

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น  
ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง  
อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Power Relations between Headman and Local Leaders in the Preparation of the  
Development Plan of Tamiang Subdistrict Administrative Organization,  
Phanomdongrak District, Surin Province**

**Mr. Sakchai Gumphan**



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

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น  
ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง  
อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

ชื่อและนามสกุล นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์

วิชาเอก การเมืองการปกครองท้องถิ่น

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2562

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. พิศาล มุกดารัมย์)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ นิยมไทย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการ  
จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก  
จังหวัดสุรินทร์

**ผู้ศึกษา** นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์ **รหัสนักศึกษา** 2568001156 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา **ปีการศึกษา** 2561

### บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง (2) ลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง (3) ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้นำได้แก่ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และประชาคมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการพรรณนาวิเคราะห์ภายในกรอบทฤษฎีที่กำหนดไว้ สร้างข้อสรุปแบบอุปนัยบนพื้นฐานของการสังเกตการณ์หรือข้อเท็จจริง โดยนำข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ในภาคสนามมาเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมผ่านทางเอกสาร และผลการวิจัยต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า (1) คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลไกอำนาจเชิงกฎหมายที่ก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) ผู้นำท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้นำที่มีบทบาทในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่องยาวนานใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการสร้างบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น (3) ระเบียบกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตมีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมต้องทำในเชิงรุกให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของคนในพื้นที่

**คำสำคัญ** ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น แผนพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง



**Independent Study title:** Power Relations between Headman and Local Leaders in the Preparation of the Development Plan of Tamiang Subdistrict Administrative Organization, Phanomdongrak District, Surin Province

**Author:** Mr. Sakchai Gumphan ; **ID:** 2568001156;

**Degree:** Master of Political Science;

**Independent Study advisor:** Dr. Thanasak Saijampa, Assistant Professor;

**Academic year:** 2018

### **Abstract**

This research has objectives to study (1) Legal relationship between headman and local leader which create Development Plan of Tamiang Subdistrict Administrative Organization. (2) Practical relationship between headman and local leader which create Development Plan of Tamiang Subdistrict Administrative Organization and (3) Problems and Obstacles of Tamiang Subdistrict Administrative Organization to create local development plan.

Research methods apply data collection at fieldwork by quality of research using data from documentation, observation and interviewing with persons who give information. The researcher divides important data into 2 groups which are Leaders (headman group and local group) and stakeholder participation which make Development Plan of Tamiang Subdistrict Administrative Organization. Analyzing Descriptive data within framework theoretical prescription. Creating summary induction base on observation or fact by bring data from fieldwork and connect to concept, theory, and research which related to Literature review from documentation and results from research.

This study found that (1) Village committee is a legal power mechanism that caused the interaction between headman and local leader in formulation of Sub-district Administrative Organization Development Plan (2) Headman is the leader who play an important role in the community for a long time and continuously use patron-client relationship to create their important role in formulation of Sub-district Administrative Organization Development Plan. (3) Legal regulations, which has changed dynamically, has an effect on participation in Sub-district Administrative Organization Development Plan. Therefore, promotion of public participation has to do proactively in accordance with local community's way of life.

**Keywords:** Power relations, Headman, Local Leader, Local development plan, Tamiang Subdistrict Administrative Organization

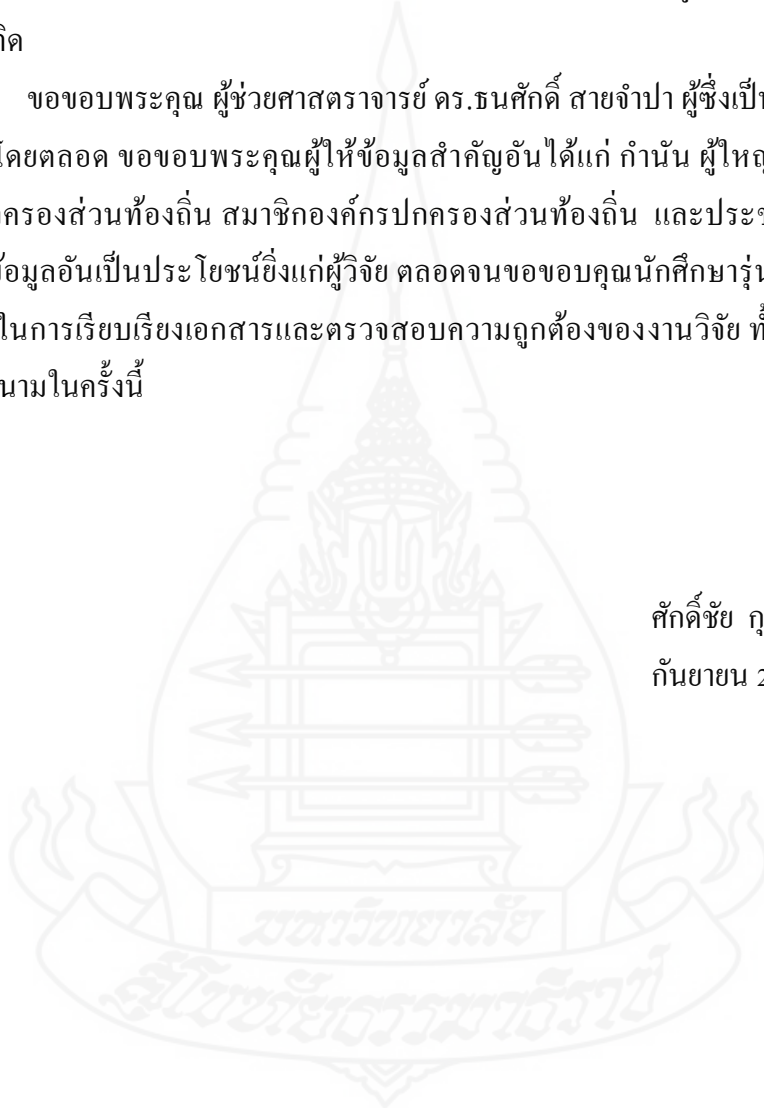
## กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากหลายฝ่ายที่ได้ให้ความกรุณาในการสนับสนุน การให้ข้อมูล คำแนะนำ กำลังใจ ตลอดจนการถอดบทเรียนให้เกิดการเรียนรู้และหล่อหลอมกลมเกลียวทางความคิด

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนศักดิ์ สายจำปา ผู้ซึ่งเป็นที่ปรึกษางานวิจัยที่เมตตาโดยตลอด ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัย ตลอดจนขอขอบคุณนักศึกษารุ่นพี่สาขารัฐศาสตร์ที่ช่วยเหลือในการเรียบเรียงเอกสารและตรวจสอบความถูกต้องของงานวิจัย ทั้งที่ได้ออกนามและไม่ได้ออกนามในครั้งนี้

ศักดิ์ชัย กุมพันธ์

กันยายน 2562

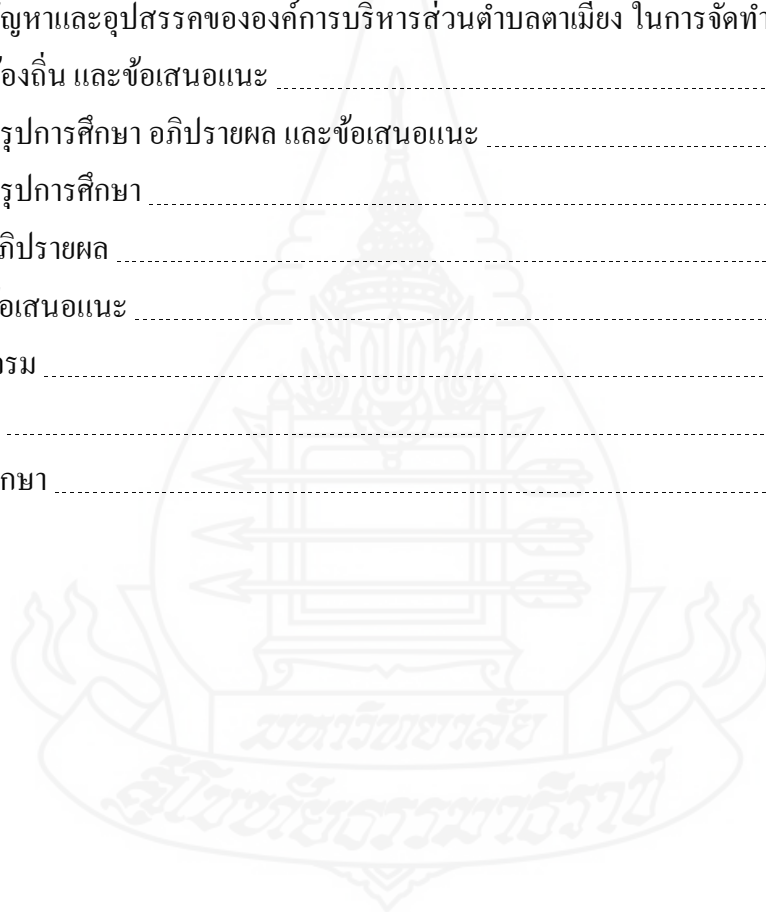


## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	5
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	6
สมมติฐานในการศึกษา .....	7
ขอบเขตของการวิจัย .....	7
วิธีการดำเนินการวิจัย .....	7
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	10
แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน .....	10
แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น .....	16
แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล .....	26
แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ .....	34
องค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง .....	41
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	46
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา .....	50
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	50
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	51
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	51
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	51

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย .....	53
ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง .....	53
ความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง .....	61
ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น และข้อเสนอแนะ .....	64
บทที่ 5 สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	69
สรุปการศึกษา .....	69
อภิปรายผล .....	71
ข้อเสนอแนะ .....	73
บรรณานุกรม .....	75
ภาคผนวก .....	79
ประวัติผู้ศึกษา .....	89



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 ข้อมูลประชากรตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ .....	42
ตารางที่ 2.2 สรุปรูปจำนวนโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง .....	44
ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านตาม ม.28 ตีร่แห่ง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 .....	60
ตารางที่ 4.2 จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีประชาคมตามโครงการไไทยนิยมยั่งยืน ตำบลตาเมียง .....	66



ญ

## สารบัญภาพ

ภาพที่ 4.1	แผนผังแสดง โครงสร้างและหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน .....	หน้า 59
------------	---	---------



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2435 สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีแนวคิดให้มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เนื่องด้วยสาเหตุที่มาจากทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ สำหรับปัจจัยภายนอก ได้แก่ การต่อต้านการรุกรานของชาติมหาอำนาจตะวันตกหรือลัทธิจักรวรรดินิยม ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ส่วนปัจจัยภายในประกอบไปด้วย 2 ประการ ประการแรก ได้แก่ ปัญหาความเป็นเอกภาพของชาติ เพราะดินแดนที่ประเทศไทยปกครองในขณะนั้นประกอบด้วยส่วนที่เป็นไทยแท้กับส่วนที่เป็นประเทศราช ประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าทางการปกครองประเทศและประชาชนขาดความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่ ที่เกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศจนทำให้การปกครองประเทศขาดประสิทธิภาพ

การปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งนั้นได้วางรากฐานการปกครองแบบใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปของกระทรวง ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการปกครองภูมิภาคใหม่ให้สามารถรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบเทศาภิบาลมาใช้ ขุนนางจากส่วนกลางได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่างๆ และมีการจัดโครงสร้างการปกครองในรูปของมณฑล นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้เข้าร่วมการปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลและทรงจัดการปกครองท้องถิ่นใหม่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน

จากการปฏิรูปการบริหารราชการดังกล่าวทำให้รัฐไทยแบ่งการปกครองประเทศออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค นอกจากนั้นแล้วยังมีการทดลองริเริ่มรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ” อันเป็นผลมาจากที่รัชกาลที่ 5 ได้เสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหลายครั้งและได้ทรงทอดพระเนตรบทบาทของหน่วยงานท้องถิ่นในการดูแล

ท้องถิ่นของตนเองมีหน้าที่สำคัญของหน่วยปกครอง คือ การรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟฟ้า สนามกีฬา ฯลฯ มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยข้าราชการประจำ (Local Government by Government Official) (เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น, 2541, น. 7-8)

ปัจจุบันไทยแบ่งการปกครองประเทศเป็น 3 ระดับดังที่กล่าวข้างต้นอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกใน ปี พ.ศ. 2476 และได้ถูกตราขึ้นหลายฉบับและปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง สาเหตุสำคัญของโครงสร้างรูปแบบและลักษณะการปกครองประเทศ 3 ระดับมีดังนี้

การปกครองส่วนกลาง ประกอบด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรมต่างๆ หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวง ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนรวมของชาติ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาติ รวมทั้งนโยบายด้านการเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังควบคุมส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง

การปกครองส่วนภูมิภาค คือ การแบ่งการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ รวมตลอดจนตำบลและหมู่บ้าน ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นการแบ่งอำนาจบางประการให้แก่ผู้แทนของกระทรวง กรม จากส่วนกลางซึ่งส่งไป ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อาศัยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ ส่วนกลางกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ในปัจจุบันประเทศไทยจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบตำบลปรากฏชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ให้ดำเนินการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารตำบล โดยการขยายโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้บุคคลที่มีบทบาทในการบริหารตำบลเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของตำบล จัดตั้งสภาตำบลขึ้นในทุกตำบลนอกเขตเทศบาลและ



สุขภาพ เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหารและพัฒนาตำบล บุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการดำเนินการดังกล่าวคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งเรื่อยมา เช่น ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดโครงสร้างสภาตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีกำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สั่งให้จัดระเบียบบริหารตำบลในรูปแบบใหม่เรียกว่า “สภาตำบล” ประกอบด้วยองค์การเดียวคือคณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่ในตำบลเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่ละ 1 คน มีครูประจำตำบล 1 คน ทำหน้าที่เลขานุการ มีปลัดอำเภอหรือพัฒนากร 1 คน เป็นที่ปรึกษา

26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้แต่ละตำบลบริหารงาน โดยสภาตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และหากสภาตำบลมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทติดต่อกัน 3 ปี ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบด้วยองค์การเดียวไม่มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่ในตำบลเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่ละ 1 คน และมีเลขานุการซึ่งแต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลหรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามมติของสภาตำบล

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่ในตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จนกระทั่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง บทบาทของฝ่ายปกครองที่ประกอบด้วยกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านจึงลดลง แต่ทั้งนี้ยังมีบทบาทในคณะกรรมการประชาคมหมู่บ้าน สะท้อนปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นออกมาในลักษณะต่างๆ กล่าวคือผู้นำท้องที่ซึ่งมีอำนาจในพื้นที่ที่มีความพยายามที่จะรักษาอำนาจในด้านการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจอยู่ ดังนั้นอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นส่วนที่ซ้อนอยู่ภายใต้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีขอบข่ายงานที่กว้างขวาง เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและบทบาทนี้จะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เมื่อนำแนวคิดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ยืนยันแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจนี้ โดยมีบทบัญญัติที่ต้องการเพิ่มพลังและสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของประชาชนท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรมและการจัดการสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างละเอียดในหมวด 14 มาตรา 281-290 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาของพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นเพื่อให้ตนเองสามารถจัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนต้องมีการวางแผนการพัฒนาเพื่อใช้เป็นกรอบในการ

พิจารณางบประมาณประจำปีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มีจำนวนหมู่บ้าน 12 หมู่บ้าน และมีประชากรในเขตพื้นที่จำนวนมาก รวมทั้งยังมีเขตพื้นที่บางส่วนติดกับประเทศกัมพูชา ลักษณะของภูมิศาสตร์ดังกล่าวจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง มีลักษณะเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ซึ่งจะใช้เป็นกรอบแนวทางพิจารณาการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นความต้องการที่เกิดขึ้นจากคนในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจเป็นการเสนอหรือวางแผนการพัฒนาจากหน่วยการปกครองขนาดเล็กไปหาหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่กว่า (Down to Top) ตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจและแบ่งอำนาจที่ปรากฏในการบริหารงานการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นการมอบนโยบายหรือสั่งการจากระดับที่สูงกว่าลงมายังหน่วยงานได้บังคับบัญชา (Top to Down)

การได้มาซึ่งแผนพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนและมีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยและหลักการปกครองท้องถิ่น การผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการจัดทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นของคนในพื้นที่ที่กำหนดให้มีเป็น 2 ระดับ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เวทีประชาคมระดับหมู่บ้านและเวทีประชาคมระดับตำบล ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาว่ากระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงในขั้นตอนการเสนอโครงการพัฒนามีลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นว่าเป็นเช่นไร มีผลกระทบต่อการนำเสนอโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร เนื่องจากช่วงเวลาที่ทำการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่อยครั้ง ตลอดจนมีหนังสือสั่งการชักจูงแนวทางการดำเนินการเพื่อปรับปรุง/ทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นหลายฉบับ

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นทั้งในทางกฎหมายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ จึงได้นำกรอบแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนมาใช้ในการอธิบายการดำเนินงานของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นเพื่อแสดงให้เห็นถึงกลไกการบริหารราชการของแต่ละส่วนที่มีลักษณะที่แยกขาดจากกันตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น โดยงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ

จากนั้นจึงได้นำแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำมาใช้เป็นฐานในการอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น เพื่อแสดงให้เห็นว่าภาวะผู้นำและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการผสมผสานการดำเนินงานของทั้งสองภาคส่วนได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องด้วยทั้งสองภาคส่วนล้วนแล้วแต่เป็นผู้นำที่ทำงานอยู่ในพื้นที่และมีความสัมพันธ์กันในระดับต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นถึงมีส่วนสำคัญในการโน้มน้าว ชี้แนะ และผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ ให้ปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่นมาโดยตลอด

#### 4. สมมติฐานในการศึกษา

ผู้นำท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางกฎหมายและทางปฏิบัติในการผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ เข้าสู่กระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาเมียงมากกว่าผู้นำท้องถิ่น

#### 5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ ทำการศึกษาหมู่บ้านในเขตพื้นที่ตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ จำนวน 12 หมู่บ้าน

5.2 ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ศึกษาประกอบด้วย 1) ผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลตาเมียง 2) ผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 3) ประชาคม ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

5.3 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นซึ่งยึดโยงกับการบริหารงานส่วนภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การผลักดันโครงการพัฒนาของหมู่บ้านที่เป็นปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น

5.4 ขอบเขตด้านเวลา การศึกษานี้ ใช้เวลาในการดำเนินการศึกษารวม 4 เดือน ตั้งแต่เดือน มิถุนายน – กันยายน 2562 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในช่วงเดือน สิงหาคม – กันยายน 2562

#### 6. วิธีการดำเนินการวิจัย

6.1 รูปแบบการวิจัยเป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพรรณนาให้เห็นสภาพของปรากฏการณ์

##### 6.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

###### 6.2.1 ข้อมูลจากเอกสาร



1) ข้อมูลเอกสารชั้นต้น (Primary Document) เช่น แผนพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง เป็นต้น

2) ข้อมูลเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ รวมทั้งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

**6.2.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์** การวิจัยนี้ใช้แบบสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ที่มีการเตรียมคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ (Interview Guide) อันประกอบด้วยคำถามปลายเปิด เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นประชาคมเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง รวมทั้งสิ้น 12 คน

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ คือ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แต่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับและหลักเหตุผล รวมทั้งเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับขั้นและตามลำดับการบังคับบัญชา (Hierarchy) และ/หรือเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการเชื่อฟัง เคารพยำเกรง และปฏิบัติตามระบบดั้งเดิมที่สืบทอดต่อกันมาเป็นเวลาพอสมควร โดยมีสาเหตุมาจากการรู้จักมักคุ้นและจงรักภักดีเป็นการส่วนตัว และ/หรือเป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่แต่ละฝ่ายต้องการครอบครองอำนาจ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ตนได้ตั้งไว้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแข่งขัน การต่อสู้ การแย่งชิง การขัดแย้ง การไม่ประสานงานกัน ฯลฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจนั้น

7.2 แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

7.3 ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

7.4 ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

8.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

8.3 ทำให้ทราบแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ อย่างมีประสิทธิภาพสามารถสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารตลอดจนแนวคิด ทฤษฎี ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยเพื่อนำมาเป็นพื้นฐานในการประยุกต์สร้างกรอบแนวคิดและเครื่องมือ โดยสามารถแยกเป็นประเด็นนำเสนอเป็นลำดับดังนี้

1. แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน
2. แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ
5. องค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน

##### 1.1 ความหมายของอำนาจ

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralism) เป็นหนึ่งในแนวคิด เรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจ เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผู้ศึกษาจึงขออธิบายความหมายและประเภท ของอำนาจซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า power ไว้ดังต่อไปนี้

จอร์จ วีระชัย (2538) กล่าวว่า อำนาจ ได้แก่ความสามารถที่จะก่อให้เกิดผลขึ้นตามที่ต้องการ ความสามารถนั้นอาจจะแสดงออกมาก็ได้หรือมีแฝงไว้ภายในก็ได้ ความสามารถที่แสดงออกมาได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใดผู้หนึ่ง ความสามารถที่แฝงได้แก่ การปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้ใดผู้หนึ่งทั้งๆ ที่คำสั่งหรือแนวปฏิบัตินั้นไม่ได้มีการข้ำหรือกล่าวซ้ำอีก

David Beetham (อ้างถึงใน วิลาวรรณ หงษ์นคร, 2551, น. 16) ให้คำนิยามไว้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการสร้างผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดขึ้นในโลกหรือกับสิ่งอื่นๆ ที่อยู่รอบตัวเรา



Max Weber (อ้างถึงใน วิลาวรรณ หงษ์นคร, 2551, น. 18-20) ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจเชิงบารมี (Charismatic), อำนาจเชิงตรรก - นิติบัญญัติ (Rational Legal) และอำนาจเชิงประเพณีนิยมหรือธรรมเนียมอำนาจ ซึ่งสามารถอธิบายลักษณะอำนาจทั้ง 3 ดังกล่าวดังนี้

**1.1.1 อำนาจเชิงบารมี (Charismatic)** คำว่า บารมี (Charisma) นั้นมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก ที่แปลว่า “พรสวรรค์ (Gift)” ผู้ที่นำศัพท์นี้มาใช้และขยายความเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน แมกซ์ เวเบอร์ (Weber, 1947, p. 358 อ้างถึงใน วิลาวรรณ หงษ์นคร, 2551, น. 18-20) ได้เสนอความหมายของภาวะผู้นำแบบบารมีในหนังสือของเขาว่าบารมีนั้นเป็นพรสวรรค์ที่อธิบายได้ถึงความมีอิทธิพลที่ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและอยู่นอกเหนือการควบคุมของกฎหมาย แต่ผู้ตามนั้นยอมศิโรราบกับสิ่งที่พวกเขาถือว่าเป็นแรงบันดาลใจอันเกิดขึ้นจากพรสวรรค์หรือคุณภาพที่อยู่เหนือธรรมชาติ ผู้นำแบบบารมีเป็นเอกลักษณ์ของบุคคลผู้ซึ่งได้รับการยอมรับจากบุคลิกภาพความสามารถที่ส่งผลต่อการรับรู้ของผู้ตาม สร้างให้เกิดความจงรักภักดี การมีความรู้สึกร่วมและความศรัทธาให้กับเหล่าผู้ตาม

โดยสรุปจากการค้นคว้าความหมายของอำนาจแบบบารมีหมายถึงการที่ผู้นำมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามแล้วผู้ตามมีความเชื่อถือและศรัทธาในตัวผู้นำ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวของผู้ตามเกิดขึ้นจากการรับรู้พฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกมา เช่น พฤติกรรมในด้านวิสัยทัศน์ ด้านการเป็นแรงบันดาลใจ และการยุติธรรม เป็นต้น พฤติกรรมของผู้นำเหล่านี้จะเป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การรับรู้ของผู้ตาม ซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพต่อหน่วยงานหรือองค์กรได้

**1.1.2 ตรรก - นิติอำนาจ (Rational Legal)** เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นจากการสมมุติหรือเป็นข้อตกลงร่วมกัน ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลบนพื้นฐานของเหตุผล ข้อบังคับหรือกฎหมายนั้นเป็นการกำหนดหรือตราขึ้นอย่างกว้างๆ เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน บุคคลที่จะมีอำนาจประเภทนี้ได้ต้องได้รับการฝึกฝนเล่าเรียนมาโดยเฉพาะ เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับใช้และผู้ปฏิบัติ

**1.1.3 ธรรมเนียมอำนาจหรือประเพณีอำนาจ** ลักษณะของธรรมเนียมอำนาจหรือประเพณี อำนาจขึ้นอยู่กับความศรัทธาในระบบดั้งเดิมที่ส่งต่อกันมาเป็นเวลานานพอสมควร การเคารพยำเกรงอันก่อให้เกิดธรรมเนียมอำนาจนี้สืบเนื่องจากการรู้จักมักคุ้นและจงรักภักดีเป็นการส่วนตัว สามารถสั่งการได้โดยอาศัยขนบธรรมเนียมโดยตรงและดุลพินิจ อำนาจประเภทนี้มักพบในกลุ่มเครือญาติหรือเป็นบุคคลที่มีความเชื่อสัจจังรักภักดี

แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralism) เป็นหนึ่งใน แนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) เอนก เหล่าธรรมทัศน์

(2557, น. 50) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจอย่างแตกกระจาย (Fragmented Centralism) ไว้ในหนังสือเรื่อง “เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น” สำหรับการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาขอใช้ชื่อแนวคิดนี้ว่า “การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralism)” เพื่อให้เข้าใจง่ายและสะดวกสำหรับการศึกษาครั้งนี้

## 1.2 ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน

ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะตามทัศนะของวิลาวัณย์ หงส์นคร (2551) คือ ด้าน โครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการ ด้านอำนาจหน้าที่และด้านการควบคุมกำกับดูแล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**1.2.1 ด้านโครงสร้างการปกครอง** การลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรการเมืองที่กำหนดนโยบายสูงสุด แต่กลับเพิ่มบทบาทความสำคัญให้แก่ปลัดกระทรวงอธิบดีหรือหน่วยงานบางหน่วยงาน ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับกระทรวงต่างๆมีอำนาจในการก่อตั้งและขยายหน่วยงานออกไปในท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในท้องถิ่น กรมซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงต่างๆ จึงกลายเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่อาจเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบทางการคือเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และแบบไม่เป็นทางการคือการจัดตั้งเป็นสำนักงานอิสระของตนเอง การจัดตั้งโดยใช้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานระดับชาติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของอเนก เหล่าธรรมทัศน์(2557)ที่ระบุว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีบทบาทมากนักในการบริหารงานจังหวัด เพราะการดำเนินการส่วนใหญ่เป็นของส่วนกลางที่ได้จัดตั้งขึ้นภายในจังหวัด งบประมาณดำเนินการต่างๆจะผ่านทางหน่วยงานนั้นๆ แต่เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอเรื่องเข้าสู่ราชการส่วนกลาง ดังนั้นปัญหาการแบ่งอำนาจและการใช้อำนาจในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพราะได้เกิดการแย่งชิงบทบาทนำระหว่างกระทรวงต่างๆ โดยใช้กรมเป็นเครื่องมือ ขัดแย้งดังกล่าวส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความเป็นเอกภาพของนโยบายที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนา กลายเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ไม่ประสานกันเป็นหนึ่งเดียว (Uncoordinated) และมีการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Competing for Group Interests)

**1.2.2 ด้านอำนาจหน้าที่** ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกระทำกิจแทนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเกือบทุกด้านทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากร กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจหน้าที่รัฐในการควบคุม ตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ และดูแลการพัฒนา ดูแลการใช้ การแสวงหาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ตลอดจนการประกอบกิจการต่างๆ ของเอกชนและสังคมนั้นได้มอบหมายให้หน่วยงานราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกรมต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นๆ ทว่าราชอาณาจักร องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแทบจะไม่มีส่วนแบ่งในอำนาจหน้าที่เหล่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จึงยังคงมีบทบาทน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะให้กรมต่างๆมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จ เหตุผลที่กรมต่างๆไม่ยอมมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่นั้นมิได้อยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ ประการแรก อำนาจหน้าที่เหล่านั้น กฎหมายมอบให้กรม บางกรมอ้างว่ามอบอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ แม้ว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้แน่ๆ ประการที่สอง กรมทั้งหลายมักอ้างว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่นั้นไม่ใช่สิ่งที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติภารกิจหรือการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้นล้วนต้องใช้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถสูงซึ่ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี

**1.2.3 ด้านการควบคุมกำกับดูแล** รัฐสามารถกำกับ ควบคุมท้องถิ่นต่างๆได้โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในทั้งสองกรณีนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลัก คือ กรมต่างๆซึ่งสังกัดกระทรวงทั้งหลายนั่นเอง การกำกับควบคุมท้องถิ่นผ่านหน่วยงานราชการส่วนกลางนั้นสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ

- 1) กรมมีสำนักงานอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น แต่กรมส่งงาน ส่งเงิน ส่งคน และส่งคำสั่งไปที่จังหวัด
- 2) กรมตั้งสำนักงานในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาคต่างๆ และส่งงาน เงิน คน และคำสั่งไปยังจังหวัดต่างๆ โดยผ่านสำนักงานเหล่านี้ที่เป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับควบคุมหรือบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

แม้ว่าการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะมีความสำคัญไม่มาก แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบริหารและปกครองท้องถิ่นโดยอาศัยราชการส่วนภูมิภาคมากกว่า และหน่วยงานที่เป็นหลักให้กับส่วนภูมิภาคก็คือกรมอีกเช่นกัน ในกรณีนี้จะต่างไปจากกรณีของกรมที่สังกัดส่วนกลางที่กล่าวมาข้างต้นตรงที่กรมสังกัดส่วนภูมิกานั้นต้องตั้งสำนักงานอยู่ในจังหวัดและส่งงาน เงิน คน และคำสั่งเพื่อทำการในจังหวัดต่างๆ ผ่านสำนักงานเหล่านี้ รวมทั้งสำนักงานและข้าราชการของกรมเหล่านี้ยังต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ทั้งต้องมีหน้าที่ประสานงานกับส่วนภูมิภาคของกรมอื่นๆ และร่วมดูแลกิจการทั่วไปของจังหวัด บางกรมนอกจากมีสำนักงาน ในจังหวัดแล้วยังมีสำนักงานที่ระดับอำเภออีกด้วย โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ

**1.3 ประเด็นสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน** มี 3 ประเด็นด้วยกัน ซึ่งอเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2557) ได้หยิบยกประเด็นการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นการปกครองการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เห็นถึงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน ดังนี้

**1.3.1 หน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค** ก็คือ แขนงหรือกลไกของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็คือ ข้าราชการของกรมใดกรมหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบเรื่องต่างๆ ในจังหวัด แม้ว่าจะทำงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ที่จริงก็เป็นส่วนหนึ่งของกรมต้นสังกัดเช่นกัน ยังไม่รวมถึงหน่วยงานที่ถูกจัดประเภทให้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมาตั้งหรือปฏิบัติงานในจังหวัดหรืออำเภอ เพราะหน่วยงานและข้าราชการในประเภทนี้ไม่อยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัดและอำเภอเลย หากแต่ขึ้นกับกรมต้นสังกัดเท่านั้นและกรมทั้งหลายรวมทั้งกรมในส่วนภูมิภาคด้วยนั้นก็คือส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง

**1.3.2 ประเทศไทยเน้นการปกครองในแนวดิ่งหรือแนวตั้ง (Vertical Administration)** กล่าวคือ การปกครองบริหารงานในพื้นที่โดยกรมต่างๆ เป็นหลัก กล่าวได้ว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจหน้าที่เข้าสู่ส่วนกลางโดยอาศัยกรมทั้งหลายเป็นเครื่องมือ

การปกครองในแนวดิ่งเป็นลักษณะเด่นของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกรณีของราชการบริหารส่วนกลางก็คือ กรมทำงานในท้องถิ่นด้วยหน่วยงานที่เป็นแขนงหรือลูกน้องของตน ด้วยแผนงานและงบประมาณของตนเองโดย(แทบ)ไม่ต้องสนใจ ไม่ต้องประสานงานด้วย และไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัดอำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย หรือแทบไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และการทำงานที่เป็นส่วนภูมิภาคและส่วนกลางของกรมอื่นๆ ในจังหวัด

สำหรับการปกครองส่วนภูมิกษณนั้นเป็นการปกครองที่มีทวิภาวะคือในแง่หนึ่งเป็นการปกครองแนวราบหรือการปกครองพื้นที่ (Area government) ของจังหวัดและอำเภอ แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการปกครองในแนวดิ่งของกรมต่างๆ รวมกัน แต่ละกรมก็ปกครองและบริหารงานเฉพาะที่ตนมีความชำนาญหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยอาศัยคนและหน่วยงานของตนในจังหวัด และใช้งบประมาณของกรมเองในการทำงานที่จังหวัดต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วท้องถิ่นของไทยทำหน้าที่ปกครองแนวราบได้ยากเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจตามกฎหมายในการดูแลควบคุมการงานด้านต่างๆ เกือบทั้งหมดอยู่กับกรมต่างๆ หรือเป็นของกรมต่างๆ อำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นไปแล้วสามารถเอา

กลับคืนได้และเมื่อใดที่ท้องถิ่นและกรมขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่หรือเกิดความคลุมเครือกัน ขึ้นกรมก็ยังเป็นผู้ถืออำนาจในขั้นสุดท้ายอยู่ดี

ประการที่สอง อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคถึงที่สุดก็เป็นของกรม เพราะโดยสังกัดแล้วข้าราชการภูมิภาคทุกคนเป็นคนของกรมต่างๆ การกระทำการต่างๆ ขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการของกรมในจังหวัดนั้นๆ หรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่กรม นั้นๆ ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สาม ส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณของตนเอง งบประมาณที่รองรับงานต่างๆ ในจังหวัดล้วนเป็นงบประมาณของกรมต่างๆ ส่วนภูมิภาคของไทยนั้นแม้จะได้อีกว่าเป็นส่วนราชการและมีสถานะเป็นนิติบุคคลแต่เมื่อจังหวัดไม่มีงบประมาณ ไม่มีกำลังคนในสังกัดและไม่มีแผนงานที่เป็นของตนเอง ก็ต้องกลายเป็นการบริหารการปกครองจังหวัดโดยกรมต่างๆ ร่วมกันเป็นหลัก กรมทั้งหลายร่วมกันทำงานต่างๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานมากกว่าการปกครองพื้นที่จริงๆ การปกครองส่วนภูมิภาคที่มีผลต่อชาวต่างจังหวัดและมีผลต่อพื้นที่มากที่สุด จึงเป็นการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง และเป็นการปกครองหรือการบริหารงานของรัฐที่ขาดการบูรณาการในแนวราบหรือขาดเอกภาพในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ด้วย

**1.3.3 การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง** เพราะผู้ปกครองไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เป็นการปกครองโดยข้าราชการประจำด้วยนโยบายที่ไม่อาจเป็นไปได้ตามข้อเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้นการกล่าวว่าเป็นประเทศไทยมีการปกครองรวมศูนย์นั้นเป็นการกล่าวความจริงเพียงครั้งเดียว ควรกล่าวด้วยการรวมศูนย์ของไทยเป็นการรวมศูนย์อย่างแตกกระจายตามสายงานของกรมต่างๆ อีกด้วย (Fragmented Centralism) เหตุผลที่ใช้คำว่าแตกกระจายตามสายงานของกรม เพราะกรมต่างๆ เมื่ออยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ถือว่าเป็นอิสระจากกันในด้านงบประมาณและแผนงาน จึงทำให้การทำงานหนึ่งๆ แทบไม่ได้เกี่ยวข้องกัน ข้าราชการของกรมต่างๆ แทบไม่รู้จักกันแม้ทุกคนอยู่กระทรวงเดียวกัน การขอความร่วมมือหรือข้อมูลจากกันและกันก็ทำได้ยาก ลักษณะการรวมศูนย์อย่างแตกกระจายเช่นนี้ บางครั้งก็แสดงออกด้วยลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกันนั่นเอง

การนำแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน(Fragmented Centralism) มาใช้ใน การศึกษา จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการการนำเสนอโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า มีผู้นำส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการพัฒนาของหมู่บ้านตนเองเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาจึงสามารถแสดงให้เห็นลักษณะความเชื่อมั่นต่อผู้นำ ศักยภาพ ความรู้



ความสามารถที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่หมู่บ้านตนเอง ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralism) ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อต้องการทราบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำที่มาจากการบริหารงานในส่วนภูมิภาค (ท้องที่) และผู้นำจากการบริหารงานในส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ทำการศึกษานั้น ได้มีกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบใดบ้างที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อตัวผู้นำ มีลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมืองอย่างไร ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นการพิสูจน์ว่า แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนสามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำทั้งสองกลุ่ม

## 2. แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่

การปกครองท้องที่เป็นหน่วยปกครองที่ถือว่าเล็กที่สุดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มีการวางรากฐานการปกครองระดับนี้มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงให้เหมาะกับสถานการณ์เรื่อยมา เพื่อเป็นระเบียบข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติของผู้ปกครองท้องที่ในการจัดระเบียบพื้นที่รับผิดชอบ

### 2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

กรมการปกครอง (2542) ได้กล่าวถึง การจัดการปกครองท้องที่ว่าได้เริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่า การปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านตามหัวเมืองต่างๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

บ้านหลายบ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกันให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้านเพื่ออำนวยความสะดวกการปกครอง การดูแลรักษาความปลอดภัยของประชาชน โดยในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง

และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคนให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน ได้รับการคัดเลือกหรือเลือกตั้งจากราษฎรภายในหมู่บ้านและแต่งตั้งโดยนายอำเภอ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร มีสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นตัวแทนของประชาชนในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการ เป็นผู้แทนประชาชนในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้นำ (leadership) ของชุมชน

หมู่บ้านหลายหมู่บ้านที่อยู่ในท้องที่เดียวกันให้จัดตั้งเป็นตำบลและมีฝ่ายปกครองประกอบด้วย กำนัน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองที่มีลำดับเหนือขึ้นมาจากหมู่บ้าน กำนันเป็นตำแหน่งสูงสุดในการปกครองตำบลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้ใหญ่บ้าน แต่อำนาจมากกว่าเพราะถือว่าเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านอีกชั้นหนึ่ง การบังคับบัญชาต้องผ่านกำนันก่อนที่จะเข้าถึงนายอำเภอ สามารถมีผู้ช่วยได้เพิ่มเติมจากผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ปกครองระดับหมู่บ้านคือ สารวัตรกำนัน 2 คนและแพทย์ประจำตำบล 1 คนแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมสามารถจำแนกออกมาได้เป็น 10 หมวด คือ

1) การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรในการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร นอกจากนั้นในฐานะที่กำนันก็ดี ผู้ใหญ่บ้านก็ดีเป็นบุคคลที่อยู่ในท้องที่รู้จักคุ้นเคยกับสภาพท้องที่และรู้ความต้องการ รู้ปัญหาท้องถิ่นเป็นอย่างดี จึงเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหา บัดเป่าปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎรและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและภูมิภาคกับราษฎร

2) การรายงานต่อทางราชการในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ตลอดจนการป้องกันระงับเหตุร้ายการรายงานเหตุการณ์ผิดปกติที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ชุมชนประชาชนหรือต่อประเทศชาติให้ทางราชการทราบเป็นหน้าที่สำคัญ ในฐานะเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบเขตปกครองนั้นๆ เพื่อจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและป้องกันมิให้เกิดเหตุลุกลามใหญ่โตขึ้นหรือเป็นการปราบปรามเหตุร้ายนั้นได้โดยเด็ดขาดรวดเร็ว

3) การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร หรือการประชุมอบรมชี้แจงข่าวสารแก่ราษฎรเป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง เนื่องจากการทำความเข้าใจร่วมกันเป็นพื้นฐานสำคัญ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลางระหว่างราชการและประชาชนในการที่จะนำข่าวสารข้อมูลทางราชการไปแจ้งให้ราษฎรได้ทราบ

4) การจัดทำทะเบียนในท้องที่ เป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญทางด้านการปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ภายในเขตปกครองอันเกี่ยวกับจำนวนประชาชน จำนวนครอบครัว จำนวนสัตว์พาหนะ และลักษณะพื้นที่ในเขตรับผิดชอบ

5) กิจการสาธารณะประโยชน์ในการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นหน้าที่โดยตรงของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องดูแลเอาใจใส่ในเรื่องนี้ และปฏิบัติการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้โดยเคร่งครัด

6) การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารับตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ฝึกอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และการกระทำในเวลารับ

7) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

8) การป้องกันโรคติดต่อ

9) การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

10) การที่เกี่ยวกับความอาญา

## 2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องที่ตามระเบียบกฎหมายอื่น

**2.2.1 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534** และประกาศสำนักทะเบียนกลางลง วันที่ 23 มีนาคม 2535 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง มีหน้าที่เกี่ยวกับ การรับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน การกำหนดเลขบ้าน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบและออกหลักฐานใบรับแจ้งการเกิด ใบรับแจ้งการตาย ใบรับแจ้งการย้ายที่อยู่ และใบรับแจ้งเกี่ยวกับบ้านภายในเขตท้องที่หมู่บ้านของตน

**2.2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478** กำหนดให้กำนันและ ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสในกรณีการยื่นคำร้อง ของจดทะเบียน สมรสต่อกำนันท้องที่ สำหรับท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีการยื่นคำร้องของจดทะเบียนสมรสได้ และในกรณีการร้องขอจดทะเบียนสมรสด้วยวาจา หรือกิริยาสำหรับคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายตกอยู่ในอันตรายหรือใกล้ความตาย

**2.2.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยทะเบียนสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482** กำหนดให้กำนัน มีอำนาจ หน้าที่รับมอบตัวรูปพรรณ กรณีผู้มีตัวรูปพรรณแต่ไม่มีสัตว์ในครอบครอง การรับแจ้งความ



หรือรับมอบตัวรูปพรรณของสัตว์ที่ตายแล้ว หรือสัตว์ที่หายตามคืนมาไม่ได้รับมอบบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณจากผู้ใหญ่บ้าน และการสำรวจจัดทำบัญชีสัตว์ประจำคอกที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ สำหรับผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เป็นพยานในการจดทะเบียนทำตัวรูปพรรณสัตว์พาหนะช่วยเหลือก้านันในการดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนสัตว์พาหนะ การสำรวจจัดทำบัญชีสัตว์ที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ และการจัดทำบัญชีสัตว์ประจำคอกที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณและการตรวจสอบแก้ไข

**2.2.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2590** กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนมาประกอบการพิจารณาของนายทะเบียนอำเภอ และในกรณีมีเหตุสงสัยพฤติการณ์ของผู้ขอรับอนุญาต ให้เรียกอาวุธปืนหรือกระสุนปืนมาตรวจสอบเป็นรายๆ ไป หรือการเสนอให้นายทะเบียนท้องที่เรียกประกันหรือทัณฑ์บน หรือพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตได้

**2.2.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526** กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน คือ การให้การรับรองบุคคลที่มายื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานอื่นๆ ของทางราชการมาประกอบการพิจารณาการนำบัตรประจำตัวประชาชน ไปมอบให้แก่ผู้อื่นคำขอมีบัตรในหมู่บ้านตน การเป็นพนักงานตรวจบัตรประจำตัวประชาชนและการทำหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการป้องกันปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนที่พบหรือเกิดขึ้นในเขตท้องที่หรือหมู่บ้านของตน โดยมีอำนาจรับแจ้งความหรือจับกุมผู้กระทำความผิด เพื่อส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย

**2.2.6 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530** ได้กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ทำการประณีประนอมข้อพิพาทของราษฎรได้ โดยลักษณะข้อพิพาทนั้นต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความแฉ่ง หรือความอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความกันได้ และข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่อริฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน และคู่อริทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประณีประนอมข้อพิพาท

**2.2.7 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522** กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมี บทบาทอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในกรณีฉุกเฉินเมื่อมีสาธารณภัย ภัยทางอากาศ หรือการเกิดวินาศกรรมเกิดขึ้นและยังไม่มี การป้องกันหรือระวังให้ทันทั่วทั้ง

กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานป้องกันภัยตามมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522 และเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 43 มีอำนาจเข้าจัดการใดๆ และสั่งให้บุคคลใดๆ เข้าช่วยเหลือเท่าที่จำเป็น เพื่อขจัดภัยเช่นว่านั้น ไปพลางก่อนได้ จนกว่าผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเขตท้องที่จะมาสั่งการแทน แต่ไม่ได้ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินของราชการทหาร นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องร่วมกับทางอำเภอรวบรวมกลุ่มประชาชนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจัดตั้งและฝึกอบรม เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติของทางราชการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2531

**2.2.8 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484** กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ มีหน้าที่ดำเนินการ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. 2484 คือ จับกุม ปราบปราม ผู้บุกรุกครอบครองป่า หรือผู้ที่มีไม้หวงห้ามอันมิได้แปรรูปหรือมีไม้แปรรูปเกิน 0.02 ลบ.ม. โดยมิได้รับอนุญาต หรือจับกุมผู้เก็บหาของป่าหวงห้ามที่ไม่ได้รับอนุญาต

**2.2.9 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507** กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ มีหน้าที่ควบคุมรักษาป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ.ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**2.2.10 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535** กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีหน้าที่ป้องกันปราบปรามมิให้ผู้ใดยึดถือ ครอบครองที่ดินหรือตัด โคนแผ้วถาง เผา ทำลาย ต้นไม้ ชุกหาแร่ ดิน หิน หรือล่าสัตว์ป่า ในเขตสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

**2.2.11 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497** โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องนำประกาศของนายอำเภอแจ้งให้ชายสัญชาติไทยที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 18 ไปลงบัญชีทหารกองเกิน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่และต้องนำประกาศของนายอำเภอไปแจ้งให้ทหารกองเกินที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 21 ในพุทธศักราชนั้นไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียก ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ (แผนกสถิติอำเภอ) ตลอดทั้งนำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสถานที่ที่ทางราชการกำหนดเป็นต้น

**2.2.12 ตามประมวลกฎหมายอาญา** ผู้ใหญ่บ้านเมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้งความต่อกำนันให้ทราบ หรือถ้าเกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบหรือเมื่อตรวจพบของกลางเกี่ยวกับการ

กระทำผิด กฎหมายให้นำส่งกักขัง นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) ผู้ใหญ่บ้านกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือต่อสู้อันตรายต่อผู้ชดชวยยอมมีความผิดต่อเจ้าพนักงาน ทำให้ได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา ขณะเดียวกันผู้ใหญ่บ้าน กำนันซึ่งเป็นเจ้าพนักงานอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำผิดยอมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการทำให้ได้รับโทษหนักขึ้น อันได้แก่ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายอาญา เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนภายในเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 จึงเป็น “พนักงานฝ่ายปกครอง” หรือ “ตำรวจ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**2.2.13 ประมวลกฎหมายที่ดิน** ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานที่ดินในการรังวัดที่ดินออกหนังสือสำคัญ (น.ส.) หรือ โฉนดหรือการแบ่งออก โอน หรือขายที่ดินซึ่งในการนี้อาจได้รับค่าป่วยการจากราชการ(กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 32 พ.ศ. 2522) ออกตามความให้ใช้พระราชบัญญัติกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ด้วย

**2.2.14 กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เป็นคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) โดยตำแหน่ง

**2.2.15 กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน** ผู้ใหญ่บ้าน กำนันอาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ (ซึ่งเป็นอนุกรรมการปฏิรูปที่ดินระดับจังหวัด) ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

**2.2.16 กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร** นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออำเภอท้องที่ที่มีการจัดรูปที่ดินเป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดอาจมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินได้

**2.2.17 กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตำบล** หมู่บ้านใดซึ่งอยู่ในเขตนิคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีส่วนช่วยเหลือคณะกรรมการนิคมดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคม

**2.2.18 กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ** เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ในราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องมีส่วนช่วยเหลือทางราชการดูแลบำรุงรักษาที่ราชพัสดุดังกล่าว

เพราะในอนาคตทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ต่างๆ เช่น การสร้างโรงเรียน ศูนย์ราชการประจำตำบล สถานีอนามัยตำบล เป็นต้น

**2.2.19 กฎหมายว่าด้วยชลประทานราษฎร์** โดยนายอำเภอมีอำนาจตั้งบุคคลที่สมควรตามความเห็นชอบของราษฎรส่วนมากที่ได้รับประโยชน์ในเขตการชลประทานเป็นหัวหน้าการชลประทานหรือเป็นผู้ช่วยตามจำนวนที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจถอดถอนบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อราษฎรส่วนมากเห็นสมควร

**2.2.20 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการใช้น้ำและการบำรุงรักษาแหล่งน้ำขนาดเล็ก พ.ศ. 2525**

**2.2.21 กฎหมายว่าด้วยการค้าข้าว** กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

**2.2.22 กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด** กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการส่วนจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

**2.2.23 กฎหมายว่าด้วยมาตราชั่ง ตวง วัด** กำหนด ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใกล้ชิดชิดประชาชนและเกษตรกรจึงควรสอดส่องดูแลเมื่อพบว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือมีเหตุควรสงสัยว่า ผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับมาตราชั่ง ตวง วัด ควรแจ้งอำเภอทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

**2.2.24 กฎหมายว่าด้วยโรงงาน** กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ช่วยสอดส่องดูแลโรงงาน อาคารสถานที่หรือยานพาหนะ ที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่สองแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม เนื่องจาก การตั้งโรงงาน การประกอบกิจการโรงงาน การขยายโรงงานต้องได้รับใบอนุญาตและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มีหน้าที่รักษาโรงงานและเครื่องจักรให้มั่นคงแข็งแรงและมีสภาพปลอดภัยอยู่เสมอ มีเครื่องดับเพลิง ทางออกฉุกเฉิน จัดโรงงานให้ถูกต้องตามสุขลักษณะอนามัย มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้ง มีแสงสว่างเพียงพอแก่การทำงาน มีเครื่องมือในการปฐมพยาบาล มีส้วมและที่ปัสสาวะ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและประกอบกิจการโรงงานมิให้เกิดเหตุรำคาญ เป็นต้น

**2.2.25 กฎหมายว่าด้วยน้ำมันเชื้อเพลิง** และกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนด ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้ช่วยดูแลเกี่ยวกับการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ของผู้ค้าน้ำมันที่จัดตั้งเป็นสถานบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งบรรดาสถานที่ที่รับอนุญาตให้เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงต้องมีป้ายตามชนิดและขนาดซึ่ง

เจ้าพนักงานได้กำหนดให้แสดงไว้ ณ ที่ที่เห็นได้ง่าย ป้ายนั้นให้มีคำว่า “สถานที่รับอนุญาตเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ใบอนุญาตเลขที่....” ใบอนุญาตมีกำหนด 1 ปี หหมดอายุวันที่ 31 เดือนธันวาคม ของทุกปี

**2.2.26 กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ** หากพบการกระทำอันใดจะทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมมีผลเสียหาย ควรรายงานให้อำเภอหรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไข

**2.2.27 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508** ต้องนำแจ้งการประเมินภาษีและประชาสัมพันธ์การชำระภาษี

**2.2.28 กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ** หากพบโรคติดต่อเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้มีโรคติดต่อเกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านต้องรีบแจ้งให้ทางราชการทราบเพื่อดำเนินการป้องกันมิให้โรคระบาดดังกล่าวลุกลามต่อไป

**2.2.29 ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์** ถ้าสัตว์อันได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ลา ล่อ แพะ แกะ สุนัข แมว กระจ่าง ลิง ชะนี และสัตว์ปีกจำพวก นก ไก่ เป็ด ห่าน เป็ดหรือตายโดยรู้หรือสงสัยว่าเป็นโรคระบาดให้ผู้ใหญ่บ้านแนะนำเจ้าของสัตว์แจ้งต่อนักงานเจ้าหน้าที่อันได้แก่ปศุสัตว์ สารวัตรของกรมปศุสัตว์ สัตวแพทย์ท้องที่ภายใน 24 ชั่วโมง

**2.2.30 ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์** กำหนดผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและแนะนำราษฎรผู้ที่จะประกอบการเกี่ยวกับสัตว์ข้างต้นให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

**2.2.31 กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง** ให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้านอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

**2.2.32 กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข** บัญญัติให้นายอำเภอปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของท้องที่จะต้องแจ้งราษฎรดำเนินการตามกฎหมาย

**2.2.33 ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง** การก่อสร้างทางและปรับปรุงรักษาทางที่ได้ก่อสร้างไปแล้วนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล เพื่อเชื่อมต่อระหว่างตำบล หมู่บ้าน มีหน่วยงานรับผิดชอบ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมการปกครองรับผิดชอบงานธุรการและการจัดสรรงบประมาณ กรมโยธาธิการรับผิดชอบงานวิชาการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการดำเนินการก่อสร้างทางปรับปรุงบำรุงรักษาทาง กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเจ้าพนักงานท้องที่จะต้องดูแลประสานและรับผิดชอบ



จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดมากมาย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้สำเร็จ จะต้องอาศัยความเป็นผู้นำ การประสานงานที่ดี รู้กฎหมายและแนวปฏิบัติที่ถูกต้องจึงจะปกครองลูกบ้านและบริหารราชการบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในสถานะเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ อาจแบ่งออกเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเป็น 6 ด้าน คือ 1) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย 2) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ 3) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) ด้านการทะเบียน 5) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ 6) ด้านอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

### 2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องที่ในการประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

**2.3.1 ด้านการวางแผนพัฒนาตำบล** ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันในพื้นที่และผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล กัดเลือกกันเองจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่สามารถนำเสนอแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้านได้ครอบคลุมทุกด้าน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่

1) กำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่น และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาร่างแผนปฏิบัติการ

4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอ ผู้บริหารท้องถิ่น

5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

**2.3.2 ด้านการเป็นกลไกสำคัญของราชการส่วนภูมิภาค** ในการประสานและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้นๆ

**2.3.3 ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดประชาคมในเขตพื้นที่และเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง** โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้าน จึงมีศักยภาพสูงในการระดมความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนกลุ่มองค์กรต่างๆ หน่วยราชการ และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ในรูปของประชาคมตำบล/หมู่บ้าน

**2.3.4 ในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา** ในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

**2.3.5 ในฐานะตัวแทนอำนาจรัฐ** ที่จะต้องดูแลงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่จะต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีบทบาทหลายด้าน ได้แก่ ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาอาชีพ ด้านการสาธารณสุข ด้านอาญา ดังนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องประสานการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆ ดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

**2.3.6 ในฐานะประชาชน** ขอรับข้อมูลข่าวสารการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่ตำบล/หมู่บ้าน เสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบังคับตำบลต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตตำบล/หมู่บ้าน เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนกรรมการบริหารเฉพาะตัว คณะกรรมการทั้งคณะและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และให้องค์การบริหารส่วนตำบลปิดประกาศรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารว่าได้ดำเนินการตามประกาศมติของคณะกรรมการบริหารฯ ที่แจ้งให้ประชาชนในตำบล/หมู่บ้านทราบแล้ว ร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลตามท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้ง

สรุปการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรในการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนั้น กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรให้ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎร รายงานต่อทางราชการในการดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนให้ทางราชการ การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร หรือการประชุมอบรมชี้แจงข่าวสารแก่ราษฎรเป็นสิ่งสำคัญทางการปกครอง การจัดทำทะเบียนในท้องถิ่นเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญทางการปกครอง การดูแลกิจการสาธารณะประโยชน์ในการปกครอง ระดับตำบล หมู่บ้าน การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลาบรรเทา การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร การป้องกันโรคติดต่อ การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การที่เกี่ยวข้องกับความอาญา

การนำแนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมาใช้ในการศึกษา จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการการนำเสนอโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า มีผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดัน โครงการพัฒนาของหมู่บ้านตนเองเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาจึงสามารถแสดงให้เห็นลักษณะความเชื่อมั่นต่อผู้นำ ศักยภาพ ความรู้ความสามารถที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่หมู่บ้านตนเอง ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อต้องการทราบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำที่มาจากการบริหารงานในส่วนภูมิภาค(ท้องถิ่น)และผู้นำจากการบริหารงานในส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบใดบ้างที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อตัวผู้นำ ความสำคัญและบทบาทหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นที่ตามกฎหมายบัญญัติในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมัยง ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นการพิสูจน์ว่าแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่สามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำทั้งสองกลุ่ม

### 3. แนวคิดและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน



และความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรรับผิดชอบในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

การกำหนดตัวบทกฎหมายและกลไกทางกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนและองค์กรต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จึงมีบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ไม่ใช่เพียงจะมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังขยายบทบาทหน้าที่ออกไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการปฏิบัติงาน

แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 30(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย จึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรรายได้ทั้งที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีความโปร่งใสมากที่สุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ต้องวางแผนการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในช่วงเวลาที่กำหนด มีการควบคุมติดตามวัดและประเมินผล โดยการบริหารจัดการตามแผนงาน

โครงการนั้นจะต้องเป็นการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส และพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานของรัฐและประชาชน

### 3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กระทรวงมหาดไทย 2542, น. 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 3.2 โครงสร้างและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2542 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นองค์กรหลักในการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลแบ่งโครงสร้างของการบริหารออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรรณานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 76-77)

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะประกาศใช้บังคับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งอันได้แก่ สมาชิกที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ประกาศใช้บังคับ จึงได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธาน กรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

1. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนเดิม เหมือนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)
3. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้บัญญัติเจาะจงเป็นรายบุคคลแต่ให้อำนาจหน้าที่ในรูปแบบคณะบุคคลในนาม “สภาองค์การบริหารส่วนตำบล” เช่นเดียวกับคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล  
ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย  
และแผนพัฒนาตำบลตาม 1) และกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทางราชการ

### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติ  
และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบล

2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภา  
องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วน  
ตำบล ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

### 3.3 ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.3.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไข เพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้  
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม  
และวัฒนธรรม (มาตรา 66) ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีขอบข่ายงานที่  
กว้างขวาง ซึ่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล  
(มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก  
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง  
กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล(มาตรา 68)ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12) การท่องเที่ยว

13) การผังเมือง

**3.3.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

จากผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16) ดังนี้

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่นๆ

- 5) การสาธารณูปการ
  - 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
  - 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
  - 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
  - 9) การจัดการศึกษา
  - 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
- ผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน
- ดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
  - 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  - 14) การส่งเสริมกีฬา
  - 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ
- ประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  - 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  - 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  - 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
  - 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  - 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  - 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  - 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
- โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
- ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
  - 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
  - 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  - 28) การควบคุมอาคาร
  - 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### 3.3.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในการให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดวิธีการ ขั้นตอน องค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตลอดจนการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาที่ดำเนินการและมีผลกระทบโดยตรงต่อคนในท้องถิ่น ซึ่งจุดเริ่มต้นของการออกระเบียบนี้พัฒนามาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ตามลำดับ หลังจากออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แล้วมีการแก้ไข 2 ครั้ง คือ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 การแก้ไขระเบียบนี้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สามารถมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ฉบับที่ 2 เนื่องจากสาเหตุความไม่ชัดเจนของระเบียบที่เปิดช่องว่างให้มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผนการที่วางไว้โดยผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงปีทีดำเนินการส่งผลให้แผนที่วางไว้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในขั้นตอนการประชาคมรวบรวมข้อมูลการจัดทำแผนพัฒนาที่รู้จักกันในคำว่า “ลักลั่น” เป็นการเปลี่ยนแปลงแผนโดยที่ประชาชนไม่รู้ไม่ทราบการดำเนินการดังกล่าว

การแก้ไขฉบับที่ 2 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 สร้างอุปสรรคปัญหาต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก ทั้งในเรื่องการกำหนดปีทีดำเนินการตามแผน งบประมาณที่ต้องเป็นไปตามแผนที่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนพัฒนายังทำได้ยากยิ่ง ต้องผ่านการประชาคมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการคือ ประชาคมระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล กรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำ ผ่านสภาองค์กรการบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนผู้บริหารจะได้ลงนามประกาศใช้ นอกจากนั้นแล้วระบบตรวจสอบติดตามการดำเนินการยังมีความเข้มข้น โดยกำหนดให้มีการประเมินผลแผนพัฒนาปีละ 2 ครั้ง คือภายในเดือนเมษายนและเดือนตุลาคมของทุกปี

การแก้ไขฉบับที่ 3 สืบเนื่องจากการบริหารประเทศอยู่ในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) การสั่งการจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต้องมีความรวดเร็วและ



สนองตอบนโยบายอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 2 ไม่สามารถตอบสนองนโยบายเร่งด่วนได้ ประกอบกับการนำเสนอปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจากผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติที่รับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจึงได้มีการแก้ไขระเบียบให้เกิดความคล่องตัว มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารแผนพัฒนามากขึ้น ทั้งนี้ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปรับปรุงแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วย ในขั้นที่สองต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ

##### 4.1 ความหมายของผู้นำและภาวะผู้นำ

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544, น. 13) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) กับภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นการมองคนละด้าน คำว่า “ผู้นำ” มองเน้นที่ตัวบุคคล ส่วนคำว่า “ภาวะผู้นำ” มองเน้นที่คุณลักษณะในตัวบุคคล เราสามารถให้คำนิยามของคำว่า “ผู้นำ” ได้โดยอาศัยหลัก 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

1) ผู้นำ คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มคนหลายๆ คนที่มีอำนาจอิทธิพล หรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติตนหรือพฤติกรรมของผู้อื่น คำว่าผู้อื่นในที่นี้ไม่ได้หมายความว่า ผู้อื่นทุกคน ในกลุ่มคนที่มีผู้นำคนนั้นมีส่วนร่วม เพราะภาวะผู้นำมิได้เกิดขึ้นโดยอาศัยหลักการทั้งหมดหรือไม่ก็ไม่มีเลย แต่ภาวะผู้นำเกี่ยวกับความเป็นผู้นำมากหรือน้อยเพียงใดมากกว่าปริมาณคนที่เขานำ คืออยู่ที่ความมากน้อยของอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคน

2) ผู้นำ คือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการ 2 ทาง (Two-way Process) คือ ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามและในทำนองเดียวกัน บางคราวผู้ตามที่มีอิทธิพลเหนือผู้นำ ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำจึงเป็นผลรวมของเจตคติของสมาชิกในกลุ่มคนนั่นเอง งานวิจัยหลายเรื่องยืนยันว่าผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมเผด็จการมักเป็นเผด็จการด้วย ส่วนผู้นำของกลุ่มคนที่มีเจตคตินิยมประชาธิปไตยก็มักเป็นคนที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

3) ผู้นำแตกต่างจากหัวหน้าหรือผู้บริหาร คน 2 คนนี้อาจจะเป็นคนๆ เดียวกันได้ แต่ไม่จำเป็นต้องเสมอไป หัวหน้าหรือผู้บริหารหลายคนมีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่อาจไม่ใช่ผู้นำที่

แท้จริงของกลุ่ม ผู้นำที่แท้จริงอาจเป็นคนอื่นซึ่งไม่ใช่หัวหน้าหรือผู้บริหารแต่เขามีอำนาจ มีอิทธิพล และมีความสามารถในการจูงใจคนให้ประพฤติหรือปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้ทั้งๆ ที่เขาไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งใดๆ ทั้งสิ้น

ฮาลปิน (Halpin, 1966, p. 34 อ้างถึงใน สุวัฒน์ มนัสไพบูลย์, 2537, น. 3) อธิบายว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 อย่างนี้ คือ

1. ผู้นำ คือ บุคคลผู้หนึ่งที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อคนในหน่วยงานมากกว่าผู้อื่น
2. ผู้นำ คือ บุคคลซึ่งมีบทบาทเหนือบุคคลอื่น
3. ผู้นำ คือ บุคคลซึ่งมีบทบาทสำคัญที่สุดในการทำงานให้หน่วยงานดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

4. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งได้รับการเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้นำ

5. ผู้นำ คือ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนำในหน่วยงาน หรือดำรงตำแหน่งหัวหน้า

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545, น. 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ได้รับการมอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลและบทบาทเหนือกลุ่มสามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆของกลุ่มให้สำเร็จ

จากทรรศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการให้มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบหน่วยงานต่างๆ โดยได้รับการเลือกและได้รับการยอมรับ ได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้างาน ให้เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาและเป็นบุคคลที่มีศิลปะในการจูงใจสมาชิกในกลุ่มหรือทีมงานให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนได้หรือชี้นำบุคคลอื่นให้ปฏิบัติงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

สมศักดิ์ ขาวลาภ (2544, น. 15) ให้ความหมายของ ภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง ศิลปะและความสามารถในการนำและการจูงใจผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนให้ทำงานด้วยความเต็มใจ และกระตือรือร้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและขององค์กร

ขงยุทธ เกษสาคร (2544, น. 68-69) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือความสามารถ ของบุคคลหนึ่งที่จะกระตุ้นจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยใช้กระบวนการสื่อความหมาย การติดต่อซึ่งกันและกัน ให้เกิดมีใจร่วมกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ การดำเนินการจะเป็นไปในทางดีหรือชั่วก็ได้ ฉะนั้นไม่ว่าคนนั้นจะเป็น อธิบดี ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ หรือผู้จัดการบริษัท แม้แต่หัวหน้าโจรแต่ละคนจะต้องมีภาวะผู้นำทั้งนั้น ซึ่งมีลักษณะของผู้นำที่มีรูปแบบต่างๆ กันความเป็นผู้นำมีผลกระทบ

ต่อสิ่งอื่นๆ หลายอย่าง ถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำในตัว กิจการงานของหน่วยงานก็จะ ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อยราบรื่นและก้าวหน้า ตรงกันข้ามถ้าหัวหน้าหรือผู้บริหารขาดความเป็นผู้นำในตัวก็จะเกิดผลเสียต่างๆ หลายประการ ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นตัวการแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ภายในหน่วยงาน พฤติกรรมความเป็นผู้นำจึงมีผลไปถึงผลผลิตขององค์กร ความพึงพอใจ ขวัญและกำลังใจ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน ความกระตือรือร้น การบูรณาการ ฯลฯ ของผู้ร่วมงานด้วย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งความเป็นผู้นำจะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. ด้านคุณสมบัติส่วนตัวของผู้นำ ได้แก่ ผู้นำที่มุ่งแสวงหามรรควิธีที่จะนำผู้ร่วมงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้

2. การแสดงออกในรูปของพฤติกรรมในด้านต่างๆ เช่น ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ความสามารถในการตัดสินใจ กล้าคิด กล้าทำ มีความรับผิดชอบและมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล เพื่อก่อให้เกิดผลในแง่ของความมีพลังอำนาจและอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน

3. การแสดงออกซึ่งศักยภาพ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้นำที่มีความเป็นผู้นำสูง จะต้องสามารถแสดงบทบาทในการนำด้วยบารมี และความมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคลอื่นได้ ในทุกสถานการณ์

4. ความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ฝึกฝนอบรมพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์การเรียนรู้ ดังเช่น ผู้นำที่สำเร็จการอบรมจากสถาบันพัฒนาผู้บริหาร หรือผู้นำที่ผ่านการอบรมในสาขาวิชาเฉพาะ มีความรู้ความชำนาญในด้านเทคนิคสูง (Technical Skill) เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม เป็นต้น

5. ผู้นำที่ดีจะต้องสามารถสร้างความจงรักภักดีให้เกิดในจิตสำนึกของบุคลากร ต่อหน่วยงาน สร้างความพึงพอใจด้วยการใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานได้ จนสามารถสร้างทีมงานได้อย่างมั่นคง

จากทฤษฎีของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เกิดพลังเป็นอิทธิพลครองใจผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ร่วมงาน ให้ความร่วมมือปฏิบัติกรดำเนินกิจกรรมในทุกสถานการณ์โดยใช้กระบวนการกลุ่มหรือกลุ่มปฏิสัมพันธ์หรือพลวัตกลุ่ม ใช้ศิลปะของการสื่อสารเป็นพลังสนับสนุนเป็นปัจจัยในการบริหารให้กิจกรรมบรรลุเป้าหมาย สภาวะหรือศักยภาพความสามารถของบุคคลในการสร้างกระบวนการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นให้ความร่วมมือ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดำเนินกิจกรรมให้ เป็นไปตามแผนงานและจุดประสงค์ที่วางไว้

## 4.2 คุณลักษณะของผู้นำ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544) กล่าวสรุปว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมักมีคุณลักษณะที่เฉพาะอย่างเหมือนกันและมีคุณลักษณะบางประการที่เหนือกว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้นำ ผู้นำจะต้องมีคุณลักษณะแตกต่างจากบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจแสดงออกโดยบุคลิกภาพของผู้นำ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) *คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไป (General Personality Trait)* เป็นคุณลักษณะซึ่งสามารถ สังเกตได้ทั้งภายในและภายนอกงาน คุณลักษณะทั่วไปจะสัมพันธ์กับความสำเร็จและความพอใจ ทั้งชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพทั่วไปซึ่งจะช่วยให้ผู้นำประสบความสำเร็จประกอบด้วย

(1) ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-confidence) เป็นการแสดงพฤติกรรมของบุคคล ในสถานการณ์ต่างๆ ในลักษณะที่มีความสงบและเป็นผู้นำที่ดีได้แม้จะอยู่ในภายใต้ภาวะแรงกดดันและภาวะวิกฤติ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้นำที่จะต้องมีความเชื่อมั่นในตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งสังเกตได้จากการใช้คำพูดที่จริงจัง การรักษาอากัปกริยาที่ดีและการแสดงท่าทางที่เหมาะสม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแสดงถึงความเชื่อมั่นในตนเองด้วย

(2) การสร้างความไว้วางใจได้ (Trustworthiness) เป็นบุคลิกที่มีลักษณะซื่อสัตย์ซื่อตรงและสามารถสร้างความเชื่อถือแก่กลุ่มผู้บังคับบัญชาและผู้ที่เกี่ยวข้อง สมาชิกของกลุ่ม จะมีความเชื่อมั่นว่าผู้นำต้องแสดงความซื่อสัตย์ ความมั่นคงและเป็นผู้ที่สามารถเชื่อถือได้จึงจะสามารถก่อให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้

(3) ลักษณะเด่น (Dominance) เป็นลักษณะเด่นของผู้นำที่มีเหนือบุคคลอื่นๆ อย่างเห็นได้ชัดในด้านต่างๆ ผู้นำที่มีลักษณะโดดเด่นมักจะถูกมองว่าเป็นคนหยิ่งหรือทำตัวเป็นนาย ซึ่งความจริงแล้วความโดดเด่นจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นลักษณะเฉพาะตัวของผู้นำ

(4) เป็นคนกล้าแสดงออก (Extroversion) เป็นบุคลิกลักษณะที่มีการแสดงออกที่เด่นชัดในสังคมและมีบุคลิกลักษณะโดดเด่น โดยจะทำให้คนที่ทำงานด้วยเกิดความสบายใจและกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดการรวมกลุ่มและช่วยให้งานทำงานกับสมาชิกของกลุ่มง่ายขึ้น ตลอดจนสามารถสร้างพลังกลุ่มและสร้างทีมงานได้ดี

(5) การเป็นคนที่มีการแสดงออกที่เหมาะสม (Assertiveness) เป็นความเปิดเผยเยียบขาด ในการแสดงความต้องการ ความคิดเห็น ความรู้สึก และทัศนคติ การเป็นคนที่มีการแสดงออก ที่เหมาะสมจะช่วยผู้นำในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย สามารถเผชิญกับปัญหาภายในสมาชิกกลุ่ม

(6) ความมั่นคงทางอารมณ์ (Emotional Stability) เป็นความสามารถในการควบคุมอารมณ์ในการโต้ตอบได้อย่างเหมาะสมแม้ในภาวะวิกฤต อารมณ์ที่มั่นคงเป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำที่สำคัญซึ่งจะช่วยให้แก้ไขสถานการณ์ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

(7) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) เป็นการแสดงออกด้วยความสนใจและตั้งใจ ในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างกระตือรือร้น ผู้นำสามารถแสดงความกระตือรือร้นทั้งด้วยการใช้คำพูด และการแสดงออก เช่น การใช้ท่าทาง เป็นต้น ในสถานการณ์การบริหารจะต้องการผู้นำซึ่งกระตือรือร้น เพื่อจูงใจให้เกิดพฤติกรรมสร้างสรรค์การทำงาน ตลอดจนช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิก ในทีมงาน

(8) มีอารมณ์ขัน (Sense of Humor) เป็นการแสดงออกของความเป็นคนมีอารมณ์ดี และมองเหตุการณ์หรือสิ่งต่างๆ โดยไม่รู้สึกเครียด อารมณ์ขันจะถือเป็นบทบาทที่สำคัญของผู้นำ อารมณ์ขันจะช่วยลดความตึงเครียด ความน่าเบื่อหน่าย และความไม่ถูกต้อง ตลอดจนช่วยให้มีอำนาจเหนือกลุ่มได้

(9) ความเป็นคนอบอุ่นหรือมีความเอื้ออาทร (Warmth) เป็นการแสดงความเห็นอกเห็นใจ มีอารมณ์มั่นคง เข้าใจในสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นและพร้อมที่จะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาโดยช่วยให้ภาวะผู้นำมีประสิทธิภาพ

(10) มีความอดทนสูงต่อความตึงเครียด (High Tolerance for Frustration) เป็นความสามารถที่จะเผชิญปัญหาและสามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากผู้นำต้องเผชิญหน้ากับปัญหา ความผิดหวัง และความตึงเครียดมากมาย ดังนั้นผู้นำจึงต้องมีความอดทนสูง และสามารถแก้ปัญหาได้ด้วยสุขภาพจิตที่ดี

(11) การรู้จักตนเองและมีวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Self-awareness and Self-objectivity) เป็นการรับรู้ในจุดแข็งและจุดอ่อนของตนเองซึ่งจะช่วยให้เขาสามารถที่จะใช้จุดแข็งของเขาให้เกิดประโยชน์ และพัฒนาแก้ไขจุดอ่อนของตนได้ตลอดจนสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับทีมงานเพื่อให้งานกลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

2) *คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่สัมพันธ์กับงาน (Task-related Personality Trait)* เป็นคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพที่แน่นอนของผู้นำที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความสำเร็จ ในการทำงาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) มีความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นการมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานมีการตัดสินใจ และทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตัวเอง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างโอกาสในการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีความสามารถในการค้นหาปัญหาและความสามารถในการแก้ไขปัญหา ทักษะเหล่านี้จำเป็นต้องมีการฝึกหัดปฏิบัติเพื่อพัฒนาทักษะด้านนี้



(2) มีความเข้าใจอารมณ์และความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น (Sensitivity to Others and Empathy) ผู้นำต้องพยายามสร้างอิทธิพลเหนือผู้อื่น โดยต้องเข้าใจถึงความรู้สึกนึกคิด ทักษะคติ ความสนใจและอารมณ์ของสมาชิกกลุ่ม โดยศึกษาและสังเกตในรายละเอียดว่าสมาชิกกลุ่มเป็นใคร มีความต้องการอย่างไร เพื่อที่จะหาวิธีการสื่อสารที่ดี และสร้างอิทธิพลเหนือบุคคลเหล่านั้นได้ ทักษะด้านนี้จะช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งและความล้มเหลวของผู้นำ ตลอดจนจะช่วยให้การตัดสินใจและการเจรจาต่อรองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุผล

(3) ความสามารถในการยืดหยุ่นได้และความสามารถในการปรับตัว (Flexibility and Adaptability) ความยืดหยุ่นได้เป็นความสามารถที่จะปรับภารกิจและความต้องการของทีมงานให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ ตลอดจนสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง เช่น ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี การลดจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงลักษณะความจำเป็นและความต้องการของลูกค้า การเปลี่ยนแปลงด้านกำลังแรงงาน ฯลฯ

(4) สภาพการควบคุมภายในตนเอง (Internal Locus of Control) เป็นลักษณะด้านบุคลิกภาพของผู้นำซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าเป็นผู้ควบคุมและเป็นผู้กำหนดดวงชะตาชีวิตของตนเอง ซึ่งคุณสมบัตินี้ผู้นำต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีจิตใจที่เข้มแข็ง มีความอดทน และมีการพัฒนาตนเอง จึงจะสามารถควบคุมตนเองได้ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้จะทำให้ผู้นำเป็นที่ยอมรับของสมาชิกกลุ่ม

(5) ความกล้าหาญ (Courage) ผู้นำต้องมีความกล้าหาญในการเผชิญกับความเลวร้าย ความท้าทายต่อสิ่งแปลกใหม่ ซึ่งจะต้องมีความรอบคอบ ระมัดระวัง มีความคิดริเริ่ม มีความรับผิดชอบมีความกล้าหาญในการตัดสินใจเพื่อที่จะฉวยโอกาส ขจัดอุปสรรค แก้ไขปัญหา และการใช้กลยุทธ์ใหม่ๆ ในแต่ละสถานการณ์ให้ได้

(6) ความสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resiliency) เป็นความสามารถในการที่จะ แก้ไขปัญหาให้เรียบร้อยได้อย่างรวดเร็ว เช่น การถูกตัดงบประมาณ กำลังแรงงาน การให้พนักงานออก เป็นต้น ผู้บริหารระดับสูงจะไม่กังวลถึงความล้มเหลว เพราะจะเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจ ของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่จะเกิดความมุ่งมั่นบากบั่นไม่ยอมแพ้และไม่ทอดทิ้งในสิ่งใดอย่างง่าย ๆ

ลิปปีท และราฟท์ ไวท์ (Lippit and Ralph White, 1940 อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ตีวยานนท์) อรรถมานะ, 2542, น. 258-259) ได้ทำการศึกษาเรื่องภาวะการเป็นผู้นำของมหาวิทยาลัยไอโอวา (The University of Iowa) พบว่าผู้นำมีอยู่ 3 แบบ คือ



1) *ผู้นำตามแบบอัตตนิยม (Autocratic Style)* ในภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบอัตตนิยมนั้น ผู้นำจะยึดตนเองเป็นสำคัญ เขาจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดเป้าหมาย และวิธีการทำงานด้วยตนเอง แล้วจึงสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตนจะทำการควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด (Close Supervision) ไม่ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นและมีอิสระในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะเขาจะไม่มีความไว้วางใจในผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นจุดเน้นของผู้นำแบบนี้ก็คือ ตัวของเขา ก้าวร้าวตอบโต้ผู้นำ หรือไม่ก็เฉยเมย หรือแสดงความก้าวร้าวเมื่อผู้นำไม่อยู่

2) *ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic or Participative Style)* ด้วยภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบนี้ ผู้นำจะมีเจตคติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตรงข้ามกับแบบแรก เขาจะมีความไว้วางใจในผู้ใต้บังคับบัญชา เห็นผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้ความสามารถ ดังนั้นเขาจะเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย รวมตลอดถึงกำหนดวิธีการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยตัวผู้นำเองก็มีส่วนอย่างเต็มที่ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจุดเน้นของผู้นำแบบนี้จึงอยู่ที่ทั้งตัวผู้นำและผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายหรือรวมเรียกว่ากลุ่มนั่นเอง ภายใต้ภาวะการณ์เป็นผู้นำแบบนี้สมาชิกในกลุ่มจะมีความพึงพอใจสูง

3) *ผู้นำแบบปล่อยเสรีนิยม (Laissez – Fair Style)* ด้วยภาวะการณ์เป็นผู้นำชนิดนี้ ผู้นำจะปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เขาเป็นเพียงผู้ดูแลอยู่ห่างๆ โดยไม่ค่อยมีบทบาทอะไรมากนักคล้ายกับคนนั่งชิวๆ ดังนั้นจึงมีคำเรียกผู้นำแบบนี้ว่าผู้นำแบบบุรุษไปรษณีย์ เพราะเขามีหน้าที่ส่งผ่านข่าวสารเท่านั้น ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้นำแบบนี้จะไม่มีบทบาท ตรงกันข้ามบทบาทต่างๆ จะตกอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชา จุดเน้นจึงอยู่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าผู้นำแบบนี้ไม่ได้ทำการนำเลย ดังนั้นจึงอาจถือว่าเขาเป็นผู้นำจอมปลอม (Pseudo-Leader) ในภาวะการณ์ เป็นผู้นำแบบนี้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะปรากฏมีความพึงพอใจมากกว่าผู้นำแบบอัตตนิยม

การนำแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำมาใช้ในการศึกษา จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการการนำเสนอโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นแสดงให้เห็นว่า มีผู้นำส่วนท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการพัฒนาของหมู่บ้านตนเองเข้าบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาจึงสามารถแสดงให้เห็นลักษณะความเชื่อมั่นต่อผู้นำ ศักยภาพ ความรู้ความสามารถที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่หมู่บ้านตนเอง ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์เพื่อต้องการทราบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำที่มาจากการบริหารงานในส่วนภูมิภาค(ท้องถิ่น)และผู้นำจากการบริหารงานในส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำ มีลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่มีผลต่อความเชื่อมั่นต่อตัวผู้นำ ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามีอย่างไร ผลการศึกษาที่

ได้จะเป็นการพิสูจน์ว่า แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำสามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำทั้งสองกลุ่ม

## 5. องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

### 5.1 ประวัติความเป็นมา

เหตุที่ได้ชื่อ “ตำบลตาเมียง” เพราะเมื่อสมัยก่อนได้มีราษฎรอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ที่บ้านโคกทม (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง) คนที่อพยพเข้ามาคนแรกคือ “ตาเมียง” และมีชาวบ้านอพยพตามมาอีกจำนวนหนึ่ง จนกระทั่งเกิดเป็นหมู่บ้านขึ้นมาแต่ด้วยบริเวณบ้านโคกทมเป็นพื้นที่ไม่สมบูรณ์นัก กันดารมาก และมีโจรเขมรเข้ามาลักขโมยของชาวบ้านเป็นประจำ ผู้นำหมู่บ้านคือ “ตาเมียง” ได้ชักชวนชาวบ้านอพยพจากบ้านโคกทมไปบ้านตาเมียงซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์และปลอดภัยมากกว่า และได้ขยายจนกระทั่งกลายเป็นตำบลตาเมียงในปัจจุบัน

### 5.2 ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในจำนวน 4 แห่งของอำเภอพนมดงรัก จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศลงวันที่ 23 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 จัดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นที่ 5 (ปัจจุบันเป็นอบต.ขนาดกลาง ประกาศเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2553) มีพื้นที่ตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย 68 ตารางกิโลเมตร หรือ 24,878 ไร่ พื้นที่รับผิดชอบ 12 หมู่บ้าน ตั้งอยู่ หมู่ที่ 3 บ้านพนมดิน ตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ ห่างจากที่ว่าการอำเภอพนมดงรัก ประมาณ 7 กิโลเมตร อาณาเขตพื้นที่อยู่ติดกับท้องถิ่นใกล้เคียง 4 ส่วน คือ ตำบลบักไผ่, ตำบลจิกแดก, ตำบลสายตะกู อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ และประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย ดังนี้

#### ที่ตั้งสัมพันธ์

ทิศเหนือ จรด บ้านละเอาะ ตำบลจิกแดก และบ้านสระแก้ว ตำบลโคกกลาง  
อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

ทิศตะวันออก จรด บ้านรุน ตำบลบักไผ่ อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

ทิศตะวันตก จรด บ้านโคกกระชาย ตำบลสายตะกู อำเภอบ้านกรวด  
จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศใต้ จรด ประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย

ที่ตั้งสัมบูรณ์ (พิกัดทางภูมิศาสตร์)

ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ตั้งอยู่ที่พิกัดตาม Indian Datum WGS 84 ที่พิกัด

ละติจูด UTM 47P 314350 E

ลองจิจูด UTM 47P 1595950 N

### 5.3 ข้อมูลประชากร

ตำบลตาเมียงเป็นชุมชนเกษตรกรรมที่ประกอบด้วยประชากรหลากหลายวัฒนธรรมได้แก่ กูย (ส่วย) เขมร ลาว ตั้งชุมชนหมู่บ้านเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ ชุมชนตาเมียง (ม. 1,2,9 และ 12) ชุมชนพนมดิน (ม.3,4,7 และ 10) ชุมชนหนองคันนา (ม.5,6,8 และ 11)

ประชากรของตำบลตาเมียงส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมีผลผลิตที่หลากหลายเนื่องจากสภาพพื้นดินอุดมสมบูรณ์ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ข้าวหอมมะลิ ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ไม้ยูคาลิปตัส นอกฤดูกาลผลิตเกษตรกรมักรวมกลุ่มเพื่อทำอาชีพเสริมสร้างรายได้ ไม่ต้องอพยพแรงงานเข้าสู่เมืองหลวงเช่น กลุ่มทอเสื่อกก กลุ่มอิฐประสานบ้านพนมดินหมู่ 4 กลุ่มจักสานบ้านหนองคันนา ม. 5 กลุ่มเกษตรอินทรีย์บ้านเกษตรสมบูรณ์ ม. 11 มีแหล่งเรียนรู้วิถีเกษตรพอเพียงคือแหล่งเรียนรู้เกษตรอินทรีย์บ้านเกษตรสมบูรณ์ ม. 11 แหล่งเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ(กอร.มน.,กศน.) นายสุขสันต์ ละผิว บ้านพนมดิน ม. 4 แหล่งเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงนายถาวร เหนี่ยวบุปผา บ้านเกษตรสมบูรณ์ ม. 11

ประชาชนในพื้นที่มีพื้นฐานการดำเนินชีวิตแบบเกษตรทั้งนี้โดยสภาพทั่วไปที่เป็นดินร่วนบนทรายที่มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างสูงผลผลิตที่ได้จึงค่อนข้างดี แต่สภาพดังกล่าวยังขาดปัจจัยที่จำเป็นต่อการผลิตคือระบบชลประทาน แหล่งน้ำขนาดใหญ่เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ตลอดปี สภาพห้วยหนองคลองบึงตื้นเขินเงินจากการสำรวจเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจพอเพียงท้องถิ่น(ด้านการเกษตรและแหล่งน้ำ) พบว่ามีความต้องการด้านการชลประทานและแหล่งน้ำเป็นอย่างมาก เช่น โครงการขุดลอก เจาะบ่อบาดาล การสร้างฝาย เป็นต้น

ตาราง 2.1 ข้อมูลประชากรตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	เพศชาย (คน)	เพศหญิง (คน)	รวม (คน)
1	บ้านตาเมียง	461	574	573	1,147
2	บ้านหนองจวบ	319	565	530	1,095
3	บ้านพนมดินเก่า	216	273	303	576
4	บ้านพนมดินใหม่	280	344	375	719

ตาราง 2.1 (ต่อ)

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	เพศชาย (คน)	เพศหญิง (คน)	รวม (คน)
5	บ้านหนองคันนา	329	562	571	1,133
6	บ้านโนนมะยาง	223	403	401	804
7	บ้านโคกแสง	308	517	487	1,058
8	บ้านหนองคันนา สามัคคี	301	600	565	1,165
9	บ้านพูนสุข	290	494	500	994
10	บ้านพนมดิน	247	391	387	778
11	บ้านเกษตรสมบูรณ์	166	318	348	666
12	บ้านตาเมียง	149	270	283	553
	รวม	3,289	5,365	5,323	10,688

ที่มา : สำนักบริหารการทะเบียนอำเภอพนมดงรัก กรมการปกครอง ณ เดือน พฤศจิกายน 2561

#### 5.4 แหล่งท่องเที่ยวและการคมนาคม

การคมนาคมของตำบลตาเมียง มีถนนสายหลัก คือ ทางหลวงหมายเลข 224 สายบ้านกรวด – หินโคน และทางหลวงหมายเลข 2407 สายบ้านตาเมียง – ปราสาทตาเมือน ซึ่งเชื่อมโยงกับโครงข่ายคมนาคมทางหลวงหมายเลข 24 (โชคชัย – เดชอุดม) และทางหลวงหมายเลข 214 (กาฬสินธุ์ – ชองจอม) เข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวปราสาทหินขอมโบราณกลุ่มปราสาทตาเมือน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่บ้านหนองคันนาสามัคคี หมู่ที่ 8 ตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์นับเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นที่ภาคภูมิใจของชาวตำบลตาเมียง เพราะเป็นแหล่งอารยธรรมที่สำคัญของโลก เป็นศูนย์รวมประวัติศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวกัมพูชา เนื่องจากทุกปีจะมีเพื่อนบ้านชาวกัมพูชาเข้าเยี่ยมชมนับหมื่นคนในงานประเพณีประจำปี “เยี่ยมเยือนตาเมือน เดือนเมษา” (ช่วงกลางเดือนเมษายนของทุกปี) รวมทั้งนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้าเยี่ยมชมตลอดปี นอกจากนี้แล้วยังมีอ่างเก็บน้ำห้วยเสม็ด ตั้งอยู่ที่บ้านโคกแสง หมู่ที่ 7 ตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับชาวตำบลตาเมียง เป็นอ่างเก็บน้ำที่มีขนาดใหญ่ มีน้ำไว้ใช้สำหรับการเกษตรตลอดปี เป็นแหล่งน้ำที่หล่อเลี้ยงชาวตำบลตาเมียงและตำบลใกล้เคียงมาอย่างยาวนาน

### 5.5 งบประมาณและการพัฒนา

องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงเป็น อบต. ขนาดกลางมีเงินงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง ข้อมูลจากกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงสำหรับปีงบประมาณ 2561 สรุปสถานการณ์คลังของหน่วยงานดังนี้

รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป	32,676,821.00	บาท
รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง	571,913.25	บาท
รายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	20,000.00	บาท
รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	23,960,734.61	บาท
เงินสะสม	-	บาท
รวมทั้งสิ้น	57,229,468.86	บาท

งบประมาณเพื่อการพัฒนา คือรายได้ที่นอกเหนือจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ตามวัตถุประสงค์ ที่ระบุมาในการใช้เงิน) เน้นหนักไปในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ตำบล โครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการประชาคมระดับต่างๆ ทั้งระดับหมู่บ้านหรือระดับตำบลมักเกี่ยวข้องกับ โครงสร้างพื้นฐานคิดเป็นร้อยละ 25.07 ตามข้อมูลรายละเอียดโครงการพัฒนาตำบลตาเมียงที่ปรากฏในแผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2564) ซึ่งได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเอาไว้ 8 ด้าน รายละเอียดดังตารางที่ 2.2

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 ข้อ 25 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและงบประมาณจากเงินสะสมในช่วงของแผนนั้น รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น จากระเบียบข้อดังกล่าวในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำเป็นต้องมีช่วงเวลาการดำเนินการตรงกับแผน หากไม่ตรงจำเป็นต้องมีการปรับแผนให้สอดคล้องตรงกันก่อนดำเนินการขั้นต่อไป

ตารางที่ 2.2 สรุปจำนวนโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	จำนวนโครงการ	ร้อยละ	หมายเหตุ
1. ส่งเสริมและพัฒนาด้านการเกษตร	14	3.90	
2. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	90	25.07	
3. ส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ อาชีพ การสร้างรายได้	20	5.57	

## ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การพัฒนา	จำนวนโครงการ	ร้อยละ	หมายเหตุ
4. การพัฒนาบริการสาธารณสุขและสวัสดิการชุมชน	95	26.46	
5. การพัฒนาการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และนันทนาการ	32	8.91	
6. การเมืองและการบริหารจัดการตามหลัก ธรรมาภิบาล	41	11.42	
7. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	30	8.36	
8. การจัดระเบียบชุมชนและสังคม	37	10.31	
รวม	359	100.00	

ที่มา : แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561- 2564) สำนักงานปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง (พ.ศ. 2561 – 2564) ฉบับแรกประกาศใช้เมื่อ 28 ตุลาคม 2559 ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น ฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 พ.ศ. 2562 นั้นหมายความว่าในรอบ 3 ปีงบประมาณ มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่นจำนวน 4 ครั้ง ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลพบว่าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามข้อ 25 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 ให้สอดคล้องถูกต้องตรงกันสำหรับห้วงปีดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อตรวจสอบในเชิงลึกพบว่าสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ความต้องการจำเป็นเร่งด่วนของประชาชนเปลี่ยนเพราะการดำเนินการประชามม์ไม่ได้สะท้อนสภาพปัญหาที่แท้จริง ซึ่งข้อสรุปที่ได้จากเวทีประชาคมที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผลกระทบกับการดำเนินการ โครงการพัฒนาดังกล่าวมีจำนวนน้อยไม่ได้เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ เมื่อมีการรวบรวมข้อมูลเพื่อการจัดทำงบประมาณจึงมีเสียงสะท้อนเข้ามาอีกครั้ง จำเป็นต้องมีการประชาคมใหม่และปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นด้วยเหตุผลดังกล่าว



## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารราชการไทย รวมทั้งทราบถึงข้อเท็จจริงหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เอกสารและงานวิจัยที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา มีดังต่อไปนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) กล่าวถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นว่ามีการรวมอำนาจเกินขอบเขต (Over - Centralization) สาเหตุสำคัญ คือ กระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง ปัญหาที่ตามมาคือ เกิดการซ้ำซ้อนของงานในระดับกรมและกอง ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงด้วยกันและกรมต่างๆ ทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงได้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ของส่วนอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกัน ต่างกระทรวง ต่างกรม ต่างก็มีพระราชบัญญัติ กฎหมาย คำสั่ง มติระเบียบต่างๆ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทั้งด้านการบริหาร ด้านการกำหนดและทบทวนนโยบาย

สมาน รังสิโยภุชญ์ (2543) ได้นำเสนอว่า กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง ไม่ได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ดังนั้น โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลางแต่บุคคลเหล่านี้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น อย่างไรก็ตามข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีทัศนคติแบบดั้งเดิมได้ปฏิบัติเสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาของตน แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) กล่าวโดยสรุปว่า ประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารประเทศและการจัดการบริการสาธารณะที่มีความสำคัญนั้นถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ส่วนภารกิจหรืองานที่เป็นของท้องถิ่นก็จะเป็งานที่ง่าย ๆ งบประมาณและทรัพยากรบุคคลที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ด้วย นอกจากนั้นการตั้งหน่วยงานและการให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคในพื้นที่ของท้องถิ่น ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากรและทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีความเป็นอิสระ รวมทั้ง

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังถูกรอบงำและบริหารโดยข้าราชการของภูมิภาคตลอดมา อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารเปลี่ยนแปลงไป คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงผู้กำกับดูแลและมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มานิตย์ จุมปา (2548) กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมี 2 ประการ ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น การกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่น 2) ความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลัง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลังในด้านของงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

นิคม พรหมมาเทพย์ (2538) ได้ศึกษาถึงภาวะผู้นำและกระบวนการกลุ่มในการพัฒนา ชนบท ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำตามธรรมชาติมีคุณสมบัติที่คล้ายกันคือมีประสบการณ์ในเรื่องที่ กลุ่มต้องการความคิดริเริ่ม มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล มีความเสียสละ กล้าได้กล้าเสีย มีความสามารถในการประสานงานที่ดี เป็นผู้มีความสามารถนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาและมีความสามารถในการแก้ปัญหาในชุมชนได้ ผู้นำจะเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ชุมชนประสบปัญหา ขณะเดียวกันชุมชนที่ขาดวัดเป็นที่พึ่งพาทางใจและใช้ประกอบพิธีกรรม ชุมชนขาดความสามัคคี เงื่อนไขที่ผู้นำและกลุ่มที่ใช้ในการดำเนินการ คือ ปัญหาและความต้องการของชุมชน ความสามารถของผู้นำ ความร่วมมือของชุมชนและของสมาชิกกลุ่ม การสื่อสารผ่านเอกสารและการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ระหว่างผู้นำกับสมาชิกและชุมชน

ทรงเกียรติ เสียงเจริญ (2543, น. 46-48) ซึ่งได้ศึกษาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่ บ้าน ในยุคปัจจุบัน โดยทำการศึกษาเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอภินทรบุรี จังหวัดปราจีนบุรี จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว ทำให้ได้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะคือ 1) การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทได้จริง และขณะเดียวกันบทบาทที่ประชาชนคาดหวัง ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านในปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในระดับปานกลาง 2) กำนันและผู้ใหญ่บ้านควรให้ความสำคัญกับบทบาทด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยควบคู่ไปกับบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยอำเภอต้องเร่งรัดพัฒนาคุณภาพของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมกับปัจจัยแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น ส่งเสริมด้านการศึกษาต่อ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน การทดสอบสมรรถภาพและประเมินผลอย่างจริงจัง 3) ควรกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน

และผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน ตลอดทั้งกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน

ปกรณ์ สุริวรรณ (2546) ได้ศึกษาการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ ท้องถิ่นกับประชาชน ผลการวิจัยพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ ท้องถิ่นกับประชาชน และความสัมพันธ์เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบผู้อุปถัมภ์ - ลูกน้อง โดยนักการเมืองจะให้ความช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านจะช่วยสร้างความนิยามแก่นักการเมืองที่ช่วยเหลือท้องถิ่นของตนเอง

สันติ สวัสดิพงษ์ (2541) ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน : กรณีศึกษาในท้องที่อำเภอหางดงจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาปรากฏว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในชุมชน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการชักชวนให้ประชาชนไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการชี้แนะให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลที่ตนแนะนำให้เป็นผู้นำชาวบ้านในการชุมนุมประท้วงหรือนำข้อร้องเรียนไปแจ้งยังส่วนราชการเท่านั้น แต่ในเรื่องของการส่งเสริมให้ชาวบ้านมีความรู้เรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือการชักชวนให้ชาวบ้านสนใจเรื่องข่าวสารบ้านเมืองนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้แสดงบทบาทเลย สำหรับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเงินจากการซื้อเสียงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ชาวบ้านไปใช้สิทธิเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆทางการเมือง รองลงมาได้แก่ บารมีส่วนตัวและความเกรงใจในตัวกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในเรื่องบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในชุมชน โดยทั่วไปแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในการช่วยเหลือและพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก ส่วนใหญ่ประชาชนจะช่วยกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเองมากกว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องของการรับความช่วยเหลือจากนักการเมือง ซึ่งเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

จจร ขวัญพร้อม (2556) ได้ศึกษาบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ผลการศึกษาพบว่าด้านระเบียบกฎหมายต่างๆ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้มากมายตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกมิติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ปกครอง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกันและกัน

กลุ่มของกรรมการหมู่บ้านมักขัดผลประโยชน์จากการดำเนินการงานโครงการต่างๆ การแก่งแย่งผลประโยชน์จากการทำธุรกิจ การแข่งขันและแย่งผลงานที่ปรากฏแก่สายตาประชาชน ขาดการติดต่อประสานงานที่ดี แนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างสองกลุ่มอำนาจก็ต้องมีการประสานความร่วมมือกันในการทำงาน โดยการจัดประชุมเพื่อเสนอแนวทางต่างๆ ในการแก้ไข ปัญหาท้องถิ่น กำหนดผู้ใหญ่บ้านไม่ควรยึดติดกับอำนาจเก่า ไม่นำความขัดแย้งส่วนตัวไปปะปนกับการปฏิบัติงานส่วนรวม

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่องบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมในอนาคต โดยผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และตามกฎหมายอื่นอาจจำแนกได้เป็น 6 บทบาท ดังนี้ 1) บทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย 2) บทบาทด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ 3) บทบาทด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4) บทบาทด้านการทะเบียนต่างๆ 5) บทบาทด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 6) บทบาทด้านอื่นๆ ซึ่งปรากฏพบว่าบทบาทที่เป็นอยู่ตามกฎหมายที่กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติจริงหรือสามารถปฏิบัติได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

2. บทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคตของกำนันผู้ใหญ่บ้านควรให้ความสำคัญบทบาทด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย รองลงมาคือบทบาทด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการทะเบียนต่างๆ ด้านการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและด้านอื่น

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอมดรัก จังหวัดสุรินทร์ ทำการศึกษาข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยประชาชนในพื้นที่ตำบลตาเมียง 12 หมู่บ้าน โดยมีวิธีการดำเนินการศึกษาดังนี้

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลตาเมียง อำเภอมดรัก จังหวัดสุรินทร์

##### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

1.2.1 ขนาดกลุ่มตัวอย่าง กำหนดกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มผู้นำ ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งผู้นำท้องถิ่นรวมจำนวน 3 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมจำนวน 3 คน

2) กลุ่มประชาชน ประกอบด้วยคณะกรรมการประชาคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศสัดส่วนประชาคมระดับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง เพื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2559 จำนวน 6 คน

1.2.2 การสุ่มตัวอย่าง ใช้การกำหนดแบบผสมโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น วิธีเจาะจง คณะกรรมการประชาคมระดับตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงจำนวน 6 คน ผู้นำท้องถิ่นจำนวน 3 คน ประกอบด้วย กำนัน 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และผู้นำท้องถิ่นจำนวน 3 คน ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน

### 3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจให้ความสำคัญกับข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แบบสัมภาษณ์มีความเที่ยงตรงตามเนื้อหาและใช้วิธีการสังเกตการณ์ร่วมกับการสัมภาษณ์ โครงสร้างของแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามทั่วไปเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) เป็นการเก็บข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์และใช้วิธีการสังเกตการณ์ร่วมกับการสัมภาษณ์ จากกลุ่มตัวอย่าง 12 คน ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตนเองพร้อมบันทึกเสียงการสัมภาษณ์เพื่อการตรวจสอบอีกครั้ง

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นการเก็บข้อมูลเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย ระเบียบ กฎหมายและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้จากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของงานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศออนไลน์และห้องสมุด มสธ. สำนักบรรณสารสนเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

### 5. การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากแบบสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ โดยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบการพรรณนาวิเคราะห์ หรือเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา โดยจะเป็นการวิเคราะห์ภายในกรอบทฤษฎีที่กำหนดไว้ภายในเนื้อหาของข้อมูล ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากวิธีการต่างๆ ข้างต้นนั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเรียนรู้ไปกับการเก็บข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การเก็บรวบรวมข้อมูลตาม



ขั้นตอนอันได้แก่ การค้นคว้าผ่านเอกสาร การสังเกตการณ์ และวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Analytic Induction) ตามที่พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ (2550, น. 45) ได้อธิบายว่าการสร้างข้อสรุปเชิงอุปนัย (Induction) เป็นการสร้างข้อเสนหรือข้อวินิจฉัยโดยอาศัยการให้เหตุผลของผู้วิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปจากหลักฐาน (Premise) ที่เป็นที่ยอมรับหรือบางสิ่งบางอย่างที่รู้ว่าเป็นจริงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสังเกตการณ์หรือข้อเท็จจริงโดยเฉพาะ สอดคล้องกับสุภางค์ จันทวานิช (2552, น. 131) ได้อธิบายว่าในการสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยนั้นเป็นวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่เน้นการสร้างข้อสรุปทั่วไปที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรตั้งแต่สองตัวขึ้นไป โดยใช้กรณีหรือแหล่งข้อมูลเฉพาะจำนวนหนึ่งเป็นหลักแล้วกล่าวอ้างความจริงทั่วไปขึ้นจากความจริงเฉพาะของข้อมูลชุดดังกล่าว โดยนำข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ในภาคสนามมาเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมผ่านทางเอกสาร และผลการวิจัยต่างๆ ที่ได้เข้าถึง มุ่งที่จะตอบ โจทย์ของวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ข้างต้นเป็นสำคัญแล้วสร้างข้อสรุปโดยทั่วไป (Generalization) ทั้งหมดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง



## บทที่ 4

### ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายและความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน ซึ่งการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาข้อมูลส่วนใหญ่จากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งสัมภาษณ์และสังเกตผู้ให้ข้อมูล โดยเลือกเฉพาะเจาะจงทั้งหมด 3 กลุ่ม รวมทั้งสิ้น 12 คน เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลและตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

#### 1. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 ที่ว่าด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ จากการศึกษาเอกสาร กฎหมาย ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องสามารถอธิบายอำนาจในทางกฎหมายของผู้นำ ได้ดังต่อไปนี้

1.1 อำนาจของผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งก่อนการบังคับใช้ได้มีจุดเริ่มต้นจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบความทุกข์สุขของราษฎรตามพื้นที่บ้านต่างๆ เป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง นอกจากนั้นก็เพื่อรักษาพระราชอำนาจตามกำหนดกฎหมายให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยความเรียบร้อย หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รศ. 116 ประมาณ

17 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงใหม่และได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและเป็นหลักของการปกครองท้องที่ในประเทศไทยมาจนตราบทว่าทุกวันนี้ ทั้งนี้เอกสารที่เป็นกฎหมายได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116
- 2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486
- 4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489
- 5) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510
- 6) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112 ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2515
- 7) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516
- 8) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525
- 9) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527
- 10) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532
- 11) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535
- 12) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
- 13) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
- 14) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552

กำนันผู้ใหญ่บ้านนับว่าเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ เป็นทั้งผู้นำที่มีบทบาทสำคัญยิ่งที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานทั้งภาครัฐและประชาชน อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้มีมากมายทั้งในฐานะนักปกครองที่มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขและในฐานะนักพัฒนา เพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น หน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้จากภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ต่างๆ

การกระจายอำนาจการปกครองเริ่มเห็นได้ชัดเจนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ ทั้งนี้เมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่แล้วยังมอบอำนาจเกี่ยวกับหน้าที่นั้นๆ ด้วย อย่างไรก็ตามมุมมองของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยที่ผ่านมานั้นมักถูกมองว่าเป็นการมอบในทางกฎหมายเท่านั้น เป็นการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานมองข้ามองค์ระดัชุมชนและประชาชน

“ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลตาเมียง ได้มีการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบหนังสือ  
สั่งการที่เกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนด  
ผู้ใหญ่บ้านเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะผู้นำหมู่บ้าน  
คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการประชาคมหมู่บ้านและใน  
ระดับตำบลอาจได้รับการคัดเลือกให้เป็นตัวแทนประชาคมด้วย”  
(อนันต์ แขนุนทด, สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2562)

เมื่อถามถึงกฎหมายของผู้นำท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอนันต์ แขนุนทด ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๖ รางวัลผู้ใหญ่บ้านดิเด่น ประจำปี พ.ศ. 2561 ได้ให้ความเห็นกับผู้วิจัย จากนั้นยังได้เล่าถึงกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่ผู้นำท้องถิ่นอย่างกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรู้ ควรรู้เพื่อการปกครองในระดับหมู่บ้าน ส่วนปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นพบว่าในพื้นที่หมู่บ้านที่ตนเองดูแลอยู่นั้นไม่ประสบปัญหาแต่อย่างใด การประสานงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงของหมู่บ้านจะมีเพียง 1 คนก็ตาม (1 ท่านสิ้นสมาชิกภาพจากเหตุเสียชีวิต) เนื่องจากพื้นที่ของหมู่บ้านค่อนข้างเล็ก บริบทโดยรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างพื้นฐานเต็มพื้นที่ แทบจะเรียกได้ว่าไม่มีวาสนาได้เหยียบพื้นดินกันเลย ชาวบ้านให้ความร่วมมือดี การพัฒนาหมู่บ้านเกิดจากการความต้องการของคนในหมู่บ้านที่สะท้อนเสนอ แนะนำผ่านการประชุมประจำเดือนที่จัดขึ้นทุกเดือน การจัดทำแผนพัฒนาทั้งในระดับหมู่บ้านหรือแผนพัฒนาตำบลจึงไม่พบปัญหาอะไร ผู้ใหญ่แหนบทองกล่าว

ในมุมมองของนายอนันต์ แขนุนทด ผู้ใหญ่บ้านรางวัลแหนบทอง ระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นไม่ได้เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาเลย ตรงกันข้ามกฎหมายที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างหากที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ตั้งแต่การเข้ารับหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านสมัยแรกในปี พ.ศ. 2549 – 2554 และสมัยที่ 2 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงซึ่งเดิมเรียกว่า “แผนพัฒนาสามปี” เป็นแผนที่มีความยืดหยุ่นสูง มีการทบทวน/ปรับปรุงทุกปีเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอีกทั้งเพื่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือที่รู้จักกันในชื่อ “ข้อบัญญัติประจำปี” ภายใต้แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

“ช่วงหลังๆ มาเนี่ย ตั้งแต่มีการรัฐประหารในปี 2557 ผมว่า พวกเราจัดทำแผน ปรับปรุงแผนกันบ่อยมาก ผมเองอาจรวมถึง ประชาชนรู้สึกเหนื่อยหน่าย” (อนันต์ แขนงทศ, สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2562)

เช่นเดียวกันกับความคิดเห็นของนายภูมิพัฒน์ พันธุ์พิศ กำนันหมู่บ้านไฟแรงที่เข้ามา ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพียง 3 เดือน หัวหน้าผู้ใหญ่บ้านก็สิ้นสุตวาระลง ผลการเลือกนายตำบล หรือกำนันโดยฉันทามติของผู้ใหญ่บ้านตำบลตามเมืองทั้ง 12 หมู่บ้านก็ให้ความเชื่อมั่นในบุคคลท่าน นี้

“ผมรู้เพียงว่าในอดีตท้องที่เคยมีบทบาทมากในการบริหารงาน ของสภาตำบลก่อนเปลี่ยน ก่อนยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วน ตำบลตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันนั้นผ่านไป ทุกวันนี้พวกเราท้องที่ได้เข้ามามีบทบาทใน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลในรูปแบบของประชาคมทั้งในระดับ หมู่บ้านและระดับตำบล” ภูมิพัฒน์ พันธุ์พิศ (สัมภาษณ์ 1 กันยายน 2562)

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 มีการบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการ ปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบสภาตำบลและรูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) (กระทรวงมหาดไทย 2542, น. 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่คิดรวมเงิน อุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์ รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ได้ประกาศไว้ในราชกิจจา นุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การ บริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ.2542 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นองค์กรหลัก

ในการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งโครงสร้างของการบริหารออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 76-72)

1) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะประกาศใช้บังคับ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลกับสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ประกาศใช้บังคับจึงได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านที่ให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านก็ให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตราที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธาน กรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ปัจจุบันคณะผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและคณะที่ผู้บริหารแต่งตั้ง<sup>1</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) มาตรา 58/3 นายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิก



1.2 อำนาจของผู้นำท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อต้องการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้จึงได้จัดให้มีโครงสร้างเจ้าหน้าที่คอยประสานงานระหว่างราษฎรตามท้องถิ่นต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะขับเคลื่อนรูปแบบการปกครองนี้ ทั้งนี้เอกสารที่เป็นกฎหมายในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538
- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
- 4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
- 5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
- 6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552
- 7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

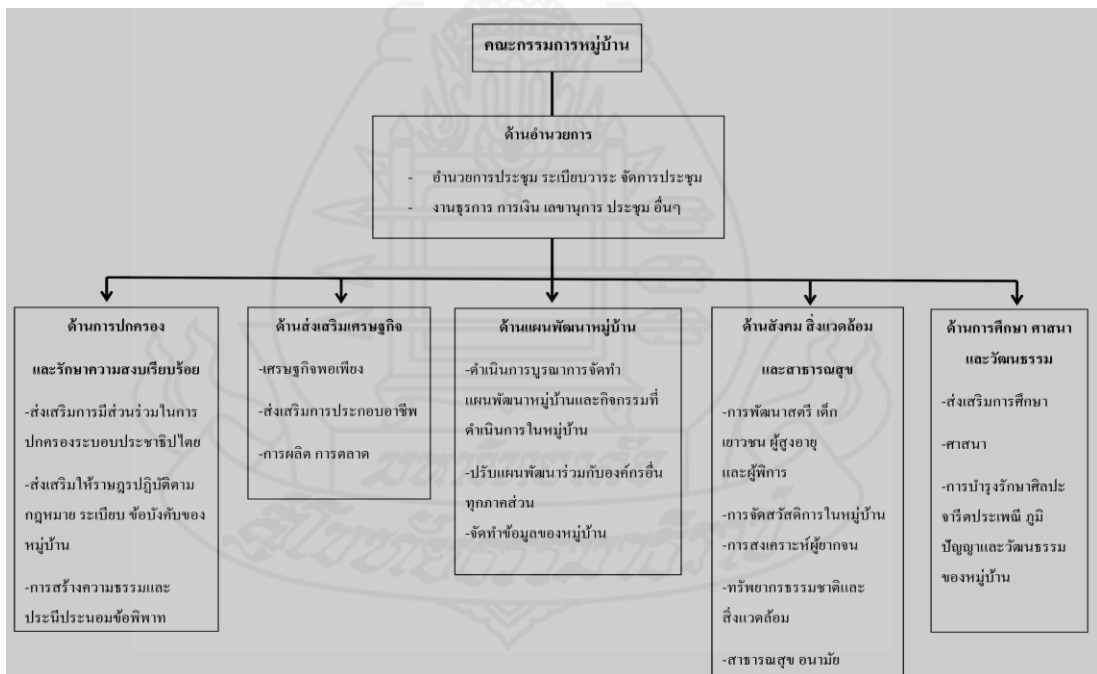
หน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้บัญญัติแบบตรงตัวเหมือนกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่เป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป แต่ปรากฏในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นหน้าที่ในภาพรวมของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระนั้นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรภายในหมู่บ้าน มีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรวมไปถึงการประสานงานโครงการพัฒนาหมู่บ้านผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามลำดับ

---

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

1.3 อำนาจทางกฎหมายร่วมกันของผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง ในทางกฎหมายกลไกที่เป็นจุดร่วมของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำทั้งสองฝ่ายคือ กรรมการหมู่บ้านในรูปแบบการปกครองท้องที่และคณะกรรมการประชาคมระดับหมู่บ้าน/ตำบลในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้นำทั้งสองฝ่ายปฏิบัติกรร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลที่มีผลสืบเนื่องจากแผนพัฒนาในระดับหมู่บ้าน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้หมู่บ้านมีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในการปกครองภายในหมู่บ้านที่เรียกว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. แยกโครงสร้างของคณะกรรมการออกเป็น 6 ด้านหลักตามความรับผิดชอบ ประกอบด้วย 1) ด้านอำนวยการ 2) ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย 3) ด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน 4) ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ 5) ด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และ 6) ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม แสดงดังภาพ 4.1



ภาพที่ 4.1 แผนผังแสดงโครงสร้างและหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ผู้วิจัย)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบที่กำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมภาคประชาชน โดยมีกลไกกรรมการประชาคม 2 ระดับคือ ระดับ

หมู่บ้านและระดับตำบล ทั้งสองระดับจะประกอบด้วยผู้นำทั้งสองฝ่ายข้างต้นและส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการประชาคมในระดับหมู่บ้านที่มีการคัดเลือกกันคือกรรมการหมู่บ้าน และอาจเปลี่ยนตัวประธานจากผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสมหรือมีคุณวุฒิที่ดีกว่าตามมติของราษฎรในหมู่บ้าน ความคาบเกี่ยวของการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาของหมู่บ้านที่เป็น คณะกรรมการประชาคมหมู่บ้านแสดงได้ดังตารางเปรียบเทียบ 4.1

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบโครงสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านตาม ม.28 ตรีแห่ง พ.ร.บ.ลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 (ผู้วิจัย)

โดยตำแหน่ง	โครงสร้างเดิม	โครงสร้างใหม่
ผู้ใหญ่บ้าน	ประธาน	ประธาน
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	กรรมการ	กรรมการ
สมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น	-	กรรมการ
ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน	-	กรรมการ
<b>โดยการเลือก</b>		
ผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการ	กรรมการ
	5 – 9 คน	2 - 10 คน

นายสมเพียร ปฏิตั้ง อดีตกำนันตำบลตาเมียงซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านสมัยที่ 2 ของบ้านหนองจวบ หมู่ที่ 2 เป็นบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำรุ่นเก่าที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งผู้นำท้องที่ตามอายุที่กฎหมายระบุ<sup>2</sup> ให้ประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบลว่า

“มาวันนี้ท้องที่มีบทบาทน้อยลง อะไรๆก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนทั้งสมาชิก อบต. นายก อบต. การมีส่วนร่วม การจัดทำแผนพัฒนาตำบล แต่ก็ยังไม่พินมือของท้องที่” (สมเพียร ปฏิตั้ง สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2562)

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) มีอายุครบหกสิบปี

การเล่าประสบการณ์ของผู้ใหญ่บ้านหนองจวบ หมู่ที่ 2 ทำให้ทราบว่าก่อนที่จะมีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตรง กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทมากในสภาตำบล การพัฒนาตำบลรวมไปถึงการจัดทำแผนเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นสมาชิกสภาฯ โดยตำแหน่ง คณะกรรมการบริหารประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน 1 คน โดยตำแหน่ง และอาจมีผู้ใหญ่บ้านที่สวมหมวกสมาชิกสภาตำบลเข้าร่วมอีก 4 คน ซึ่งก็เป็นเช่นนั้น โควตาของสมาชิกสภาตำบลในคณะกรรมการบริหารอีก 4 ที่นั่งเป็นของผู้ใหญ่บ้านจากการคัดเลือกกันเองของสมาชิกสภาตำบล

## 2. ความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

การปฏิบัติหรือดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาของผู้นำท้องที่และท้องถิ่นเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การให้ข้อมูลของประชาคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่นอกเหนือจากความเห็นของผู้นำทั้งสองฝ่าย พบว่าแนวคิดเกี่ยวกับผู้นำและภาวะผู้นำสามารถนำมาอธิบายถึงอำนาจของผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงได้

ตัวอย่างที่ทำการเก็บข้อมูลทุกคนให้ข้อมูลว่า มีความสัมพันธ์กับผู้นำทั้งสอง ทั้งที่เป็นความสัมพันธ์โดยตรงในระบบเครือข่ายหรือเป็นผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการประกันตัวในคดีอาญา การช่วยเหลือในงานศพ งานบวช งานแต่ง การรับรองเอกสารทางราชการ การอำนวยความสะดวกในการรับเบี้ยยังชีพ การประสานขอรับการช่วยเหลือ การสงเคราะห์ ฯลฯ

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้นำทั้งสองประเภทเข้าใจบทบาทของตนเองในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในฐานะของผู้นำหรือตัวแทนของประชาชนที่ต้องนำความผาสุก อยู่ดีกินดีมาสู่คนภายในหมู่บ้านของตน

“ การจัดทำแผนพัฒนาเป็นหน้าที่ร่วมกันของผู้นำที่จะต้องนำพาพี่น้องไปสู่ความอยู่ดี กินดี การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การปกครองให้เป็นของท้องที่เขาไป สมาชิก (อบต.) เป็นนักพัฒนาอะไรที่เป็นความเจริญต้องแนะนำ ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่น เราเรามีงบประมาณ ท้องที่ไม่มี แต่ต้องร่วมมือกัน” (บุญเสถียร ศรีทา สัมภาษณ์ 2 กันยายน 2562)

นายบุญเสถียร ศรีทา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นถึงบทบาทของผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนา โดยเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับผู้นำท้องถิ่นที่ให้ข้อมูลก่อนหน้า การจัดทำแผนพัฒนาเป็นหน้าที่ของผู้นำที่ต้องร่วมกันทำ ท้ายที่สุดก่อนมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องในความเห็นชอบแผนพัฒนาดังกล่าว

ภูมิหลังของประธานสภาในเวทีของการปกครองท้องถิ่น เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อนแล้วให้ฟังถึงการจัดทำแผนพัฒนาตั้งแต่สมัยที่เข้ารับหน้าที่สมัยแรกว่าแตกต่างจากปัจจุบันมาก เมื่อก่อนการจัดทำแผนพัฒนาไม่ต้องการการมีส่วนร่วมมากนักในทางปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องคิด ต้องทำ เพื่อการพัฒนาทั้งตำบลไม่เห็นสภาพความเป็นจริงหรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในระดับหมู่บ้าน เมื่อมีตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตัวแทนดังกล่าวต้องนำพาความอยู่ดีกินดีไปสู่คนที่ให้ความไว้วางใจกับพวกเขา การที่ท้องถิ่นหมู่บ้านจะพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นต้องมีความร่วมมือต่อกันและกัน จะถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้ ผู้นำต้องแนะนำและผลักดันให้เกิดขึ้นแต่ไม่ใช่เป็นการบงการ สั่งการ เผด็จการ ต้องให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมตามวิถีประชาธิปไตย ตามลำดับความสำคัญที่ได้จัดเรียงกันเอาไว้ การพัฒนาที่เป็นการเร่งด่วนต้องดำเนินการก่อนเช่น โครงสร้างพื้นฐาน เมื่อครอบคลุมแล้วอาจขยายผลไปยังคุณภาพชีวิต การประกอบอาชีพ การสร้างรายได้

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำทั้งสองฝ่ายตามการรับรู้ของประชาคมในบทบาทของผู้นำและรวมถึงการจัดทำแผนพัฒนา การรับรู้เชิงประจักษ์เป็นสิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นการนำพาการพัฒนามาสู่พื้นที่

“มีปัญหา มีความเดือดร้อน พ้นไปจากญาติพี่น้อง ผมก็คิดถึง  
ผู้ใหญ่เป็นคนแรก” (นาย ช. สัมภาษณ์ 2 กันยายน 2562)

นาย ช. ได้เล่าถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำของตนที่ปฏิบัติหน้าที่ในหมู่บ้าน เมื่อเกิดเหตุการณ์ความเดือดร้อนที่ตนเองไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ด้วยตนเอง จะนำเรื่องดังกล่าวไปหาหรือญาติพี่น้องหากไม่สามารถแก้ไขได้อีกก็จะนำเรื่องไปปรึกษากับผู้นำฝ่ายท้องถิ่นก่อนเป็นอันดับแรก และจากประสบการณ์จะจบที่ผู้นำท้องถิ่น ประชาคมอีกท่านหนึ่ง นาย ส. (นามสมมุติ) ตอกย้ำยืนยัน ยอมรับว่ามีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้นำท้องถิ่นที่จริง แต่ไม่ได้สนิทกับ ส.อบต. ถือว่าเป็นกลาง เล่าให้ฟังในคราวการจัดทำแผนพัฒนาของหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ การเตรียมสถานที่ ผู้ใหญ่บ้านและทีมงานดำเนินการ ส.อบต.ก็ไม่ได้ละเลยเข้าร่วมการจัดทำแผนด้วยถือเป็นเรื่องดี เขา

คิดว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นผลงานของทีมงานผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากการชี้แจงแจ้งโครงการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ทั้งที่เงินมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล ส.อบต. ไม่เคยชี้แจงข่าวพวกนี้เลย

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำที่อยู่เคียงข้างคนในหมู่บ้าน สามารถเรียกใช้ ขอความช่วยเหลือได้เสมอซึ่งต่างจาก สมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายแล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องอยู่ในพื้นที่เสมอจะละทิ้งไปนานโดยไม่มีเหตุอันควรและไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้ มิเช่นนั้นอาจพ้นจากตำแหน่ง<sup>3</sup> ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลระบุไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>4</sup> การขาดประชุมสภาทำได้ไม่เกิน 3 ครั้งเช่นเดียวกันผู้ใหญ่บ้านประชุมทุกเดือน แต่สมาชิกสภาตำบลประชุมตามสมัยที่ได้กำหนดไว้ตามแต่ละสภาท้องถิ่นเห็นควร องค์การบริหารส่วนตำบลตามเมืองมักกำหนดสมัยประชุมสมัยสามัญ ปีละ 4 ครั้ง และอาจเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้ตามกฎหมายโดยความเห็นชอบและเรียกประชุมของนายอำเภอ ซึ่งจะมีการประชุมไม่บ่อยครั้ง เว้นแต่มีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวอย่างท่านหนึ่งให้ความเห็นในประเด็นของการชี้แจงข้อมูลข่าวสารว่าเป็นการให้เกียรติกับทางผู้ใหญ่บ้านในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารคนในหมู่บ้านรู้ว่าท้องที่ไม่มีงบประมาณแต่การที่ได้งบประมาณมาพัฒนาเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีกี่นานๆครั้ง แต่สิ่งที่ท้องที่ได้เปรียบคือ ทราบแล้วแจ้งเมื่อใดโครงการมาเลยไม่ต้องรอข้ามปีงบประมาณเหมือนวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางครั้งสมาชิกฯ เองยังสับสนกับ โครงการพัฒนาว่าเป็นงบประมาณตามปีงบประมาณใด (ผู้นำท้องถิ่น สัมภาษณ์ 31 สิงหาคม 2562)

นายวิหาร เพชรประกอบ ประชาคมที่เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงถึง 2 สมัยแสดงความเชื่อมั่นและบทบาทของผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อนำความเจริญสู่หมู่บ้านท้องถิ่น กล่าวว่าจะเข้าไบบทบาทของผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาดีในฐานะที่เคยยืนอยู่ตรงจุดนั้น ปัจจุบันก็ยังมียบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน เป็นประชาคมระดับหมู่บ้าน

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 12 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (6) นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน หรือขาดประชุมสภาตำบลติดต่อกันสามครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร



และยังได้รับความเชื่อมั่นจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการติดตาม และประเมินผลแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามีง

“เขาเชื่อใจเรา เขาจึงเลือกเราเป็นผู้นำ ผู้นำต้องนำประ โยชน์  
กลับมาเป็นการตอบแทน” (วิหาร เพชรประกอบ สัมภาษณ์ 31  
สิงหาคม 2562)

อำนาจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับการดำเนินการจัดทำ  
แผนพัฒนาในสายตาของประชาชนไม่เป็นที่ประจักษ์แต่บทบาทของผู้นำนี้จะแสดงอย่างชัดเจนใน  
การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาก่อนประกาศใช้ผ่านกลไกคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น  
คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>5</sup>

### 3. ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตามีง ในการจัดทำแผนพัฒนา ท้องถิ่น และข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ตามีงที่ได้รับทราบข้อมูลจากตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้แยกมุมมองของกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม  
คือผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาและผู้เข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนา มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน มุมมองของผู้นำพบว่าการที่มีการจัดทำแผนพัฒนา  
หรือปรับปรุงแก้ไขบ่อยครั้งเป็นหนึ่งปัจจัยที่ทำให้จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมมีจำนวนลดน้อยลง ซึ่ง  
ในความสำเร็จของการมีส่วนร่วมนั้นคือการรวบรวมประเด็นปัญหา ความต้องการ ข้อเสนอแนะในการ  
พัฒนาจากคนในท้องถิ่น ทำให้มองเห็นสิ่งที่ต้องกำหนดเพื่อการแก้ไขหรือพัฒนาอย่างรอบด้าน  
กระบวนการดังกล่าวคือใช้แนวทางประชาธิปไตยเพื่อลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการ  
พัฒนาที่มีการถกหรือหารือในที่ประชุมเรื่องใดที่ได้รับการโหวตลงคะแนนเสียงมากนั้นอนุมานได้  
ว่ามีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้น ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน ต้องจัดลำดับความสำคัญของ  
ปีงบประมาณที่จะต้องดำเนินการไว้ก่อน ทั้งนี้จะต้องไม่ทิ้งเสียงส่วนน้อยหรือปัญหาลำดับรองลงมา  
รองลงมาจัดลงตามแบบแผนรูปแบบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนา  
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561) ซึ่งเป็นหน้าที่ของ

<sup>5</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548  
(แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ.2561)

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องจัดทำตามหนังสือชักชวนในการจัดทำแผนตามระเบียบฯ (แบบรายงาน ผ. 01 – 08)

กำนันภูมิพัฒน์ พันธุ์พิศได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นการเข้าร่วมหรือมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนว่า ราษฎรส่วนใหญ่ของตำบลตาเมียงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เดิมทีการจัดเวทีประชาคมเพื่อจัดทำแผนหรือปรับปรุงแผนจะมีการดำเนินการปีละ 1 ครั้ง ถือว่ากำลังมีความเหมาะสม การออกมาทำประชาคมขององค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดเจ้าหน้าที่มาคอยเป็นที่เลี้ยงให้ คอยให้คำแนะนำตอบข้อสงสัยต่างๆ กระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้เข้าร่วมประชุม มีอาหาร อาหารว่าง น้ำดื่ม สนับสนุนการจัดประชุม กรรมการหมู่บ้านจะดำเนินการร่วมกัน ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาไปจัดทำแผนพัฒนา การเสียสละเวลา 1 วันถือว่าคุ้มค่ามาก ๆ ภายหลังเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลชี้แจงว่าการดำเนินการดังกล่าวผู้เลี้ยงต่อการทุจริต ไม่เป็นไปตามระเบียบ การตรวจสอบและข้อทักท้วงจากหน่วยงานตรวจสอบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานจังหวัด เป็นข้อชี้แจงที่ใช้และเลี้ยงการประกอบเลี้ยง เมื่อไม่มีสิ่งดังกล่าว ประชาชนก็เลยไม่ค่อยเข้าร่วมประชุม หากเป็นการเสนอข้อมูลมักจะดำเนินการผ่านตัวแทนหรือผู้นำที่ได้มีการหารือกันแล้วในคราวประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน ถือว่าไม่ผิดกติกา หากต้องการเห็นบรรยากาศการมีส่วนร่วมองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำงานเชิงรุก วางแผนการดำเนินการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับวิถีของประชาชน เวลาที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการต้องเป็นช่วงที่เขาว่างจากงานหลัก การทำมาหากิน ช่วงเวลาเย็นๆ หลังเลิกงานหรือไม่ให้ยึดตามคราวประชุมประจำเดือนของแต่ละหมู่บ้าน ไปเลย

สอดคล้องกับนายธีรกุล กิดเกียน อดีตกำนันตำบลตาเมียงผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการเมื่อครั้งมีการจัดตั้งสภาตำบลได้แสดงความคิดเห็นว่า จากผู้นำมาเป็นผู้ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามระเบียบฯ ที่รู้จักเพราะได้เข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จากเริ่มระดับหมู่บ้าน ระดับตำบลและคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลได้รวบรวมข้อมูลตามที่ประชาคมได้เสนอมาลำดับความสำคัญในระดับตำบล จัดทำร่างแผนพัฒนาเสนอต่อสภาฯ ให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้และนำไปเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรณียกตัวอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดประชุมต่างๆ อดีตกำนันธีรกุลเล่าว่าเมื่อครั้งโครงการจัดประชุมของอำเภอพนมดงรักตามโครงการไทยนิยมยั่งยืนช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 – 2561 มีประชาชนเข้าร่วมจำนวนมาก รูปแบบการจัดก็คล้ายๆ กับองค์การบริหารส่วนตำบล

แต่การสนับสนุนนั้นเยอะมาก ทั้งโครงการจัดประชุมหมู่บ้านละ 4 ครั้ง ทุกครั้งมีงบประมาณดำเนินการ อาหาร น้ำดื่ม โครงการที่เป็นการสำรวจเพื่อจัดทำบัตรสวัสดิการ(บัตรคนจน) การเสนอโครงการเพื่อรับงบประมาณหมู่บ้านละ 200,000 บาท ประชุมครั้งแรกเป็นการรับทราบปัญหาความต้องการ เก็บข้อมูลที่จำเป็น ครั้งต่อมาติดตามความก้าวหน้าพร้อมการยืนยันข้อมูลเพื่อเสนอรับงบประมาณ ครั้งที่ 3 ตามตามโครงการที่ได้เสนอและกำลังดำเนินการ ครั้งสุดท้ายเป็นการสรุปงานชี้แจงการดำเนินการ เหมือนๆ กันแต่คนเข้าร่วมมาก การที่จะให้ประชาชนเขาเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ต้องทำให้เขารู้สึกว่ามีผลกระทบต่อตัวเอง ได้ประโยชน์และเห็นผลในเร็ววัน

สอดคล้องกับนายชอย ยิงเชิงงาม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทในสภาฯและมองเห็นขั้นตอนทางเดินของแผนพัฒนาสู่การจัดทำงบประมาณตลอดไปจนถึงการติดตามประเมินผลกล่าวว่

“ท่านนายกฯบริหารงานแบบนางสิบสอง มีลูก 12 คน 12 หมู่บ้าน รักเท่าๆ กันจัดสรรงบประมาณใกล้เคียงกัน เป็นเรื่องที่ดีจริงแต่ไม่ใช่ บริบทของแต่ละที่มันไม่เหมือนกัน บางหมู่บ้านเล็ก บางหมู่บ้านใหญ่ คนมาก คนน้อยต้องดู” (นายชอย ยิงเชิงงาม สัมภาษณ์ 6 กันยายน 2562)

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลนอกจากจะผ่านกระบวนการจากระดับหมู่บ้านและตำบลแล้วยังต้องผ่านคณะกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องอีก 2 คณะ คือคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและยกร่างแผนพัฒนาให้คณะกรรมการพัฒนาที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการ ในขั้นตอนนี้ผู้บริหารต้องจัดสรรโครงการ/งบประมาณเพื่อการพัฒนาเสนอต่อสภาฯพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตารางที่ 4.2 จำนวนผู้เข้าร่วมเวทีประชาคมตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน ตำบลตาเมียง

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	ครั้งที่	ครั้งที่	ครั้งที่	ครั้งที่	เฉลี่ย	ร้อยละ
			1	2	3	4		
1	ตาเมียง	461	164	144	121	141	142	30.80
2	หนองจวบ	319	250	133	102	161	161	50.47
3	พนมดินเก่า	216	102	101	102	103	102	47.22
4	พนมดินใหม่	280	100	101	101	100	100	35.71

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวน ครัวเรือน	ครั้งที่ 1	ครั้งที่ 2	ครั้งที่ 3	ครั้งที่ 4	เฉลี่ย	ร้อยละ
5	หนองคันนา	329	107	109	111	133	115	34.95
6	โนนมะยาง	223	102	103	105	112	105	47.09
7	โคกแสง	308	101	100	103	121	106	34.42
8	หนองคันนาสามัคคี	301	106	101	101	141	112	37.21
9	พูนสุข	290	125	104	105	112	111	38.28
10	พนมดิน	247	101	102	107	102	103	41.70
11	เกษตรสมบูรณ์	166	101	102	104	107	103	62.05
12	ตาเมียง	149	103	103	102	100	102	68.46
รวม		3,289	1,462	1,303	1,264	1,433	1,365	41.50

ที่มา: อำเภอพนมดงรัก (2561)

หลังจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) ใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณ<sup>6</sup> นายอ.บ.ต. ตาเมียง มีวิสัยทัศน์เพื่อจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาแบบทั่วถึงจึงจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านทุกหมู่บ้านและจำนวนงบประมาณใกล้เคียงกัน ในวิสัยทัศน์นี้เป็นการไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเข้ามามีส่วนร่วมเป็นการแสดงพลัง ผลกระทบจากการดำเนินการหากทุกๆ หมู่บ้าน ได้รับงบประมาณทุกหมู่และใกล้เคียงกันทุกปีงบประมาณ การลำดับความสำคัญจึงถูกมองว่าไม่สำคัญ ไม่ต้องเข้าร่วมประชุมก็ได้ สอดคล้องกับนาย อ. ที่บอกว่าจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมหมู่บ้านก็ได้รับการพัฒนา การลำดับความสำคัญไม่เป็นผลเพียงแต่ต้องรอหน่อย บางครั้งหมู่บ้านที่ได้ลำดับความจำเป็นเร่งด่วนลำดับต้นๆ การดำเนินการกลับล่าช้ากว่าอีกหมู่บ้านที่มีลำดับรองลงมา ทั้งนี้สืบเนื่องจากหลังจกวิธีการทางพัสดุเรียบร้อยแล้ว ผู้รับจ้างหรือคู่สัญญาไม่มีความพร้อมจึงดำเนินการล่าช้าเป็นต้น (นาย อ. สัมภาษณ์ 6 กันยายน 2562)

<sup>6</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541.

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543

นายอนันต์ แขนุนทด ผู้ใหญ่บ้านแห่นบทอง ได้ถ่ายทอดประสบการณ์การบริหารจัดการเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในหมู่บ้านว่า เป็นเรื่องไม่ยากแต่บางครั้งผู้นำกลับมองข้ามประเด็นนี้ไป คือการสร้างแรงจูงใจ กล่าวคือในการเข้าร่วมกิจกรรมส่วนรวมในแต่ละครั้ง ควรจัดให้มีการลงชื่อเข้าร่วมกิจกรรมไว้เป็นหลักฐานและอ้างอิง การประชุมก็เช่นกัน เมื่อมีการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือหน่วยงานต่างๆ เช่น ฝ้ายหมหรือเครื่องกันหนาวที่จัดสรรในการแก้ไขบรรเทาภัยหนาว ถึงบรรจุน้ำบรรเทาภัยแล้ง หรือถ้าไม่มีเลยก็ถือโอกาสเทศกาลปีใหม่ สงกรานต์ ประเพณีต่างๆ จัดสินน้ำใจเล็กๆ น้อยๆ เพื่อแสดงความขอบคุณ โดยใช้ข้อมูลข้างต้นในการพิจารณาเท่านี้ประชาชนก็จะเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมเรียกว่าได้ประโยชน์สองทาง ทั้งต่อตนเองและส่วนรวม

**3.2 ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนา** ทั้งผู้นำและประชาชนที่เป็นตัวอย่างให้ความคิดเห็นว่าระเบียบกฎหมายที่ไม่ยืดหยุ่นทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ตามระบบราชการ การออกระเบียบและหนังสือชักจูงแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเป็นสิ่งที่ไม่พบเห็นได้บ่อย กรณีการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงในช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 2 ครั้ง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561) นอกจากนี้ยังพบว่าหนังสือชักจูงแนวทางการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมากกว่า 3<sup>7</sup> ฉบับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตามหลักการมีส่วนร่วม ไม่นับหน่วยงานอื่นเฉพาะที่เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง โดยเฉพาะที่มีการจัดการประชุมที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเดือนละ 2 ครั้ง<sup>8</sup> การจัดกิจกรรมบ่อยครั้งส่งผลต่อจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมที่มีแนวโน้มลดลง สำหรับการแก้ไขปัญหานี้เป็นเพียงการตั้งข้อสังเกตเท่านั้นเพราะมองว่าเป็นเรื่องของนโยบายในระดับปฏิบัติไม่สามารถแก้ไขได้ ควรมีการแก้ไขกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่น สามารถปฏิบัติได้ บางเรื่องเป็นเรื่องของหน่วยงานไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบหรือการมีส่วนร่วม เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับวัสดุ/ครุภัณฑ์สำนักงาน เป็นต้น

<sup>7</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว5797 ลว 10 ตุลาคม 2559, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.3/ว6046 ลว 19 ตุลาคม 2561, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว2931 ลว 15 พฤษภาคม 2562

<sup>8</sup> แผนดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง (ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2562)

## บทที่ 5

### สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายและความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตามเมืองในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตามเมืองอย่างมีประสิทธิภาพสามารถสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน ซึ่งการศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีผลสรุปการศึกษาวิจัยและข้อแนะนำดังนี้

#### 1. สรุปการศึกษา

##### 1.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมือง

ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญยิ่งที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานทั้งภาครัฐและประชาชน ในฐานะนักปกครองที่มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขและในฐานะนักพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552) ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่นเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นจากผลของการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้นำที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562) ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลตามเมืองมีระเบียบกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้นำทั้งสอง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561) ผ่านกลไกคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งผู้นำทั้งสอง



ประเภทเป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งตาม มาตรา 28 ตรี แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

## 1.2 ความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง

ในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนับว่าเป็นผู้นำโดยธรรมชาติที่อยู่คู่กับสังคมชนบทมาอย่างยาวนาน บทบาทของผู้นำในการพัฒนาหมู่บ้านเป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน การสร้างความสัมพันธ์ต่างตอบแทนที่เป็นลักษณะของบุญคุณ สร้างความเชื่อมั่นว่าผู้ใหญ่บ้านจะสามารถนำความเจริญมาสู่หมู่บ้านได้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้นำอีกกลุ่มที่มีอยู่ในหมู่บ้านชุมชนเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นมาใหม่โดยการเลือกตั้งโดยตรงของคนในหมู่บ้าน ถึงแม้เป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในทางปฏิบัติการทำหน้าที่บางอย่างไม่สามารถทำให้เห็นได้โดยประจักษ์สายตา เป็นการให้เกียรติกับผู้นำท้องที่ หน้าที่ในการปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านเป็นของผู้นำฝ่ายท้องที่ ในขณะที่หน้าที่ในการพัฒนา โดยเฉพาะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นหน้าที่ของผู้นำฝ่ายท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้นำทั้งสองประเภทต้องเข้าใจบทบาทของตนเองและร่วมมือกันในการจัดทำแผนพัฒนา การประสานงบประมาณ การดำเนินการ การตรวจสอบและติดตามการพัฒนา

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนสามารถนำมาอธิบายการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง คือ แม้มีการกระจายภารกิจหน้าที่และอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปต.) แล้วในทางกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำท้องที่ซึ่งเป็นอำนาจเก่ายังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกกับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน การให้ความช่วยเหลือหรือการสร้างผลประโยชน์ต่างตอบแทนส่งผลต่อความเชื่อมั่นต่อผู้นำในการที่จะนำพาท้องถิ่นไปสู่ความเจริญในอนาคตได้

## 1.3 ปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งสร้างผลกระทบต่อ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ยังมีความต้องการการมีส่วนร่วมบ่อยขึ้นมากเท่าใดจำนวนผู้เข้าร่วมการจัดทำแผนพัฒนามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับการทำงานในเชิงรุกให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่มีบริบทเป็นสังคมเกษตรกรรม มีการสร้างความตระหนักถึงสิ่งที่จะเป็นผลกระทบต่อคนในชุมชนที่เกิดขึ้นจากการ

วางแผนหรือการจัดทำแผนพัฒนา การสร้างแรงจูงใจ การนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ความรวดเร็วในการดำเนินการเป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมกิจกรรม

สมมติฐานของการศึกษาวิจัยที่ได้ตั้งเอาไว้คือ ผู้นำท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางกฎหมายและทางปฏิบัติในการผลักดันโครงการพัฒนาต่างๆ เข้าสู่กระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียงมากกว่าผู้นำท้องถิ่น ผลการศึกษาวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งเอาไว้ กล่าวคือ ผู้นำหมู่บ้านมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การให้ความช่วยเหลือหรือการสร้างผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับราษฎรในหมู่บ้าน

## 2. อภิปรายผล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลหนึ่งที่ได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับงานราชการเกือบทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นงานของกระทรวง ทบวง กรมใด หรือไม่ว่าจะเป็นงานที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายหรือนโยบายก็ตาม ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกครองท้องที่อยู่มากมาย ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย

งานวิจัยของ วิรัตน์ ไชยสิทธิ์ (2547) พบว่า บทบาทสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ การประชาสัมพันธ์หรือให้คำแนะนำในข้อกฎหมายเบื้องต้นที่ประชาชนควรทราบ เช่น การเกิด การตายและการย้ายที่อยู่ เป็นต้น การให้คำปรึกษาเมื่อมีเหตุการณ์การกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความ การระงับข้อพิพาทเมื่อประชาชนมีข้อขัดแย้งกัน การแจ้งความเมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การช่วยเหลือให้ตำแหน่งหน้าที่ประกันตัวให้ลูกบ้านเมื่อมีคดีความรวมไปจนถึงการจัดการตามคำสั่งให้ค้นหรือยึดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานที่ทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (2554, น. 39-40) เสนอให้หน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมองว่าการปกครองส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นควรจะมีการยุบเลิกเสีย โดยอำนาจหน้าที่ทั้งที่กฎหมายบัญญัติและไม่ได้บัญญัติควรจะถูกถ่ายโอนมาเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลจากรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิก

สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งจึงสิ้นสุดลง ความขัดแย้งในเรื่องของอำนาจในการปกครองท้องถิ่นระหว่างผู้ใหญ่บ้านที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่บางอย่างทับซ้อนกันกับผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันผู้ใหญ่บ้านในตำบลหมู่บ้านมีบทบาทที่โดดเด่นในเรื่องการประสานความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ให้เกิดความสามัคคีสร้างความเป็นเอกภาพและการปกครองและดูแลความสงบเรียบร้อยของลูกบ้าน ช่วยเป็นตัวประสานและอำนวยความสะดวก ระหว่างภาครัฐกับประชาชน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทด้านการปกครอง บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร ส่วนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นบทบาทด้านการบริหารจัดการและการพัฒนา กำหนด ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำแบบบารมีชนที่เกิดจากธรรมชาติ อันมีฐานรากมาจากระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย มีความสนิทสนมกันแบบเครือญาติเกิดการพึ่งพาอาศัยกันแบบพี่น้องญาติมิตร ซึ่งประเด็นนี้ถือว่าเป็นจิตวิทยาทางสังคมอย่างหนึ่งที่ทำให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความพิเศษเหนือกว่าตำแหน่งอื่นๆ ทำให้เรื่องนี้ไปสอดคล้องกับความ เป็นรัฐราชการของไทยที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างยาวนาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประชาชนไม่ยิ่งหย่อนกว่าท้องถิ่น มิติการทำงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีผลต่อความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่ทำให้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนไปตามแต่ละช่วง กำหนดผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ยกเลิกไม่ได้ แม้หลายคนจะมองว่าเมืององค์กรบริหารส่วนตำบลแล้วต้องเลิก แต่ต้องเข้าใจว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลมีภารกิจหน้าที่ในการพัฒนาเท่านั้น หน้าที่อีกด้านหนึ่งที่รัฐไม่ได้ให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบล เช่น ด้านความสงบเรียบร้อย ด้านการควบคุมดูแลประชาชนยังอยู่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คล้ายกับว่า กำหนด ผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของรัฐ ได้รับความไว้วางใจว่า สามารถสั่งได้ ราษฎรมีทัศนคติที่ดีต่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของราษฎร ที่มีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันในอันที่จะทำให้ราษฎรมีความสุขในการดำรงชีวิต อันเป็นผลโดยตรงมาจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้ใหญ่บ้านได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

ศรีวรรณ สุภา (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่าปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนาสามปีจะพบในขั้นตอนการออกประชุมประชาคมระดับหมู่บ้านและตำบล คือประชาชนที่มาร่วมประชุมไม่มากจึงทำให้โครงการที่ได้เสนอมานี้ไม่ได้มาจากคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน ประกอบกับก่อนเสนอโครงการตามความต้องการในการพัฒนาหมู่บ้าน ไม่มีการประชุมกันก่อนมีเพียงคนกลุ่มเดียวเป็นผู้ที่เสนอโครงการ อีกทั้งโครงการที่ขอมามีมากกว่าจำนวนเงินงบประมาณทำให้ต้องจัดลำดับความสำคัญ จึงตอบสนองความต้องการไม่ได้ทุกโครงการ รวมไปถึงประชาชนไม่ค่อยเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี มักคิดว่าหากเสนอความคิดเห็นเจ้าหน้าที่

เทศบาลตำบลเหมืองง่าก็ไม่นำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล จึงมองว่าเป็นการจัดสรรโครงการ โดยผู้มีอำนาจ คือ มีการตัดสินใจไว้ก่อนแล้วว่าจะให้โครงการอะไรสำหรับแต่ละหมู่บ้าน การประชุมประชาคม เป็นเพียงการประชุมเพื่อให้ครบกระบวนการของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี เท่านั้น และมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการที่จะนำมาบรรจุในแผนพัฒนาสามปีให้มาจากกระบวนการระดมสมองของประชาชนในหมู่บ้าน เพิ่มให้มีการตรวจสอบโครงการของแต่ละหมู่บ้านที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีก่อนที่จะมีการอนุมัติ และหลังจากการนำโครงการในแผนพัฒนาสามปีไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณแล้วดำเนินการตามโครงการ ตลอดระยะเวลาในการดำเนินการต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบทุกขั้นตอน

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่น และท้องถิ่นว่าในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งสองฝ่ายการพัฒนาจึงจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ การนำความอยู่ดีกินดีมาสู่ประชาชนในหมู่บ้านเป็นหน้าที่ของผู้นำ จะยึดเอาระเบียบกฎหมายมาอ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจที่ระบุตามกฎหมายค่อนข้างน้อยแต่เป็นผู้ที่จะสามารถประสานงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มากกว่าผู้นำท้องถิ่นที่ ตลอดจนสามารถติดตามการดำเนินการตามแผนพัฒนาที่ได้ร่วมกับประชาคมจัดทำขึ้น และควรเพิ่มบทบาทของการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานและผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนได้รับทราบ

1) ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจัดทำแผนพัฒนาต้องได้รับการแก้ไขให้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับใช้ได้ การมีส่วนร่วมหรือการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนงาน โครงการพัฒนาอาจทำได้ในเฉพาะกรณีที่เป็นแผนงาน โครงการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมในส่วนรวม การประชาคมบ่อยครั้งสร้างความเหนื่อยหน่ายให้กับประชาชน

2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเชิงรุก สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน มีการสร้างแรงจูงใจและสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาในกลุ่มของผู้ใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเช่น ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่งบประมาณ ว่ามีข้อจำกัดอย่างไรบ้างในการนำไปเป็นกรอบในการพิจารณาตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนา นโยบายการพัฒนา ให้มีความสอดคล้องกับสิ่งที่ต้องชี้แจงเพื่อประกอบการตัดสินใจหรือการเสนอโครงการพัฒนาของประชาคม

2) ควรมีการศึกษาปัญหาของกลุ่มผู้ปฏิบัติในการจัดทำแผนพัฒนาซึ่งเป็นตัวประสานระหว่างประชาชนกับองค์กร จัดการศึกษาในพื้นที่ที่กว้างขึ้นเช่นระดับอำเภอหรือจังหวัด ผลของการศึกษาจะสามารถสะท้อนปัญหาของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเป็นข้อสังเกตเพื่อเสนอปรับปรุงกฎระเบียบในระดับนโยบายต่อไป





**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง. (2542). พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2547 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2542). กรุงเทพฯ: อาสาศึกษาคินแดน.
- ขจร ขวัญพร้อม. (2556). บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่. (สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, ภูเก็ต.
- คณะกรรมการปฏิรูป. (2554). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป.
- จิรโชค วีระสัย. (2538). สังคมวิทยาการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ทรงเกียรติ เสียงเจริญ. (2543). บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบัน: ศึกษาเฉพาะกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในอำเภอบินทร์บุรี จังหวัดปราชญ์บุรี. (ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางของการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นาย ช. (2562, 2 กันยายน). นามสมมุติ. (บทสัมภาษณ์).
- นาย อ. (2562, 6 กันยายน). นามสมมุติ. (บทสัมภาษณ์).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิคม พรหมมาเทพย์. (2538). ภาวะผู้นำและกระบวนการกลุ่มในการพัฒนาชนบท. (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- บุญเสถียร ศรีทา. (2562, 2 กันยายน). ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง. (บทสัมภาษณ์).
- ปกรณ สุริววรรณ. (2546). การหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่นกับประชาชน. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- ประวิณ แจ่มศักดิ์. (2536). พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงในระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

- ปรีชา ปัญญาประชุม. (2536). *ปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งในประเทศไทย: ศึกษากรณีการเลือกตั้งที่ไม่ได้ตั้งแทนของประชาชนส่วนใหญ่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- ผู้นำท้องถิ่น. (2562, 31 สิงหาคม). สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง. (บทสัมภาษณ์).  
ภูมิพัฒน์ พันธุ์พิศ. (2562, 1 กันยายน). กำนันตำบลตาเมียง/ผู้ใหญ่บ้านเกษตรสมบูรณ์ หมู่ที่ 11. (บทสัมภาษณ์).
- มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ขอย ยิ่งเชิดงาม. (2562, 6 กันยายน). สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง. (บทสัมภาษณ์).
- รังสรรค์ ประเสริฐศรี. (2544). *ภาวะผู้นำ*. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- ลิขิต ชีรเวดิน. (2543). *การเมืองการปกครองของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิกิพีเดีย. (2561). *สารานุกรมเสรี*. สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/การอุปถัมภ์>.
- วิรัตน์ ไชยสิทธิ์. (2547). *ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายอื่นที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน:กรณีศึกษากำนันและผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดนครนายก*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- วิลาวณิชย์ หงษ์นคร. (2551). *ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น:กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545-2549)*. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- วิหาร เพชรประกอบ. (2562, 31 สิงหาคม). ผู้ทรงคุณวุฒิ. (บทสัมภาษณ์).
- ศรีวรรณ สุภา. (2553). *ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีเทศบาลตำบลเหมืองง่า อำเภอเมืองจังหวัดลำพูน*. (ค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. (2538). *ความสัมพันธ์ของสังคมไทย : พื้นฐานของสังคมและวัฒนธรรมการเมืองไทย*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมศักดิ์ ขาวลาภ. (2544). *ภาวะผู้นำ การจูงใจ และทีมงาน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนสุนันทา.

- สมเพียร ปฏิตั้ง. (2562, 31 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหนองจวบ หมู่ที่ 2. (บทสัมภาษณ์).
- สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่างๆ. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.
- สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ. (2542). พฤติกรรมองค์กร: ทฤษฎีการประยุกต์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สันติ สวัสดิพงษ์. (2541). ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชุมชน: กรณีศึกษาในท้องที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (2545). ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บุ๊คลิงค์.
- สุพัฒน์ มนต์ไพบูลย์. (2537). ภาวะความเป็นผู้นำในการพัฒนาชุมชน. นครปฐม: ภาควิชาสังคมวิทยา คณะวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏนครปฐม.
- สุภาวดี ติมินทร. (2548). ภาวะผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่นของกรมการองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี. (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, นครปฐม.
- องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง. (2559). แผนพัฒนาท้องถิ่น (พ.ศ. 2561-2564). สุรินทร์: งานนโยบายและแผน สำนักงานปลัด.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนันต์ แงขุนทด. (2562, 31 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านพนมดิน หมู่ที่ 4. (บทสัมภาษณ์).
- อำเภอพนมดงรัก. (2561). รายงานผลการดำเนินการตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน. สุรินทร์: งานปกครอง ที่ทำการอำเภอพนมดงรัก.



ภาคผนวก

**แบบสัมภาษณ์ประกอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ**

**เรื่อง**

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

**คำชี้แจง**

1. การศึกษาวิจัยนี้ดำเนินการ โดยผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการเมืองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย
  - 2.1 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง
  - 2.2 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง
  - 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนประกอบด้วย
  - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกเป็นอายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง/สังกัด ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง
  - ตอนที่ 2 แบบสอบถามมีลักษณะเป็นข้อคำถามปลายเปิดแบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อเก็บข้อมูลการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์
4. หากเป็นการสัมภาษณ์/สอบถามแบบเผชิญหน้าทางผู้เก็บข้อมูลต้องขออนุญาตบันทึกเสียงด้วยทุกครั้ง

**ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ (ผู้นำท้องถิ่น/ท้องถิ่น)**

1. เพศ  ชาย  หญิง
2. อายุ.....ปี
3. ระดับการศึกษา.....
4. ภาวะผู้นำ/ตำแหน่ง/บทบาทในการพัฒนาหมู่บ้าน
  1. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี
  2. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี
  3. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี

\*\*\*ให้ระบุตำแหน่งหรือเลขดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นผู้นำ/กรรมการในหมู่บ้าน

**ตอนที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล**

1. ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้นำท้องถิ่นเพื่อดำเนินการใช่หรือไม่ อะไรบ้าง อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

2. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีระเบียบกฎหมายการปกครองท้องถิ่น/ท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร ยกตัวอย่างกรณีศึกษา

.....

.....

.....

.....

.....



3. ท่านมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอย่างไร ควรมีการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

4. ท่านคิดว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของใคร เพราะอะไร จึงคิดเช่นนั้น ท่านมีบทบาทเพียงใด อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. ท่านให้ความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งการจัดทำโครงการพัฒนาตลอดจนการผลักดันให้เป็นแผนพัฒนามากน้อยเพียงใด ในประเด็นการพัฒนาใด และเหตุผลที่ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว

.....

.....

.....

.....

.....

6. ปัญหา/ความต้องการ/ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากการจัดทำและผลักดันโครงการพัฒนาเข้าสู่แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จหรือไม่ เพียงใด อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

7. ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

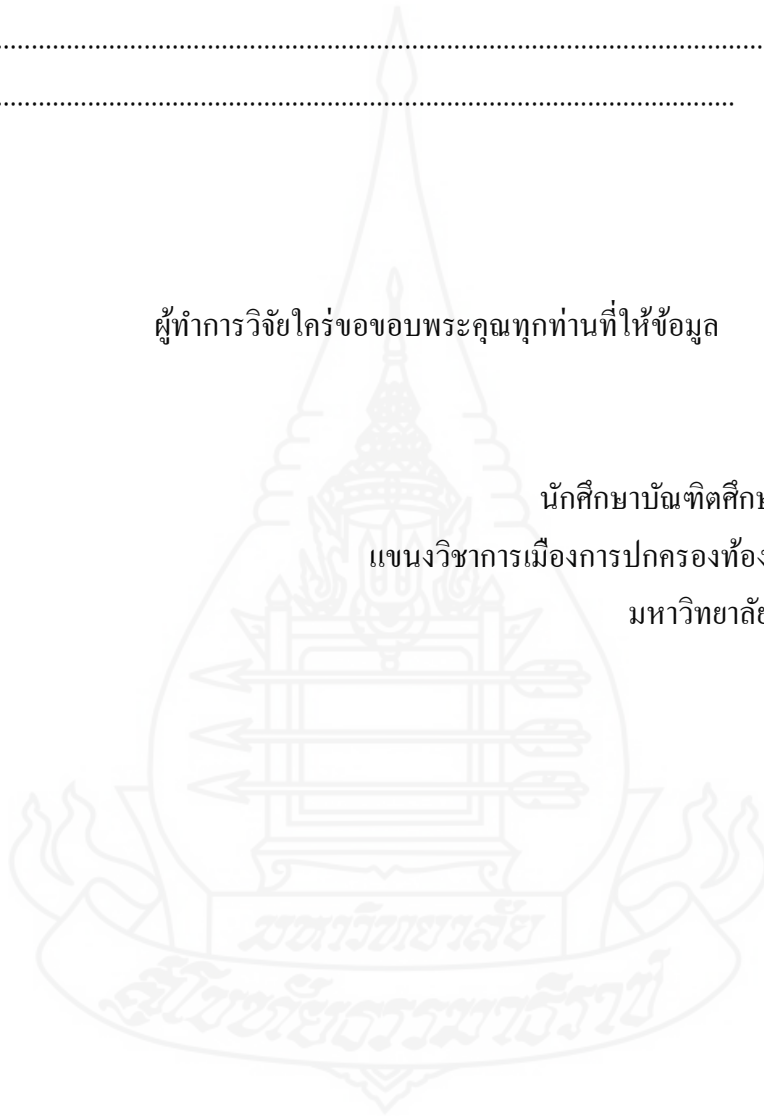
.....

.....

.....

ผู้ทำการวิจัยใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ข้อมูล

นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์  
นักศึกษาระดับปริญญาโท  
แขนงวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช



## แบบสัมภาษณ์ประกอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

### เรื่อง

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

### คำชี้แจง

1. การศึกษาวิจัยนี้ดำเนินการ โดยผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการเมืองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย
  - 2.1 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง
  - 2.2 เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง
  - 2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น
3. แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนประกอบด้วย
  - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกเป็นอายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่ง/สังกัด ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง
  - ตอนที่ 2 แบบสอบถามมีลักษณะเป็นข้อคำถามแบบเลือกตอบและคำถามปลายเปิด แบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อเก็บข้อมูลการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้นำในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์
4. หากเป็นการสัมภาษณ์/สอบถามแบบเผชิญหน้าทางผู้เก็บข้อมูลต้องขออนุญาตบันทึกเสียงด้วยทุกครั้ง

ฉบับที่ .....

## ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ (คณะกรรมการประชาคม)

1. เพศ  ชาย  หญิง

2. อายุ.....ปี

3. ระดับการศึกษา.....

4. ภาวะผู้นำ/ตำแหน่ง/บทบาทในการพัฒนาหมู่บ้าน

1. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี

2. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี

3. ....เมื่อ พ.ศ.....ระยะเวลา.....ปี

.....

.....

.....

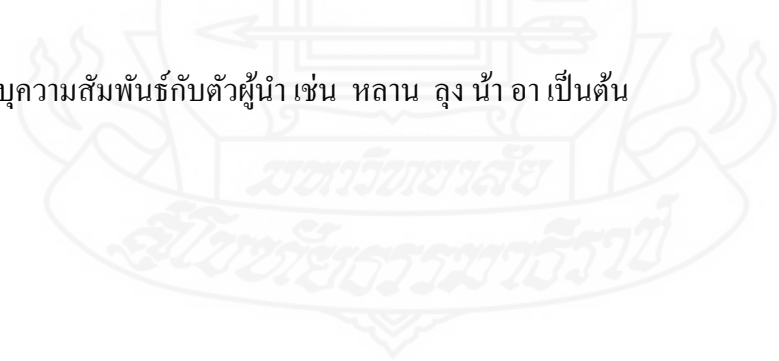
\*\*\*ให้ระบุตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นผู้นำ/กรรมการในหมู่บ้าน

5. ความสัมพันธ์อื่นที่นอกเหนืออำนาจทางการปกครองกับผู้นำ

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวข้องเป็น.....

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(ส.อบต.)เกี่ยวข้องเป็น.....

\*\*\*ให้ระบุความสัมพันธ์กับตัวผู้นำ เช่น หลาน ลูก น้า อา เป็นต้น



**ตอนที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล**

1. ท่านคิดว่าหน้าที่ต่อไปนี้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน(กำนัน)หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.)

ที่	การปฏิบัติงาน	ผู้ใหญ่บ้าน	ส.อบต.
1	การประชาสัมพันธ์ข่าวสารทางผ่านหอกระจายข่าว		
2	การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย/ความปลอดภัย		
3	การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในหมู่บ้าน		
4	การดูแลความสะอาด กำจัดขยะมูลฝอย		
5	การจัดทำสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน		
6	การสำรวจข้อมูลต่างๆ เช่น ทะเบียนเกษตรกร ผู้ด้อยโอกาส		
7	การส่งเสริมอาชีพ การสร้างรายได้ให้คนในหมู่บ้าน		
8	การป้องกันโรคติดต่อ/โรคระบาด		
9	การรับรองเอกสารสำคัญทางราชการ		
10	การจัดทำแผนพัฒนาและการพัฒนาหมู่บ้าน		
11	การประสานงบประมาณเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน		
12	การส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น		
13	การส่งเสริม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
14	การช่วยเหลือประชาชนเมื่อประสบภัยหรือได้รับความเดือดร้อน		
15	การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา		
16	การอำนวยความสะดวกในการรับเบี้ยยังชีพ		
17	การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส พัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ		
18	การส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน กีฬาและนันทนาการ		
19	การส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด		
20	การประนีประนอม แก้ไขข้อพิพาทในหมู่บ้าน		

2. ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้นำท้องถิ่น/ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการใช่หรือไม่ อะไรบ้าง อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

3. การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร ยกตัวอย่างกรณีศึกษา

.....

.....

.....

.....

.....

4. ท่านมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลอย่างไร ควรมีการแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

5. ท่านคิดว่าการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของใคร อย่างไร ผู้นำท้องถิ่น/ท้องถิ่นมีบทบาทเพียงใด เพราะอะไรจึงคิดเช่นนั้น

.....

.....

.....

.....

.....



6. ท่านให้ความสำคัญต่อผู้นำห้องที่/ท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งการจัดทำโครงการพัฒนาตลอดจนการผลักดันให้เป็นแผนพัฒนามากน้อยเพียงใด เหตุผลที่ให้ความสำคัญกับผู้นำดังกล่าว

.....

.....

.....

.....

.....

7. ปัญหา/ความต้องการ/ข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการตอบสนองหรือไม่ เพียงใด อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

8. ท่านมีข้อเสนอแนะหรือแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

ผู้ทำการวิจัยใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ให้ข้อมูล

นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์  
นักศึกษาระดับปริญญาโท  
แขนงวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายศักดิ์ชัย กุมพันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	13 เมษายน 2524
สถานที่เกิด	อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
ประวัติการศึกษา	ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปี 2547 ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี 2554
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลตาเมียง อำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

