

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา “การรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์” ผู้วิจัย ได้นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ต่อไปนี้

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
 - 1.1 ความหมายและความสำคัญของบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
 - 1.2 ทฤษฎีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 เกี่ยวกับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
 - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

1.1 ความหมายและความสำคัญของบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

“บทบาท” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Role” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 459) ให้ความหมายว่า “การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้” และได้มีผู้ให้ความหมายในแนวคิดของนักจิตวิทยา นักการศึกษาและนักสังคมวิทยาได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับบทบาทไว้หลายความหมายหลายทัศนะ ดังนี้

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2516 : 29-30) ได้อธิบายความหมายของคำว่าบทบาทไว้สองนัย คือนัยแรกพิจารณาโครงสร้างสังคมที่มีชื่อเสียงแตกต่างกันไป ซึ่งแสดงคุณลักษณะและกิจกรรมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น และอีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาทหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม

บทบาท หมายถึง ผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสังคม ซึ่งถูกจำแนกโดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีสถานตามนัยหลังบทบาทเป็นวิธีการแสดง พฤติกรรมของบุคคลว่าจะปฏิบัติอย่างไร หรือคาดหวังว่าบุคคลอื่นจะปฏิบัติต่อตนอย่างไร บทบาทของบุคคลในสังคมย่อมขึ้นอยู่กับสถานภาพที่ตนครองอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัว บทบาทของบุคคล จึงแตกต่างกันออกไปตามลักษณะสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ การอบรม ความพอใจ สรุปลักษณะสำคัญได้ ดังนี้

1. บทบาทมีประจำอยู่ทุกสถานภาพของบุคคล
2. วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดบทบาท
3. การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้ต้องทราบลักษณะของสังคม (Socialization)
4. บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนบทบาทที่คาดหวังหรือ

ที่ควรจะเป็น เพราะบทบาทที่เป็นจริงนั้นเป็นผลแห่งปฏิกริยาแห่งบุคคลสภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพของบุคคลที่มีมาร่วมในพฤติกรรม และสิ่งกระตุ้นต่าง ๆ ที่มีในเวลาและสถานที่ที่ซึ่งมีการแสดงบทบาทนั้น

ทฤษฎี ธาร (2519 : 304) ให้ความหมายบทบาทว่า สิ่งทีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งถูกผู้อื่นคาดหวังให้กระทำที่เรียกว่า “บทบาทหน้าที่” ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งซึ่งบุคคลผู้นั้นครองอยู่ หรือหมายถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำ

สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา (2523 : 13) ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทหมายถึงแบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม ไว้เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 18) นิยามว่า บทบาทของผู้บริหาร หมายถึง การแสดงพฤติกรรมของผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งตามนัยแห่งสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

ทิพวรรณ เคาวางกูร (2531 : 15) ได้กล่าวว่บทบาทคือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคลและบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น ๆ และพฤติกรรมของบุคคลแต่ละบุคคล คือผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเองและทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ

ควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง

พัทยา สายหู (2534 : 14) อธิบายว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทบาทถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ดังนั้น บทบาทคือ การกระทำต่าง ๆ ที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องกระทำครบไต่ที่ยังอยู่ใน “บท” นั้น

อุทัย หิรัญโต (2536 : 78) กล่าวว่า บทบาทหรือหน้าที่ หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือวัฒนธรรมของกลุ่ม สังคมนั้นกำหนด ฉะนั้น บทบาท จึงเป็นแบบแผนแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่มีต่อบุคคลอื่นอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

จากความหมายนานาทัศนะดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของบทบาทว่าเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งบทบาทที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการพิจารณาบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้บทบาทของบุคคลยังมีความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งต่อบุคคล เป้าหมายของแต่ละหน่วยงานและองค์กรนั้น มีผู้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญดังนี้

ปทานุกรมฉบับหลวงของสถาบันภาษาศาสตร์ (2523 : 534-535) ให้ความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทว่า บทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลในสังคม ซึ่งถูกทำให้แตกต่างกันโดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามิมีที่สถานบทบาทแสดงให้เห็นถึงการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ และลักษณะซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในสังคมของสมาชิกในสังคมและบทบาทยังเป็นวิธีแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างไร

แอนดรู ดี สกิลากี (Andrew D. Sqilagy, 1984 : 27) อ้างใน สมเดช สิทธิพงษ์พิทยา. 2523 : 15) กล่าวถึงความสำคัญของบทบาททางการบริหารแยกได้ใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก คือ หน้าที่ทางการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำและการควบคุม ลักษณะที่สองคือ ทักษะทางการบริหาร ได้แก่ เทคนิคบุคลากร แนวคิดและการวินิจฉัย เป็นต้น และบทบาททางการบริหารเองก็สามารถอธิบายได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในองค์กรนั้น โดยดูที่ความสามารถ (capacity) เช่น ความเป็นผู้นำในองค์กร ความเป็นตัวแทนขององค์กร เป็นแหล่งข้อมูล ข่าวสาร

และเป็นผู้ตัดสินใจ หรือพูดอีกนัยหนึ่งว่า “สวมหมวกหลายใบ” บทบาทดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการบริหาร หรือการปฏิบัติงาน สามารถขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

จากแนวคิดดังกล่าวมาแล้ว สรุปความสำคัญของบทบาทในทางสังคมได้ ดังนี้

1. บทบาทมีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็นอยู่ในตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และประเพณีต่าง ๆ ในสังคม มีส่วนในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และบทบาท
4. บทบาทขึ้นอยู่กับสถานภาพตำแหน่งที่ควรอยู่ และคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละบุคคล
5. ปัจจัยที่ส่งผลให้บทบาทของบุคคลแตกต่างกัน ได้แก่ ความคิด ความรู้ ความสามารถ ความพอใจ และสมรรถภาพทางกาย และจิตใจของบุคคลนั้นด้วย

นอกจากนี้ความสำคัญของบทบาททางการบริหารยังเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และเทคนิคการบริหาร เพื่อเป้าหมายการบรรลุความสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ระหว่างการแสดงบทบาทกับผลที่เกิดขึ้นอย่างมีสัมพันธ์ต่อกันแบบขาดกันไม่ได้

Rajabhat Mahasarakham University

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือการทำตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้บุคคลพึงกระทำหรือต้องกระทำเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ฉะนั้น บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงหมายถึงหน้าที่หรือการทำตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้บุคคลพึงกระทำหรือต้องกระทำเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากความสำคัญของบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ในการเป็นกรอบในการศึกษาว่า ภารกิจ พฤติกรรม หรือการดำเนินการอื่นใดในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับแนวคิด ความหมายของบทบาทหรือไม่

1.2 ทฤษฎีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ (Role Theory)

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีที่มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมในระดับจุลภาคหน่วยของการวิเคราะห์ คือ บุคคล (Individuals) จึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาอธิบายการแสดงพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามบทบาทที่แต่ละคนได้รับและถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการของทางราชการ

ทั้งนี้ บุคคลคือ ตัวละครที่แสดงบทบาทต่าง ๆ ตาม “บท” ที่กำหนดเอาไว้แล้ว (คือ บรรทัดฐาน) และความคาดหวังของตัวละครอื่นที่ร่วมแสดง “คู่บท” รวมทั้งความคาดหวังของผู้ดู (กลุ่มอ้างอิง) แม้ว่าบุคคลมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของตนเองได้ แต่ทฤษฎีบทบาทเห็นว่าบุคคลมีการกระทำตามความหวังของคนอื่นมากกว่า (เจเลียว ฤกษ์รุจิพิมล. 2532 : 17) และนอกจากนี้ อัลพอร์ต (Allport. 1937 อ้างถึงใน สวัสดิ์ ภูทอง. 2536 : 25) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ (1) ความคาดหวังในบทบาท เป็นบทบาทตามความคาดหวังของผู้อื่น หรือเป็นบทบาทที่สถาบันองค์กร หรือกลุ่มสังคม คาดหวังให้บุคคลปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ (2) การรับรู้ในบทบาท เป็นการรับรู้ในบทบาทของตนว่าควรจะมองเห็นบทบาทของตนเองได้ตามการรับรู้ (3) การยอมรับในบทบาทของบุคคล เป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังและการรับรู้ในบทบาท การยอมรับบทบาทเป็นเรื่องของความเข้าใจในบทบาทและการสื่อสารระหว่างสังคม เพราะบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับบทบาทเสมอไป ถ้าหากบทบาทนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดหรือแย้งกับความต้องการหรือค่านิยมของตนก็จะพยายามหลีกเลี่ยงบทบาทไม่ยอมรับบทบาทนั้น ๆ (4) การปฏิบัติตามตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล ซึ่งบุคคลจะแสดงบทบาทหรือปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่ได้ดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับบทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่

จากการที่หน่วยงานสังคมต้องมีหน้าที่ในการที่จะต้องช่วยกันรักษาความสมดุลและความอยู่รอดของระบบต่าง ๆ ได้นั้น หน่วยต่าง ๆ จึงต้องมีหน้าที่ในการที่จะต้องช่วยกันรักษาความสมดุลและสถานภาพต่าง ๆ ซึ่ง พิชรี วรกริน (2522 : 36) ได้จำแนกองค์ประกอบของบทบาทดังนี้

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ บทบาทที่แม้แต่จะขาดหายไป หรือมิได้แสดงบทบาทนี้ ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดไม่ได้ (Requited Attributes) ได้แก่ บทบาทที่สำคัญ ถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าบุคคลที่สวมบทบาทตามตำแหน่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏไว้อย่างชัดเจน ก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงในบทบาทนั้น ๆ

สวางน สิทธิเลิศอรุณ จำรัส ดั่งสุวรรณ และฐิติพงษ์ ธรรมานุสรณ์ (2522 : 34-35) ได้แบ่งการแสดงบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. บทบาทตามความคาดหวัง (Expected Role) เป็นบทบาทที่ต้องแสดงตามความคาดหวัง

ของคนอื่น

2. บทบาทตามลักษณะการรับรู้ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพรับรู้เองว่า ตนควรจะมีบทบาทอย่างไร

3. บทบาทที่แสดงจริง (Actual Role) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจจะเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวังหรืออาจไม่แสดงตามบทบาทที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวัง

นอกจากนี้ นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท ซึ่งอธิบายโดยนักจิตวิทยาในแง่ของความสัมพันธ์ของกลุ่มชน และนักสังคมวิทยาในแง่ของสถาบัน ตามทัศนะดังต่อไปนี้

1. ทัศนะของนักมานุษยวิทยา หลักใหญ่ของมานุษยวิทยา คือ บรรดาพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนนั้นถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม (Manifestation of Culture) ซึ่งเป็นเสมือนแกนกลางอันเป็นกำลังหนุนตัวจักรทั้งหลาย นักมานุษยวิทยาถือว่าวัฒนธรรมเป็นผลเนื่องจากปฏิกิริยาของพฤติกรรมปกปิด (Convent Behavior) และพฤติกรรมเปิดเผย (Overt Behavior) ของคนที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อการอยู่ร่วมกันของคนในรูปของสังคม ราฟ ลินตัน (Ralph Linton. อ้างใน ปรีชา นันทพฤกษา. 2536 : 19) ให้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (status) และบทบาท (Role) ของฐานะตำแหน่ง โดยถือว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติและการโต้ตอบจากสังคม ถ้าหากคนในสังคมนั้น ๆ ตอบโต้และให้ความเห็นว่า ฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม หากจะกล่าวถึงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดแล้ว จะมีตำแหน่งอื่นมาเกี่ยวข้องทันที เช่น จะมีตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไม่ได้ถ้าไม่มีตำแหน่งผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งสองตำแหน่งนี้จะต้องคู่กันเหมือนเหรียญสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นตำแหน่ง อีกด้านหนึ่งเป็นบทบาท เมื่อตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ บทบาทก็เป็นความประพฤติตามสิทธินั้น ๆ

2. ทัศนะของนักสังคมวิทยา Tolcoot Parsons (1968 : 64) มีความเห็นเช่นเดียวกับ Linton ว่า ฐานะตำแหน่งและบทบาทของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่มียู่แล้ว บุคคลผู้อยู่ในฐานะตำแหน่งย่อมจะทำหน้าที่ที่จะให้ฐานะตำแหน่งนั้นมีบทบาทไปตามแบบฉบับ นอกจากนั้น Parsons ยังถือว่าระบบของสังคมคือ ระบบของการปฏิบัติต่อกัน (Systematized Interactions) Parsons ถือว่าบุคลิกลักษณะที่มีพฤติกรรมของคนใดคนหนึ่งที่มีความสอดคล้องอยู่เสมอ ส่วนผู้มีพฤติกรรมทางสังคมมิได้คำนึงถึงกระบวนการของพฤติกรรมที่สอดคล้องเช่นเดียวกับบุคลิกลักษณะที่เป็นเหตุที่ตัดสะในทางพฤติกรรมสัมพันธ์หรือตอบโต้ (Interactions) ถือว่าบทบาทและฐานะตำแหน่งนับเป็นเพียงนิติกรรมของพฤติกรรมของคน ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกจริงของคน

3. ทักษะของนักจิตวิทยาสังคม จิตวิทยาสังคม เป็นวิชาที่ประสานวิชาสังคมวิทยา และจิตวิทยาเข้าด้วย วิชามุ่งที่จะทำความเข้าใจและอธิบายว่ามีความคิดที่ดี ความรู้สึกที่ดีหรือพฤติกรรมของคนนั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการปรากฏตัวของคนอื่น หรือสิ่งอื่น ๆ หรือความคิดว่าคนอื่น และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของคนอย่างไรบ้าง นักจิตวิทยาสังคมยอมรับว่าฐานะ ตำแหน่งและบทบาทนั้นเป็นสิ่งที่มียู่แล้ว ก่อนที่ตัวคนจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของคนอย่างไรบ้าง นักจิตวิทยาสังคมยอมรับว่าฐานะ ตำแหน่งและบทบาทนั้นเป็นสิ่งที่มียู่แล้ว ก่อนตัวคนจะเข้าสวม ตำแหน่งนั้น แต่จิตวิทยาเป็นการศึกษาถึงปฏิกริยาซึ่งเป็นผลทำให้พฤติกรรมที่เกิดขึ้นระหว่าง “ตัว” (Self) กับฐานะตำแหน่งและบทบาท

นักจิตวิทยา ถือว่าตำแหน่ง (Position) เป็นแต่เพียงระบบของการคาดหวังบทบาท (System of Role Expectations) พฤติกรรมของคนจริง ๆ ที่ปรากฏนั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิกริยา (Product of The Interaction) ระหว่าง “ตัวคน” กับ “บทบาท” ทั้งนี้ที่คน ๆ หนึ่งทราบว่า ตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาทคน ๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังบทบาทจากผู้ที่มีพฤติกรรมต่อ ซึ่งเรียกว่าการคาดหวังบทบาท ปฏิกริยา (Reciprocal Role Expectation of Self) ดังนั้นพฤติกรรมของคนเราจะเป็นไปได้ ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. ความถูกต้องแน่นอนในการคาดหวังบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับการคาดการณ์ของตำแหน่งของตัวเอง และผู้ที่มีจะปฏิกริยาต่อ
 2. ความสันทัดในการดำเนินบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ในขณะมีปฏิกริยา เช่นเดียวกับผู้แสดงละครที่เคยแสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่ง แล้วย่อมจะสามารถแสดงได้ดีกว่าบทที่ตนไม่เคยแสดง
 3. สภาพของ “ตัวคน” ของคน ๆ นั้นซึ่งหมายถึง จิตใจ อารมณ์ ในขณะที่มีปฏิกริยาสัมพันธ์ อันจะเป็นผลต่อการคาดหวังบทบาทและความสันทัดในการดำเนินบทบาทจากความคิดดังกล่าวข้างต้น ของนักมานุษยวิทยา นักสังคมวิทยา และนักจิตวิทยาสังคม
- (จิตวิทยา สุวรรณะชฎ. 2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคมไว้ดังนี้
- 3.1 มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนตัวคนจะเข้าไปครอง
 - 3.2 มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought-To-Be-Role) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
 - 3.3 วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น

3.4 การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้มาจากสังคมการณ์ในสังคม ฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง ที่ต่อบทบาทที่ควรจะเป็น บุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

แอนดรู ดี สกิลากี (Andrew D. Sdilagy. 1984 : 28-29 อ้างถึงใน สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา. 2523 : 15) ได้สรุปการศึกษาของ เอช มินซ์เบิร์ก (H.Mintzberg. 1973 : 18) เกี่ยวกับบทบาท การบริหารงานของผู้บริหารได้ 3 บทบาท คือ

1. บทบาทระหว่างบุคคล (Interpersonal Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ได้แก่

1.1 บทบาทเป็นผู้แทนของกิจกรรม (Figurehead) หมายถึง ผู้บริหารปกติที่ทำงานตาม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสถานภาพทางสังคมโดยทั่วไป เช่น การต้อนรับแขก การลงนาม ในหนังสือของผู้บริหารทั่วไป เป็นต้น

1.2 บทบาทเป็นผู้นำ (Leader) หมายถึง สามารถโน้มน้าว ชักจูง อำนาจการ และ ผูกอบรวม ผู้ใต้บังคับบัญชา

1.3 บทบาทเป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่น ๆ (Liaison) หมายถึง การสร้างเครือข่าย ติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกหน่วยรวมทั้งการติดต่อสื่อสาร เช่น การพูดคุยกับองค์กรภายนอกหน่วย การพบปะปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น

2. บทบาทด้านข้อมูล (Informational Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ

2.1 บทบาทผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) หมายถึง เป็นผู้แสวงหาและรับข้อมูล ที่ยังไม่เข้าใจทั้งภายในองค์กรและสภาพแวดล้อม ได้แก่ การติดตามสภาวะการณ์ต่าง ๆ รายงานสิ่ง ที่เกิดขึ้นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่น ๆ วางแผนกลยุทธ์ในการแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ เป็นต้น

2.2 บทบาทผู้เผยแพร่หรือถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) หมายถึง การแจ้งข้อมูล ข่าวสารที่ได้รับทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรให้แก่สมาชิกได้รับทราบ ได้แก่ การแจ้ง อย่างเป็นทางการ แจ้งส่วนตัว หรือโทรศัพท์

2.3 บทบาทเป็นโฆษก (Spokesperson) หมายถึง เป็นผู้ให้ข้อมูลกับบุคคลภายนอก องค์กร เกี่ยวกับแผน นโยบาย การปฏิบัติขององค์กร ได้แก่ การประชุมชี้แจง การแถลงข่าว เป็นต้น

3. บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Role) ประกอบด้วย 4 ลักษณะ คือ

3.3 เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง เป็นผู้ที่ดีริเริ่มและปรับปรุง โครงการ ต่าง ๆ ให้เป็นผล ได้แก่ ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลผลิตใหม่ หรือการประชาสัมพันธ์แนวคิดใหม่

3.2 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้เมื่อองค์กรประสบภาวะวิกฤติ ได้แก่ เมื่อมีการประท้วง เป็นต้น

3.3 เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (Resource allocator) เป็นผู้สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้เมื่อองค์กรประสบภาวะวิกฤติ ได้แก่ เมื่อมีการประท้วง เป็นต้น

3.4 เป็นผู้แทนเจรจาต่อรอง (Negotiator) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะเป็นตัวแทนในการตกลง การเจรจาเกี่ยวกับผลประโยชน์ขององค์กร ได้แก่ การเจรจาการค้า การตกลงราคา

กล่าวโดยสรุป ในการที่บุคคลซึ่งเป็นองค์ประกอบย่อยของสังคม ต่างถูกกำหนดบทบาทและหน้าที่ ทั้งนี้ในการกำหนดบทบาทของคนในแต่ละสังคม ต่างมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปจากกล่าวได้ว่าบทบาทในแต่ละบทบาทหรือในแต่ละคนจะถูกกำหนดให้แสดงพฤติกรรมออกมาจากความคาดหวัง ทั้งตัวบุคคลนั้นและโดยสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์อยู่ บทบาทที่บุคคลแสดงออกมานั้น ต่างมีระดับของความสำเร็จที่แตกต่างกันออกไป องค์ประกอบที่จะส่งผลให้บทบาทออกมาในระดับต่าง ๆ นั้น มีหลายองค์ประกอบด้วยกัน อันได้แก่ องค์ประกอบแรกคือ องค์ประกอบที่เป็นเพียงตัวส่งเสริมบทบาท องค์ประกอบที่สอง ได้แก่ องค์ประกอบที่บทบาทขาดไม่ได้ และองค์ประกอบสุดท้ายได้แก่ องค์ประกอบที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบเหล่านี้ได้เป็นตัวผลักดันให้บุคคลแสดงบทบาทออกมาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในบางครั้งบทบาทที่บุคคลแสดงออกอาจจะขัดแย้งกันทั้งในด้านความรู้สึกนึกคิด หรือในด้านของพฤติกรรมของบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นมีบทบาทเพียงบทบาทเดียวหรือในหลาย ๆ บทบาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานที่ โอกาส เวลา และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ภายใต้อิทธิพลของสังคมนั้น ๆ อีกด้วย และหากเราได้มองบทบาทที่แสดงออกในแง่การบริหาร นักบริหาร ผู้นำ หรือผู้บริหารแล้วบทบาทที่พบเห็นทั้งที่เป็นจริงจากการแสดงออกในสภาพการณ์ปัจจุบัน และตามทฤษฎีของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้วางไว้แล้วสามารถสรุปได้ว่า บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งภายในและนอกองค์การเกี่ยวข้องกับเรื่องความสามารถของการประสานงาน โดยอาศัยเครื่องมือภายนอกข้อมูลทั้งภายในและภายนอกองค์การและเกี่ยวข้องกับศักยภาพของบุคคลผู้สร้างบทบาทนั้น ๆ นั้นเอง

จากทฤษฎีบทบาท ทำให้ได้ข้อสรุปได้ว่า เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำหน้าที่ตามบทบาทหรือตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บทบาทที่กำหนดไว้ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพึงกระทำหรือต้องกระทำเมื่อเข้าดำรงตำแหน่งเท่าที่เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดในขณะนี้ คือบทบาทตามที่ทางราชการกำหนดไว้ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดไว้

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และบทบาทที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ แนวทางปฏิบัติและหนังสือสั่งการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นการวัดระดับการรับรู้บทบาทที่กล่าวถึงจึงเป็นการวัดตามบทบาทข้างต้นดังที่กล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีบทบาท ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการเปรียบเทียบกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีความสอดคล้องกับบทบาทตามทฤษฎีหรือไม่

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

จำเนียร ช่วงโชติ (2535 : 19) ได้ให้ความหมายของการรับรู้ไว้ว่า หมายถึง การแปลหรือการตีความหมายของการสัมผัสที่ได้รับออกมาเป็นส่วนหนึ่งที่มีความหมายหรือเป็นที่รู้จักและเข้าใจ ซึ่งในการแปลและตีความนั้น บุคคลต้องใช้ประสบการณ์เดิมที่เคยมีมาแต่หนหลัง ถ้ามีความรู้เดิมหรือถ้าบุคคลอื่น ๆ สัมเรื่องนั้นเสีย ก็จะไม่มีการรับรู้ต่อสิ่งเร้า มีแต่เพียงการสัมผัสเท่านั้น

แกริสันและมากูน (Garrison and Magoon. 1972 : 46) ได้ให้ความหมายของการรับรู้ไว้ว่า หมายถึง กระบวนการซึ่งทางสมองตีความ หรือแปลความของข้อมูลที่ได้จากการสัมผัสของร่างกายกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ทราบว่สิ่งแวดล้อมที่สัมผัสนั้นเป็นอย่างไร มีความหมายอย่างไร มีลักษณะอย่างไร และการรับรู้สิ่งเร้าที่มาสัมผัสนั้น จะต้องอาศัยประสบการณ์เป็นเครื่องช่วยในการตีความหรือการแปลความ ถ้าไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน บุคคลนั้นก็ไม่สามารถรับรู้ได้ว่าสิ่งนั้นหมายความว่าอย่างไร

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปความหมายของการรับรู้ได้ว่า การรับรู้ หมายถึง การแสดงออกถึงความรู้ ความเข้าใจ ตามความรู้สึจากกระบวนการที่สมองตีความหรือแปลความหมายการรับสัมผัสสิ่งเร้าจากประสาทสัมผัส โดยใช้ประสบการณ์และความรู้เดิมช่วยแปลความหมายของสิ่งเร้า แล้วสะสมเป็นประสบการณ์ใหม่ที่พร้อมจะตอบสนองและมีผลต่อการแสดงพฤติกรรม

ของบุคคล

การรับรู้เป็นขั้นตอนแรกของพฤติกรรม การรับรู้มีความสำคัญต่อพฤติกรรมในแง่ที่ว่า การรับรู้เป็นพื้นฐานในการคิดไตร่ตรอง และตัดสินใจแสดงพฤติกรรมของบุคคล (Peerault. 1985) ผู้ที่มีการรับรู้ต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองอย่างถูกต้องก็จะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสม เป็นไปในทางที่ดี ในทางตรงข้ามผู้ที่มีการรับรู้ไม่ถูกต้องก็จะแสดงพฤติกรรมไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง (สถิต แสงสกุล. 2529 : 69) นั่นคือ การรับรู้มีส่วนทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมแตกต่างกัน เช่นเดียวกับการรับรู้บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หากมีการรับรู้ ที่ถูกต้อง ก็จะทำให้พฤติกรรมแสดงออกและการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม แต่หากมีการรับรู้ที่ไม่ถูกต้องพฤติกรรม การแสดงออกและการปฏิบัติหน้าที่ ก็อาจไม่ประสิทธิภาพ หรืออาจส่งผลเสียแก่องค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนทั่วไปได้ ฉะนั้นการรับรู้บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลจึงเป็นเครื่องชี้วัดแนวโน้มของการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในอนาคตด้วย

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการรับรู้ ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการ เปรียบเทียบกับการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดของการรับรู้หรือไม่

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ไว้ ดังนี้

โฮโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) ให้ความหมายว่า “หมายถึง องค์การที่มี อาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลัง ของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”

รอปสัน (Robson. 1953 : 524) ให้คำนิยามไว้ในพจนานุกรมทางสังคมศาสตร์ว่า หมายถึง “หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น”

คลาร์ก (Clarks, 1957 : 87-89) ให้ความหมายว่า “หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง”

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ให้ความหมายว่า “การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมกับความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถจะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ”

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ได้สรุปนิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น มีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม”

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารและสมาชิกขององค์การที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น
2. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับขององค์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง รวมทั้งการได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น
3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและการจัดหางบประมาณของตนเอง
4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการส่วนกลางเสียก่อน
5. ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไข

ของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมกับเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลายประการ คือ

(ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 26-27)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถหารายได้ มีงบประมาณของตนเองที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วนบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่าง การยอมรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มิมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบคอบ ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารทรัพยากรทางด้านงบประมาณ บุคลากร และพัสดุอุปกรณ์ จึงจะสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การปกครองท้องถิ่นเป็นแนวคิดของการกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึง “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิต ทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม” (สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2537 : 60) การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง “การปกครองซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานเป็นอิสระในการกระทำบางอย่าง แต่ต้องอยู่ในความดูแลของราชการส่วนกลาง

การกระจายอำนาจเพื่อแบ่งแยกหน้าที่ ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาศัยหลัก 2 ประการ คือ (สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2537 : 82-83)

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ อาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ของชุมชนแต่ละแห่งโดยเฉพาะและไม่มีผลกระทบต่อชุมชนอื่น ๆ มีหลายประเภท เช่น การจัดให้มีการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ บริการเก็บขนทำลายขยะและสิ่งปฏิกูล การวางผังชุมชนและการจัดให้มีและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำและกำจัดน้ำเสียในชุมชน บริการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน บริการสาธารณสุขชุมชน บริการด้านการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยภายในชุมชน การจัดให้มีระบบขนส่งมวลชน การควบคุมมลพิษ และการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในชุมชน เป็นต้น

2. หลักประสิทธิภาพ ในการจัดกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด คือ สามารถใช้งบประมาณจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนมากที่สุด และสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ อย่างไรก็ตามท้องถิ่นอาจไม่สามารถจัดการผลิตได้เองทั้งหมด อีกทั้งอาจไม่มีความจำเป็นต้องจัดการผลิตบริการเหล่านี้เองทั้งหมด จึงควรเลือกวิธีการผลิตและจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน

โดยสรุป แล้วการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น มีองค์กรของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุม โดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการเปรียบเทียบกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่า

มีความสอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นหรือไม่

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในทางรัฐศาสตร์หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิ์จัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (ชนสวรรค์ เมือง อ่างอิงโน สังคิต พิริยะรังสรรค์. 2537 : 60) หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นวิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง (ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 21-22)

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมึงงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็น พนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

การกระจายอำนาจปกครองมีความสำคัญทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสรุป ความสำคัญได้ดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2535 : 3)

การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองในแบบประชาธิปไตย เนื่องจากประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริม สำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร โดยต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือมีข้อดี มีประโยชน์สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 22)

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่าง ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบหมายให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากรายรฐในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่น มากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบัน หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไป เสียบ้างก็จะทำให้เกิดผลดีกับความต้องการของรายรฐในท้องถิ่นได้

3. ทำให้รายรฐมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้รายรฐ มีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือในการดำเนินงาน ทำให้รายรฐรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยการบริหารแก่ ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น

ตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

โดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจ เป็นวิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วย ราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้เป็นกรอบในการ เปรียบเทียบกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีความ สอดคล้องกับแนวคิดในการกระจายอำนาจหรือไม่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ด้วยการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษารับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมา โครงสร้างและ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกอบการวิจัย ดังนี้

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งในปัจจุบัน เป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากแผน นโยบายของรัฐ ที่ต้องการจะให้ประชาชนในท้องถิ่นในระดับตำบล สามารถบริหารจัดการทรัพยากรและพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระมากยิ่งขึ้น โดยในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 แต่ปรากฏว่าเกิดปัญหาในด้านการ บริหารงาน เนื่องจากประชาชนและตัวแทนประชาชนที่ได้รับเลือกเข้าไปทำหน้าที่บริหารกิจการ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน และการปกครองตนเอง จึงขาดการมีส่วนร่วม ปล่อยให้ อำนาจการตัดสินใจเป็นบทบาทของผู้นำ คือ กำนัน ผู้ใหญ่ เท่านั้น องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจึงไม่เป็นเครื่องมือของการพัฒนาประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน (สัมพันธ์ เตะชอริก. 2541 : 58) และในที่สุดถูกยกเลิกไปโดยประกาศยกเลิกการบริหารราชการตำบล

ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบในขณะนั้นให้คงเหลืออยู่เพียงรูปแบบเดียว คือ สภาตำบล แต่ในเวลาต่อมาปรากฏว่า การบริหารงานของสภาตำบล ตามประกาศของ คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 เกิดการขาดประสิทธิภาพเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเป็นองค์กรที่ไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลไม่สามารถก่อนิติกรรม สัญญา กับบุคคลภายนอก เช่น การซื้อ การจ้าง หรือการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ยังขาดความชัดเจน งบประมาณรายได้มีน้อย ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ขาดความอิสระในการบริหาร การตัดสินใจและการดำเนินกิจการยังต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานราชการเป็นหลัก

จากสาเหตุดังกล่าว ประกอบกับรัฐบาลในสมัยต่อมา ต้องการให้สภาตำบล มีบทบาทในการช่วยเหลือทางราชการและเป็นผู้นำประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ขณะเดียวกัน มีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล ให้สามารถสนองตอบ ต่อการปกครองตนเองตามกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวนหลีกภัย จึงได้ประกาศนโยบายการกระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ในระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่นในระดับ ตำบล ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัว และร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล ยกฐานะของสภาตำบล ที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา และปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว จำนวน 6,397 แห่ง แยกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ในปี พ.ศ. 2539 จำนวน 2,143 แห่งและในปี พ.ศ. 2540 จำนวน 2,544 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง. 2541 : 12) สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้ด้วยตนเอง มีทรัพย์สิน มีรายได้และมีงบประมาณในการพัฒนาตำบลตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง โครงสร้าง การบริหารงานและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานคล้ายการปกครองระดับชาติ กล่าวคือ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้แต่ละส่วนมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 8)

1. **สภาองค์การบริหารส่วนตำบล** ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่

- 1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 - 1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตาม (1.1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องอาศัยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาตัดสินใจ

2. **คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล** ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกและเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน กับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 2 คน มีหน้าที่

- 2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล โดยรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

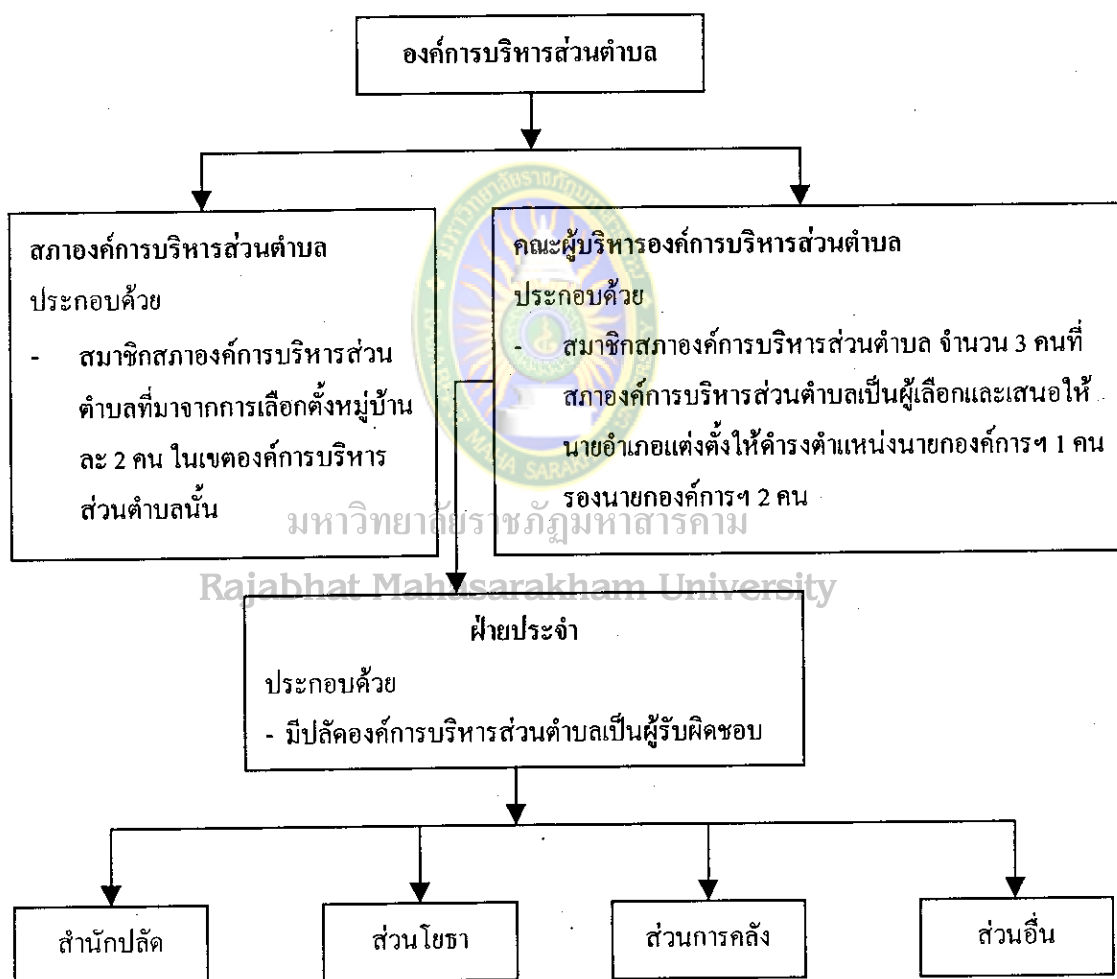
2.2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี
เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3 รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำหน้าที่ปฏิบัติงานอื่นเป็นภารกิจประจำวันของสำนักงานหรือนอกสำนักงาน ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอำนาจการบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับคณะผู้บริหาร ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดเช่นเดียวกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้กำหนดว่า ทำอะไร ส่วนการทำอย่างไร เป็นหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น ผลการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลด้วย ซึ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ ดังแผนภาพที่ 1 ดังนี้

แผนภูมิโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2542 : 8)

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดีเพียงใด สมาชิกผู้นั้นจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 66 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในมาตรา 67 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำ กิจกรรมหรือโครงการเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ

บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากหน้าที่ที่ต้องทำดังกล่าวข้างต้นแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อม สามารถหรืออาจทำกิจกรรมตามมาตรา 68 ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

3. บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แบ่งการบริหารงานออกเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงมีผลทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เปรียบเสมือนเป็นหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดผลสำเร็จตามที่ได้มอบหมาย ดังนั้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่หรือแสดงบทบาทได้ดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือแสดงบทบาทของตน ได้ดีเพียงใดด้วยแต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงขอแนะนำเสนอบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบและข้อบังคับของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดพอเป็นสังเขป ดังนี้

3.1 บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร

จากบทบาทของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการนั้น ปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่ทางราชการกำหนดไว้สามารถสรุปได้ดังนี้

3.1.1 บทบาทการควบคุมฝ่ายบริหารโดยใช้แผนพัฒนาตำบล

เป็นเครื่องมือ (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2542 : 45) กำหนดแนวทางปฏิบัติตามบทบาทของฝ่ายสภาแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

- 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะได้ออกพบปะ สอบถามปัญหาความต้องการของประชาชนมาประกอบเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- 2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะคณะผู้บริหาร ควรประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ให้ได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในลักษณะพหุภาคี
- 3) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องพิจารณาให้รอบคอบโดยคำนึงถึงประโยชน์ของตำบลเป็นสำคัญ หากเห็นว่ามิชอบควรแจ้งให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป
- 4) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ควรประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับฟังและเมื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลควรประกาศเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน

จากแนวทางปฏิบัติข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นบุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่ (1) สำรวจและรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจดำเนินการโดยออกพบปะ พูดคุยกับประชาชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ หรือการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน (2) นำปัญหาและความต้องการหรือจัดทำกิจกรรมโครงการ ตามปัญหาและความต้องการของประชาชนเสนอคณะกรรมการผู้มีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบล (3) พิจารณาแผนพัฒนาตำบลที่นำเข้าสู่สภาเพื่อขอรับความเห็นชอบ โดยรอบคอบ หากพบว่ามีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ต้องแจ้งให้ฝ่ายบริหารชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องนั้น ๆ (4) ประชาสัมพันธ์ เชิญชวน หรือทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้ประชาชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

3.1.2 บทบาทการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณ

ด้วยอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 46 ข้อ 2 คือ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างบัญญัติงบประมาณ และข้อ 3 คือ การควบคุมคณะผู้บริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล จึงทำให้สมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีความเข้าใจเรื่องของการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณและควบคุมฝ่ายบริหารให้จัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบลที่สภาได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้วด้วย นอกจากนี้ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ข้อ 37 กำหนดให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ โดยในวาระที่ 1 กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถอภิปรายได้ในเวลาอันสมควรก่อนที่จะมีการลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้น หรือไม่ และตามมาตรา 64 (8) หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะผู้บริหารเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายได้ให้อำนาจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมฝ่ายบริหารไว้อย่างมาก ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้าใจในบทบาทหรืออำนาจหน้าที่และสามารถปฏิบัติงานควบคุมคณะผู้บริหารในการจัดทำงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพตามไปด้วยเช่นกัน โดยหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพิจารณาตรวจสอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณ โดยรอบคอบแล้วพบว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณมีข้อบกพร่อง เช่น ไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล ปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน ตำบล ฯลฯ และแจ้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแก้ไขหรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นด้วย

3.1.3 บทบาทการควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจควบคุมคณะผู้บริหารให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคณะผู้บริหารได้ และหากเล็งเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถใช้วิธีการนอกสภาแจ้งคณะผู้บริหารให้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือใช้วิธีการทางสภาโดยการตั้งกระทู้ถามให้คณะผู้บริหารชี้แจงหรืออาจเข้าชื่อกัน ขอเปิดประชุมเพื่อให้อภิปรายและลงมติให้คณะผู้บริหาร พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร จนทำให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องการดำเนินงานให้ดีขึ้น หรือจนทำให้ฝ่ายบริหาร

ที่ประพฤติดัวไม่เหมาะสมพ้นจากตำแหน่งไป ถือว่าเป็นผลการปฏิบัติงานอีกด้านหนึ่งของสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเองและช่วยเหลือ ประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอยตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้วยปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม คุณธรรม จริยธรรมทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชาชนในชนบท
ซึ่งวิธีนี้จะแก้ปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนให้ดำรงชีพอยู่ได้ในภาวะพ้ออยู่พอกิน
ในเบื้องต้นได้ คือ การทำให้คนในชุมชนร่วมมือร่วมใจกันเสริมสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ตนเอง
มากขึ้นภายใต้แนวคิด “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์” ด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน
แบบพึ่งตนเอง โดยการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น
เอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มพลังมวลชนและประชาชนทั่วไป สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล
ในฐานะที่เป็นอาชีพของราษฎร กรมการปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล
มีศักยภาพเพียงพอ ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง จึงได้วางแนวทางพัฒนา
เศรษฐกิจชุมชนแบบพึ่งตนเอง และการช่วยเหลือประชาชนในภาวะเศรษฐกิจถดถอยไว้ให้องค์การ
บริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0318/ว 2719 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540
และหนังสือที่ มท. 0318/ว 376 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2541 (กรมการปกครอง. 2542 : 12) ซึ่งจาก
แนวทางปฏิบัติดังกล่าว สามารถสรุปบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถ
เข้าไปส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนได้พอสังเขป ดังนี้

3.3 บทบาทในการส่งเสริมอาชีพและรายได้

3.3.1 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ ประสานความร่วมมือกับ
ภาคราชการ เอกชน และผู้ประกอบการ รมรงค์ “ไทยช่วยไทย กินของไทย เทียวเมืองไทย ร่วมใจ
ประหยัด” อย่างจริงจัง และประพฤตินเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน

3.3.2 ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรภาคเอกชน
และภาครัฐ เช่น กลุ่มพ่อค้า กลุ่มตลาดกลางสินค้า ปกครองอำเภอ สหกรณ์อำเภอ เกษตรอำเภอ
กลุ่มสตรีแม่บ้านกลุ่มออมทรัพย์ ฯลฯ เพื่อร่วมปรึกษาหารือแนวทางสนับสนุนให้ราษฎรในพื้นที่
รวมกลุ่มทำกิจกรรมประเภทเสริมรายได้ร่วมกัน

3.3.3 สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ โดย

- 1) ประสานงานให้ราษฎรในพื้นที่ รวมกลุ่มกันทำอาชีพเสริม

เช่น การแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อุตสาหกรรมในครัวเรือน กลุ่มเลี้ยงโค กระบือ เป็นต้น

2) ประสานงานขอความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งกองทุน จัดหาแหล่งเงินทุน และแหล่งตลาดให้แก่กลุ่มองค์กรในพื้นที่

3) ประสานงานขอความร่วมมือองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะหรือความชำนาญ ในการผลิตให้แก่กลุ่มองค์กร ฯลฯ

3.4 บทบาทในการส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

3.4.1 ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อครอบครัว การขจัดอคติทางเพศ ลดความรุนแรงและสร้างความอบอุ่นในครอบครัว

3.4.2 เสนอกิจกรรม โครงการให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีแหล่งซึ่งเป็นศูนย์กลางการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว เช่น การจัดสวนสาธารณะ สนามกีฬา และบริหารนันทนาการ สนามเด็กเล่น หรือการจัดกิจกรรมวันครอบครัว

3.5 บทบาทในการสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการได้โดย ประสานงาน และให้ความช่วยเหลือกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือเด็ก คนชรา คนพิการที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู และรวมทั้งการบำบัดรักษา ผู้ติดยาเสพติด ผู้ป่วยโรคเอดส์

3.6 บทบาทในการดูแลสุขภาพสงบเรียบร้อย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถดำเนินการได้โดย ประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตาม ผลักดันให้องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำโครงการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย รณรงค์ต่อต้านยาเสพติด โรคเอดส์ อบายมุขและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

3.7 บทบาทในการส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม

3.7.1 ฟื้นฟูหลักศีลธรรมและการดำเนินชีวิตในชุมชนให้ดำเนินไปอย่างถูกต้อง โดยขอความร่วมมือจากพระสงฆ์ และผู้นำศาสนาเป็นผู้ชี้แนะชุมชนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ประชาชน

3.7.2 เสริมสร้างความรู้รักสามัคคี และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โดยอาจดำเนินการฟื้นฟูประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น การลงแขก การรวมกลุ่มอาชีพ การประสานงานเพื่อฉีกกำลัง บ้าน วัด ราชการ (บวร) ให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชน

3.8 บทบาทในด้านการส่งเสริมการพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.8.1 ประชาสัมพันธ์ และทำความเข้าใจให้ประชาชนมีจิตสำนึก และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาจดำเนินการโดยจัดให้มีการประชุม หรือการกระจายข่าวเสียงตามสาย

3.8.2 ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อร่วมกันจัดการคุ้มครองดูแล บำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะทรัพยากรดิน และป่าไม้

3.8.3 สนับสนุนกลุ่ม องค์กร และประชาชน ให้เป็นอาสาสมัครพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาเอกสารข้างต้นพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากการปฏิบัติตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังเน้นไปที่การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การติดตาม ผลักดันให้มีหรือเกิดโครงการต่าง ๆ ขึ้นในพื้นที่และในส่วนนี้ นำไปเป็นกรอบในการศึกษาการรับรู้บทบาท การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาวิจัยได้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้กำหนดไว้ในคำสั่ง ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อมร แยมเสรี (2538 : 18) ได้วิจัยเรื่อง “ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน”

โดยทำการสำรวจความรู้และความเข้าใจกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 69 คน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล
2. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

จากผลการวิจัยดังกล่าวโดยสรุป พบว่าระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล แต่ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

จากผลการวิจัยดังกล่าวผู้วิจัยได้นำตัวแปรในด้านระดับการศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ไปเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539 : 46) ได้วิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล” ผลการวิจัยพบว่า ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงาน สาธารณบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำยังไม่เป็นระบบ การติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับ

จากผลการวิจัยดังกล่าวโดยสรุป พบว่า การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังประสบปัญหา ความรู้ความเข้าใจในด้านระเบียบสารบรรณ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร ปัญหาการปฏิบัติงานไม่เป็นระบบ และขาดการประสานงานที่ดี

จากผลการวิจัยผู้วิจัยได้นำปัญหาการรับรู้บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ไปเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ธีธชา วรรณรัตน์ และคณะ (2539 : 58) ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาจังหวัดเพชรบุรี สุโขทัย มุกดาหารและปัตตานี” ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านการวางแผน กระบวนการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ข้อมูลที่มีอยู่เป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงานทั้งหมด และไม่ได้พิจารณาบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายมาประกอบการพิจารณาในการทำแผน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ได้แก่ การได้รับงบประมาณสนับสนุนน้อยและล่าช้า ขาดแคลนบุคลากรที่มาทำหน้าที่ในด้านการเงิน การบัญชี และพัสดุ ตลอดจนผู้มีความรู้ที่จะแนะนำด้านเทคโนโลยี แนวคิดในการทำงานและการบริหารจัดการ

2. ด้านโครงสร้าง มีลักษณะไม่ซ้ำซ้อนและมีความยืดหยุ่นสูง

3. ด้านความรู้ความเข้าใจของบุคลากร ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยละเอียด ดังนั้นการกำหนดและการวินิจฉัยปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งจะต้องนำมาวางแผนแต่ละแห่งจึงเป็นเพียงบางส่วนของหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น โดยยังคงให้ความสนใจเพียงแต่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ เท่านั้น ปัญหาของชุมชนในด้านอื่น ๆ เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การป้องกัน และการบรรเทาสาธารณภัย สตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการหรือแม้แต่หน้าที่ในการคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นหน้าที่หลัก 5 ใน 8 ประการที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ไม่ปรากฏว่าเคยอยู่ในความคิดคำนึงของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการวิจัยดังกล่าวโดยสรุป พบว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาคำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านโครงสร้าง และด้านความรู้ความเข้าใจของบุคลากร

ที่ยังไม่เข้าใจบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

จากการวิจัย ผู้วิจัยได้นำปัญหาในด้านการวางแผน ด้านโครงสร้าง และด้านความรู้ ความเข้าใจของบุคลากร ไปเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

อรพินท์ สพโชคชัย (2539 : 69) ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรค โอกาส และศักยภาพ ในการพัฒนาองค์กรระดับชุมชนในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อสรุปได้ว่า ยังมีความขัดแย้ง ระหว่างบทบาทและการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลและ หน่วยราชการระดับภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการวิจัยดังกล่าวโดยสรุป พบว่ามีความขัดแย้งระหว่างบทบาทและการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยราชการระดับภูมิภาคกับ องค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้วิจัยจึงได้นำเอาปัญหาความขัดแย้งระหว่างบทบาทและการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยราชการระดับภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2540 : 85) ได้ศึกษา “รูปแบบและแนวทาง เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดยให้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลแสดงความคิดเห็น 4 ด้าน คือ ความพึงพอใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ความไม่พึงพอใจขององค์การบริหารส่วนตำบล สิ่งที่ยากให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นและการ สนับสนุนองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปผลการศึกษาด้านบุคคล พบว่า

1. ขาดความรับผิดชอบ ไม่มีระเบียบ เช่น การตรงต่อเวลา ไม่ฟังคนอื่นพูดเวลา ประชุม
2. ขาดความรู้ในเรื่องบทบาทหน้าที่ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ
3. การทำงานยังเหลื่อมล้ำ บางคนทำมาก บางคนทำน้อย
4. ยังมีความเห็นแก่ตัวสูง การแสวงหาผลประโยชน์
5. บางคนไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

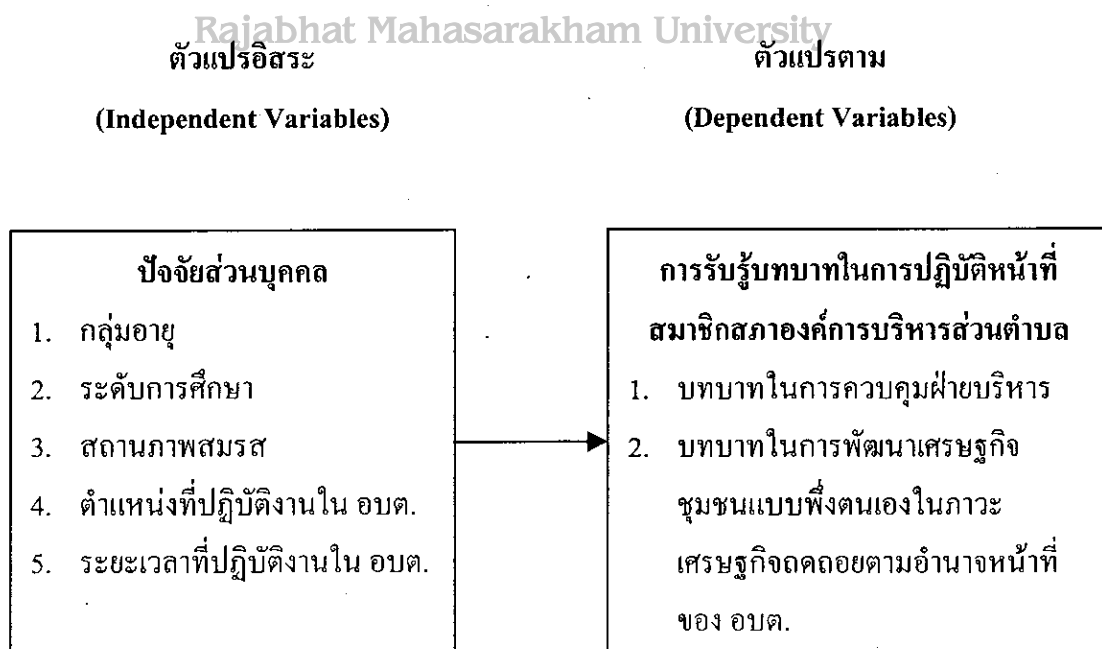
จากผลการวิจัยดังกล่าวโดยสรุป พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ยังมีระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าและภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่แตกต่างกันอยู่มาก ยังมีปัญหาการทำงานเหลื่อมล้ำ มีการแสวงหาประโยชน์และไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งล้วนส่งผลทำให้การบริหารงานมีความชะงัก ขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ได้มากเท่าที่ควร

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยได้นำเอาปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ ไปเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้

4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น จึงกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาการรับรู้บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ ปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย