

# บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่น

ประพันธ์ สารานพกุล

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น

วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC)

มหาวิทยาลัยทักษิณ

2553



U-MDC

## ใบรับรองสารนิพนธ์

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น  
วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC) มหาวิทยาลัยทักษิณ

ชื่อสารนิพนธ์ : บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

ชื่อ-ชื่อสกุล ผู้ทำสารนิพนธ์ : นายประพันธ์ สารานพกุล

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

คณะกรรมการสอบปากเปล่าสารนิพนธ์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เรวดี กระจ่างวงศ์)

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญอริ ยี่หมะ)

ประธานที่ปรึกษา

ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เรวดี กระจ่างวงศ์)

กรรมการ

(อาจารย์ ดร. เมธี ดิสวัสดิ์)

กรรมการ

มหาวิทยาลัยทักษิณอนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น  
วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC) มหาวิทยาลัยทักษิณ

(นายอำพล ทิมसार)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ลิขสิทธิ์ของวิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC) มหาวิทยาลัยทักษิณ

## บทคัดย่อ

ชื่อสารนิพนธ์ : บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

ชื่อ – ชื่อสกุลผู้ทำสารนิพนธ์ : นายประพันธ์ สารานพกุล

อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เรวดี กระโหมวงค์

ปริญญาและสาขาวิชา : ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

ปีการศึกษาที่สำเร็จ : 2553

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่น ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จะแสดงบทบาทในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยการอภิปรายแสดงความคิดเห็นที่วางตั้งในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล สำหรับการตราข้อบัญญัติทั่วไป ที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี มีการแสดงบทบาทน้อยมากแต่จะอภิปรายทั่วไปในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลเพื่อแสดงบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนอกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ไม่ค่อยแสดงบทบาทเท่าใด เนื่องจากปัจจุบันมีฝ่ายข้าราชการประจำ ร่วมกับภาคประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแสดงบทบาทโดยการณรงค์ ให้ความรู้ ชี้แนะแก่ประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และสำหรับปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น สรุปได้สองประการ คือ ด้านงบประมาณที่มีจำนวนจำกัด และด้านพื้นที่ดำเนินการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล มีข้อเสนอแนะว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ควรประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านสัดส่วนงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้จะเป็นอีกทางหนึ่งในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการแสดงผลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลให้มากขึ้นได้

## **Abstract**

Independent Study Title : The role of Satun provincial Administrative Organization council members  
toward the local development.

Student's Name : Mr. Prapan Saranoppakul

Advisor : Asst.Prof. Dr. Rewadi krahamwong

Degree and program : Master of public Administration

(Program in Management Local Administration)

Academic Year : 2010

The objective of this research is to study the roles of Satun provincial Administrative Organization council members toward the local development according to the idea of Satun Provincial Administrative Organization council members by the method of interview. The result of the research is as follow.

1. The Satun Provincial Administrative Organization council members are mostly comprised of knowledge and understanding toward the arrangement of Satun provincial Administrative Organization plan which is according to the regulation of the interior ministry regarding to the arrangement of developmental plan for local administration 2005 according to the roles of the amendment of yearly budget expenses. The discussion of the expression of opinion, the expression of objection during the Satun provincial Administrative organizational meeting for general amendment which is not included in the agenda of yearly budget expenses. Expression of roles each of which will be brought into Satun provincial Administrative organizational meeting to exercise the role in checking the performance of the Administrative organization was not done much due to present permanent civil service workers in cooperated with the people who took over the role in campaign knowledge and suggestion for the people to acknowledge their rights in election and other rights which stated in the 2007 constitution other problems and obstacles regarding to the expression of role in Local Development has been sum up into 2 aspects such as the limitation of budget and the area itself for the development of Satun provincial Administrative Organization.

2. The Satun provincial Administrative Organization council members made a suggestion concerning Satun provincial Administrative Organization must coordination with Local Administrative organization on the ratio of budget for local development. This will enhance the effectiveness in expressing the roles of Satun provincial Administrative Organization.

## ประกาศคุณูปการ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี จากความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เรวดี กระโหมวงศ์ ตลอดจนคณะกรรมการที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่คอยให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ในเนื้อหาสารนิพนธ์เรื่องบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยดีตลอดระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ กระผมรู้สึกซาบซึ้งและถือเป็นพระคุณอย่างสูง จึงขอกราบขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC) มหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลาและอาจารย์ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่วิทยาลัยการจัดการเพื่อการพัฒนา (U-MDC) ทุกท่าน ท่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่ให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ ขอขอบพระคุณข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ จนทำให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

หากสารนิพนธ์นี้จะเกิดประโยชน์แก่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด กระผมขอมอบความดีรำลึกถึงอันพึงมีแต่บิดา มารดา อาจารย์ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ พี่ น้องร่วมชั้นเรียนทุกคนและครอบครัว ที่เป็นขวัญกำลังใจมาโดยตลอด

ประพันธ์ สารานพกุล

## สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ .....	1
ภูมิหลัง .....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย .....	6
ขอบเขตของการวิจัย .....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	7
2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	9
ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory) .....	9
ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา (Development Theory) .....	13
ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Participation Theory) .....	15
ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) .....	20
แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น .....	25
เอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	32
สภาพทั่วไปของจังหวัดสตูล .....	41
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	47
กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	51
3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	52
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	52
เครื่องมือและวิธีสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล .....	52
วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล .....	53
วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล .....	54
4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	55
การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	55
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	56
5 บทย่อ สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ .....	66
บทย่อ .....	66

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
สรุปผล .....	66
อภิปรายผล .....	69
ข้อเสนอแนะ .....	71
บรรณานุกรม .....	73
บุคลากร .....	78
ภาคผนวก .....	81
ประวัติย่อผู้วิจัย .....	88



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 แสดงการแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสตูล .....	42
2 แสดงจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร ปี 2552 .....	43
3 แสดงข้อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด จำแนกตามสาขาการผลิต ปี 2550 – 2552 .....	44
4 แสดงรายได้ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประจำปีงบประมาณ 2553 .....	46

## สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า
1 กรอบแนวคิดในการวิจัย .....	51

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ในปี พ.ศ. 2440 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น มีชื่อเรียกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ภายใต้ พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116 ซึ่งถือเป็นกฎหมาย ว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา ที่ประกอบด้วยสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นมาใช้เป็นครั้งแรก โดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี และในสมัยนั้นได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งนอกจากจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้วยังได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลไปพร้อม ๆ กันด้วย ฐานะของสภาจังหวัดในขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรมการจังหวัด โดยยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค (ชวงส์ ฉายาบุตร. 2539 : 10 – 12)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นโดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ โดยสภาจังหวัดในสมัยนี้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดิม แต่กรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับคำปรึกษาของสภาจังหวัดเสมอไปและจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้สภาจังหวัด มีฐานะในลักษณะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการ โดยยังมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

ครั้นในปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยได้เดินทางไปเยี่ยมเยือนสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรป และเมื่อเดินทางกลับถึงประเทศไทยพิจารณาเห็นว่า การบริหารงานท้องถิ่นของทุกประเทศ ราษฎรมีส่วนสำคัญในการบริหารงานของท้องถิ่นของตนเอง แม้ว่าการจัดรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันบ้างก็ตามแต่ หลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมีอยู่ทั่วไปและกว้างขวาง เพื่อจะเป็นทางที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์และมีความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่น จึงจัดตั้งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งขึ้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า สภาจังหวัดเดิมตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 มีหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ขาดอำนาจหน้าที่ที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ซึ่งควรปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจจัดการรายได้และดำเนินกิจการเองได้ ตลอดจนปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้จัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ามีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานด้านบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสภาจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ปลัดจังหวัด ทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกตำแหน่งหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและการบังคับบัญชา

ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาจังหวัด วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สภาจังหวัดทำหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัด และการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาจังหวัด คือ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ชวงส์ ฉายบุตร. 2539 : 96 – 115 : บุญอริ ยีหมะ. 2551 : 66 - 68)

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม รวมแล้ว 10 ฉบับและประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นแทนมีโครงสร้างการบริหารจัดการประกอบด้วย

ฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายการบริหาร วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่จำกัดสมัยและสามารถ แต่งตั้งรอง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งเลขานุการ ได้ 1 คนและที่ปรึกษา ฯ ได้ไม่เกิน 4 คน

ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ และมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสองคน มาจากการลงมติเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์จำนวนราษฎรในจังหวัดตามกฎหมาย กำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) มาตรา 45 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้ในด้านต่าง ๆ เช่น การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ให้การสนับสนุนประสานความร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การให้ความคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ตลอดจนจัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือกฎหมายอื่น ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด อื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับการยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีบำรุงจากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ยาสูบไม่เกินมวนละห้าสตางค์ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตเล่นการพนันไม่เกินร้อยละสิบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ตลอดจนค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เป็นต้น

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทาง ในการใช้จ่ายซึ่งในระดับประเทศ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำโดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่รัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ ในทำนองเดียวกัน การจะจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมก็ต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น จากสถานค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และผู้พักในโรงแรม ก่อนจึงจะดำเนินการจัดเก็บได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ไปจากเดิม ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ซึ่งจะเน้นบทบาทหน้าที่ในการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ตามโครงสร้างหรือชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติทั่วไปที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยพัฒนาท้องถิ่น คือ บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมของจังหวัดในรูปของแผนพัฒนาจังหวัดโดยรวบรวมแผนงานโครงการของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของจังหวัด ที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เพื่อให้เห็นภาพรวม และทิศทางการพัฒนาจังหวัดลดความซ้ำซ้อน และมีลำดับความสำคัญของแต่ละงานที่ชัดเจน บทบาทในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ จึงต้องให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดทำ เช่น สนามกีฬาากลางจังหวัด บ่อบำบัดน้ำเสียรวม ฯลฯ และบทบาทในการประสานและดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งหากแยกดำเนินการจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณหรือส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นเอง เช่น ถนนสายหลักซึ่งผ่านเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง สถานที่ที่ขังขยะรวม สวนสาธารณะ เป็นต้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ระเบียบข้อกฎหมายอื่น ๆ พบว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสรุป คือ

1. รับทราบนโยบายนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนเข้ารับตำแหน่งและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี

2. ตั้งกระทู้ถามเพื่อสอบถาม ติดตาม ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ปฏิบัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริง ในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. เลือกประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีมติให้ประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
5. เลือกคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. ให้ความเห็นชอบอนุมัติร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. ให้ความเห็นชอบพิจารณาเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นตัวแทนกว้างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. ปรีกษาหารือกิจการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะประสบความสำเร็จหรือไม่ปัจจัยสำคัญนอกเหนือจากความเป็นอิสระของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีประสิทธิภาพและเกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนในที่สุด การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีความรู้ความเข้าใจในการแสดงบทบาท นั้น ๆ ในการอนุมัติ เห็นชอบ ควบคุม ตรวจสอบ และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแก่ฝ่ายบริหาร ในฐานะตัวแทนจากท้องถิ่นชุมชนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ถือเป็นส่วนสำคัญเช่นกัน จากเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจจะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาท้องถิ่นโดยเลือกศึกษากรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ด้วยเหตุผลว่า เป็นหนึ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ความสงบและมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว อาจมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ทำให้การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนจะได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในโอกาสต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น 4 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2 ด้านการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.3 ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2. เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขในการเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. นำผลการศึกษารoles บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ไปสู่การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลและท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไปได้

2. นำผลการศึกษาปัญหา เสนอแนะแนวทางแก้ไข ในฐานะผู้ปฏิบัติการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับบริหารตั้งแต่จังหวัด กรม และกระทรวง ในการกำหนดมาตรการ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาคั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประกอบด้วยบทบาท 4 ด้าน คือ

- 1.1 ด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2 ด้านการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.3 ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร
- 1.4 ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2. ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวน 24 คน ในพื้นที่ทั้ง 7 อำเภอ 24 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ อำเภอเมืองสตูล อำเภอกวนโดน อำเภอกวนกาหลง อำเภอทุ่งหว้า อำเภอละงู อำเภอท่าแพ และอำเภอมะนัง ช่วงการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การ



บริหารส่วนจังหวัดสตูล ในสมัยปัจจุบันตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2551- วันที่ 19 เมษายน 2555 ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสตูล เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2551

### นियามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล หมายถึง หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดสตูล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552)

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล หมายถึง บุคคลที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชน ตามกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

3. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนและท้องถิ่น มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในทางที่ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นเรื่องของประชาชนที่เขารู้สึกมีความต้องการ มีความพยายามร่วมมือกันผลักดันศักยภาพออกมาจากตัวเขาให้มากที่สุด เพื่อเพิ่มความสามารถของคนส่วนใหญ่ ในอันที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนโดยต่อเนื่อง

4. บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบด้วย

5. บทบาทในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง กระบวนการสำคัญในการมีส่วนร่วมระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายตัวแทนข้าราชการประจำและฝ่ายตัวแทนภาคประชาชน เพื่อการตัดสินใจล่วงหน้าเลือกทางเลือกในการดำเนินการโครงการต่างๆ ด้านการบริการสาธารณะในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร

6. บทบาทในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง การเสนอกฎหมายท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติทั่วไป ที่ไม่ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

7. บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร หมายถึง การกระทำบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการถ่วงดุลอำนาจ ตรวจสอบการใช้จ่าย

งบประมาณและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้แถลงต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

8. บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยความสมัครใจของประชาชนตามสิทธิที่กฎหมายกำหนดกรอบให้กระทำได้เพื่อให้เกิดการกำหนดทิศทางด้านนโยบาย ต่าง ๆ ของรัฐ

9. เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หมายถึง ความสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคลทุกฝ่ายที่อยู่ร่วมกัน ขอมริบร่วมกันในการพัฒนาสถานภาพของระบบสังคมระบบการเมืองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งที่จะทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิต และมีมาตรฐานการครองชีพของคนในชุมชนท้องถิ่นสูงขึ้นกว่าเดิม

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนกรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นแนวทางการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. สภาพทั่วไปของจังหวัดสตูล
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory)

ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของบทบาท ความสำคัญของบทบาท ประเภทของบทบาท และ ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีบทบาท ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1. ความหมายของบทบาท

ความหมายของคำว่า บทบาท หากพิจารณาตามรากศัพท์ หมายถึง “ทำทำตามบท รำ ตามบท บทบาทตามความหมายนี้จึงหมายถึง การกระทำหรือการแสดงตามสถานภาพที่ตนถือครองอยู่” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. 2542 : 602)

นอกจากจะมีความหมาย ดังกล่าวแล้วยังมีนักวิชาการอีกหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความ ของคำว่า บทบาท เช่น

สุจิตรา สง่าเนตร (2530 : 10) ได้สรุปบทบาทตามแนวโครงสร้างทางสังคมว่า “บทบาท จะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นในสังคม ถูกคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมี บทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในสถานภาพนั้น ก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้น และบุคคลอื่น ๆ ก็จะคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คาดว่าเป็นค่านิยมบรรทัดฐานที่

กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ส่วนบทบาทแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคมจะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่บุคคลจะทำความหวังก็ได้”

สุพัตรา สุภาพ (2530 : 30) กล่าวถึงความหมายของบทบาทว่า บทบาท หมายถึง “การปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) ซึ่งมนุษย์ทุกคนจะมีหลายบทบาท และแต่ละบทบาทจะมีความสมบูรณ์และสมดุลตามพอควร บทบาทจะกำหนดความรับผิดชอบของงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติ ซึ่งช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ”

งามพิศ สัตย์สงวน (2537 : 73) ได้ให้ความหมายไว้ว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่บุคคลหนึ่งคาดหวังว่าบุคคลอื่นจะปฏิบัติตามตำแหน่ง หรือสถานภาพและบทบาทที่เหมาะสมเรียนรู้ได้จากกระบวนการต่าง ๆ ในสังคมที่ผ่านมาแล้วซึมซับเข้าไปในตัวบุคคล

ทัศนัย เกตุทองสง (2546 : 7) ได้สรุปความหมายของบทบาท ไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และที่กระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคน ที่เคยกระทำให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางที่บุคคลพึงกระทำ เมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง จากคำจำกัดความและความหมายของบทบาท ของนักวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า “บทบาท” เป็นแบบแผนพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมของบุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อบุคคลใดถูกกำหนดให้มีสภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมอย่างไรแล้ว บุคคลนั้นก็จะแสดงบทบาทตามสถานภาพและฐานะทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ บทบาท (Role) และสถานภาพ (Status) จึงเป็นสิ่งที่คู่กันเปรียบเสมือนด้านสองด้านของเหรียญอันเดียวกันที่ไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ (อาทร คุระวรรณ. 2543 : 12) และเมื่อนำเอาบทบาทและสถานภาพของบุคคลมาอธิบายปรากฏการณ์ในองค์กรต่าง ๆ จะพบว่า พฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับโครงสร้างหน้าที่ (Structure-Function) ขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างขององค์กรจะเป็นตัวกำหนดตำแหน่งโดยยึดตามภาระหน้าที่ที่องค์กรจะต้องปฏิบัติ และตำแหน่งจะเป็นตัวกำหนดสถานภาพและบทบาทของสมาชิกในองค์กรว่า สมาชิกคนนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรบทบาทจึงเป็นลักษณะของความคาดหวังว่า บุคคลในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ควรจะมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะตำแหน่งของตนแค่ไหนและเพียงใด

## 2. ความสำคัญของบทบาท

องค์กร (Organization) จะมีสมรรถนะหรือความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของการจัดตั้งองค์กรมากน้อยเพียงใด ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ บทบาท (Role) ของสมาชิกในองค์กรนั้นว่า สมาชิกขององค์กรมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและตำแหน่งที่ตนถือครองอยู่มากน้อยแค่ไหน และได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่นั้นหรือไม่ บทบาทของสมาชิกในองค์กรจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรนั้น (อาทร คุระวรรณ, 2543 : 9)

อาคม ใจแก้ว (2534 : 10) กล่าวสรุปว่า “บทบาท” มีความสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เป็นกลไกช่วยควบคุมสังคม
2. เป็นกลไกจำแนกหน้าที่เฉพาะด้าน
3. ช่วยให้เกิดการประสานกิจกรรมระหว่างฝ่ายต่างๆ
4. เป็นกลไกที่ช่วยในการแพร่กระจายวัฒนธรรม

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาท อาจกล่าวได้ว่า บทบาท “เป็นสิ่งสำคัญที่กำหนดแนวทางให้บุคคลแสดงความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ตลอดจนการแสดงพฤติกรรมทางสังคมในแต่ละสถานการณ์ การแสดงออกของบุคคลต้องเป็นไปตามบทบาท ไม่ว่าจะพึงพอใจที่จะแสดงหรือไม่ก็ตาม และหากนำมาอธิบายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) ในส่วนของบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉะนั้น การที่เราเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการเรียกตามสถานภาพของบุคคลผู้นั้น ซึ่งเป็นเครื่องหมายแสดงว่า เขาเหล่านั้นมีสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบแห่งพฤติกรรมตามตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่ตรงไหนและมีหน้าที่อย่างไร เป็นความสำคัญของบทบาทนั้น”

## 3. ประเภทของบทบาท

บิดเดิล (Biddle, 1986 อ้างอิงจาก ประพันธ์ อำพันประสิทธิ์, 2544 : 8) ได้กล่าวถึงทฤษฎีบทบาทสรุปความได้ว่า ชีวิตสังคมถูกสร้างขึ้นและแต่ละคนในสังคมล้วนแต่มีตำแหน่งทางสังคมทั้งสิ้น เช่น ครู พ่อแม่ ลูก หัวหน้า ลูกน้อง เป็นต้น ในฐานะที่ทุกคนล้วนมีตำแหน่งทางสังคมได้กำหนดบทบาทเพื่อปัจเจกชนแต่ละคนให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางสังคมที่กำหนดไว้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแบบที่เป็นบทบาท ตัวแบบเหล่านี้ได้กำหนดไว้ในทฤษฎีบทบาท ว่ามีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

1. ทฤษฎีว่าด้วยบทบาทในการทำงาน (Function Role Theory) ทฤษฎีนี้ว่าด้วยบทบาทหรือพฤติกรรมอันเป็นลักษณะของบุคคลที่มีอำนาจทางสังคมภายในระบบสังคมที่มั่นคง

2. ทฤษฎีบทบาทที่เป็นปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์ (Symbolic Interaction Role Theory) ทฤษฎีนี้มุ่งไปที่บทบาทของผู้กระทำไปแต่ละคน วิวัฒนาการของบทบาทต่าง ๆ โดยอาศัยปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเข้าใจ และตีความหมายของพฤติกรรมเหล่านั้นเป็นตัวแบบ

3. ทฤษฎีบทบาทของโครงสร้าง (Structural Role Theory) ทฤษฎีนี้มุ่งต่อโครงสร้างหรือตำแหน่งทางสังคม

4. ทฤษฎีบทบาทขององค์การ (Organization Role Theory) ซึ่งมุ่งต่อบทบาทต่าง ๆ ที่มาด้วยกันกับตำแหน่งทางสังคมที่ถือเป็นอันเดียวกันในระบบสังคมที่วางโครงการไว้ก่อน และเป็นระบบที่มุ่งงานและมีการจัดลำดับชั้นไว้เป็นอย่างดี

5. ทฤษฎีว่าด้วยบทบาทของความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Role Theory) : ซึ่งมุ่งถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวังและพฤติกรรม

บรูม, แอล., และชุกนิก (Broom, L., & Schzrnick. 1976 : 36 อ้างอิงจากหลวงพ่อดมณี วัศปาจำกู๋ 2553. สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2553, จาก <http://www.pajumku.com>) ได้กล่าวถึงบทบาทว่า ประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ

1. บทบาทที่ถูกกำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (The Socially Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่ควรกระทำ (The Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทที่กำหนดไว้ ไม่ตรงตามอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลก็ได้

3. บทบาทที่กระทำจริง (The Performed Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

#### 4. ปัจจัยที่ส่งเสริมการแสดงบทบาท

พัชนี วรกวิน (2538 : 11 - 12) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลสามารถแสดงบทบาทที่ดีและถูกต้องจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ คือ

1. ความต้องการ (need) ซึ่งเป็นแรงจูงใจในการดำเนินงาน เพื่อเสนอความต้องการของผู้แสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับต่อองค์การหรือสังคม

2. การสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อ การประสานงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทได้ชัดเจนไม่คลุมเครือ

3. การคล้อยตาม (conformity) เป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดงไม่เกิดความขัดแย้งในการแสดงออกซึ่งในทางพฤติกรรมในทางปฏิบัติที่เป็นหลักฐานของกลุ่มหรือสังคม

4. ความสามารถ (ability) เป็นปัจจัยที่สร้างบทบาทของผู้แสดง ได้อย่างชัดเจน (manifest role) เพื่อความสำเร็จของงาน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากความหมายของบทบาท ความสำคัญของบทบาท ประเภทของบทบาท และปัจจัยที่ส่งเสริมการแสดงบทบาท หากนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาถึงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นตัวแทนประชาชน ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามสถานภาพและตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่น้อยแค่ไหน และ

2. บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้กระทำจริง (Actual Role) กับบทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) และบทบาทที่ประชาชนคาดหวัง (Expected Role) มีความสอดคล้องกันหรือไม่

ซึ่งประเด็นปัญหาทั้งสองประการมีผลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ที่ตนดำรงอยู่หรือมีการปฏิบัติหน้าที่ ไม่สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทที่ประชาชนในท้องถิ่นคาดหวัง จะก่อให้เกิดความเบื่อบ่า ขาดศรัทธาและต่อต้านจากประชาชน จนทำให้นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ชุมชน ท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหรืออาจจะล้มเหลวในที่สุด

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา (Development Theory)

ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายการพัฒนา ลักษณะการพัฒนา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 1. ความหมายของคำว่า “การพัฒนา”

คำว่า “พัฒนา” ความหมายตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 779 หมายถึง ความเจริญหรือทำให้เจริญ

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายการพัฒนา (Development) และแนวคิดของการพัฒนา ซึ่งอาจจะมี ความแตกต่างกันบ้างตามความคิด อุดมการณ์ รวมทั้งค่านิยมของแต่ละบุคคล ดังเช่น

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2540 : 13) กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “มนุษย์เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนา เมื่อพิจารณาถึงจุดเป้าหมายและกระบวนการของการพัฒนา มนุษย์เป็นผู้สร้างสรรค์การพัฒนา เป็นผู้ที่มีศักยภาพบันดาการเปลี่ยนแปลงให้เข้าไปในทิศทางที่ตนเองต้องการ และเป็นผู้รับรู้ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นด้วยทั้งในด้านที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ชีวิตมนุษย์ถูกกระทบจากระบบต่าง ๆ ที่แวดล้อมอยู่ ได้แก่ เทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยเปลี่ยนแปลงมนุษย์อย่างสำคัญ ทั้งในแง่พฤติกรรมและชีวิตจิตใจ เนื่องด้วยชีวิตมนุษย์เป็นไปด้วยอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมได้อย่างมาก มิใช่ขึ้นอยู่กับตัวตนเองเท่านั้น เพราะฉะนั้นการพัฒนาจึงต้องจำเป็นต้องมีการจัดระบบจัดกติกา ซึ่งปกป้องคุ้มครองคนในสังคมมิให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบและความเหลื่อมล้ำของการดำรงชีพ ในลักษณะที่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม ต้องแบกรับภาระอันเนื่องมาจากเทคนิควิธีหรือแนวทางการพัฒนา ซึ่งเป็นต้นเหตุทำให้คนส่วนใหญ่ในสังคม คือ กลุ่มคนผู้มีฐานะยากจนต้องขาดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ลงไป โดยความเป็นธรรมแล้ว การพัฒนาควรจะนำไปสู่สภาพสังคมที่ดีขึ้นอย่างมีคุณภาพ เป็นสังคมที่อยู่เย็นเป็นสุข คนทั่วไปมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพอย่างทั่วถึง มีอาชีพมีรายได้ มีหลักประกันชีวิตและเป็นสังคมที่คนมีจิตใจที่พัฒนาไปในแนว ทางคุณธรรมด้วย”

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2541 : 76) ให้ความหมายการพัฒนา (Development) ไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง “การเปลี่ยนแปลงสังคม การเมืองในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ การมีคุณลักษณะใหม่ ๆ เกิดขึ้นในสังคม อันเนื่องมาจากการประดิษฐ์คิดค้น (Invention) ภายในระบบด้วยตัวเอง การพัฒนาจึงเป็นการขยายตัวของระบบในแนวราบ อันเนื่องมาจากการประดิษฐ์คิดค้น เช่น การพัฒนาระบบสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น”

สมใจ ลักษณะ (2549 : 81) กล่าวว่า “การพัฒนาตนเอง คือ การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงแก้ไข สรรค์สร้างเกี่ยวกับตนเอง เพื่อนำไปสู่ความดี ความงาม ความเจริญในตนเอง โดยมีความมุ่งหมายสูงสุด คือ การมีชีวิตที่มีคุณภาพ มีความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่การงานและมีความสุข”

## 2. ลักษณะของการพัฒนา

จากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านนามธรรมหรือรูปธรรมหรือทั้งสองด้านพร้อม ๆ กัน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางหรือจุดมุ่งหมายที่แน่นอนชัดเจน เพื่อนำไปสู่สภาพที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่ามีสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง “กระบวนการ (Process) ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลเป้าหมายให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีความสุขก้าวหน้า โดยมุ่งให้เกิดความเสมอภาคและการกระจายอย่างทั่วถึงเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนน้อยที่สุด ทั้งนี้ กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สามารถที่จะกำหนด



ทิศทางของการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้หมายถึง การเพิ่มปริมาณเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพัฒนาอย่างมีคุณภาพ โดยมีโครงสร้างและกระบวนการ (Process) ระบบที่เหมาะสมประกอบกันหลายขั้นตอน (Stages) ที่มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยง (Relation or Linkage) และสอดคล้องกัน ตลอดจนมีการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงได้อย่างบังเกิดผล พัฒนาจากกิจกรรมหนึ่ง ไปสู่อีกกิจกรรมอื่น ๆ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง (Continuing Process) ต่อไป”

### **แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม (Participation Theory)**

ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสำคัญของการมีส่วนร่วม ไว้พอสังเขปดังนี้

#### **1. ความหมายและแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน**

หากมองย้อนกลับไปในอดีตจะพบว่าสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของการพัฒนา คือ การขาดความร่วมมือจากประชาชนผู้รับการพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบใหม่จึงถือว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนและการพึ่งพิงตนเองเป็นหลักการและวิธีการพัฒนาที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาที่มุ่งพัฒนาคนและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม คำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” นั้น มีนักวิชาการให้ความหมายและแนวคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายคนในที่นี้จะนำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

สมชาย โส่สถาพรพิพิธ (2543 : 25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าหมายถึง “การที่ประชาชนจะพึงมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและในทางการเมือง อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองและรัฐบาลมีความสำคัญมาก สมมุติฐานของประชาธิปไตยอยู่ว่าการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและรัฐบาลนั้น ควรเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปอาจจะกระทำได้อย่างกว้างขวางและเต็มที่สำหรับในระบบเผด็จการนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองมีน้อยมากหรือไม่เลย อาจถือได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่า ระบอบการปกครองหรือการเมืองของประเทศใดเป็นประชาธิปไตยหรือเผด็จการ”

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2547 : 6 - 7) ได้ให้ความหมายคำว่ามีส่วนร่วม หมายถึง “กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในรูป ส่วนบุคคล กลุ่ม ชุมชน สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องที่กำหนด”

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบ ถึงตัวประชาชนเอง การที่สามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไข ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ดีขึ้นได้นั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยอมรับ ปรัชญาพัฒนาชุมชนที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีความปรารถนาที่จะอยู่อาศัยกับผู้อื่นอย่างมีความสุข ได้รับการ ปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้อื่น และพร้อมที่จะอุทิศตนเพื่อกิจกรรมของชุมชน ขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยความบริสุทธิ์ใจด้วยว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาได้ถ้ามีโอกาส ได้รับการ ชี้นำอย่างถูกต้องและได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐในการวางแผน ตัดสินใจดำเนินการ ประเมินผลการดำเนินงานในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่และอนาคตโดยประชาชนเอง

## 2. ลักษณะและรูปแบบการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตะระรินทร์ (2547 : 17-18) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. ร่วมกันทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจน ความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชน หรือ เพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของประชาชน
3. ร่วมนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและ สอนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็น ประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตน
7. ร่วมปฏิบัตินโยบายแผนงาน โครงการและกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย ร่วมติดตาม ควบคุมและประเมินผล บำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่กำหนดไว้โดยเอกชนหรือรัฐบาลให้ใช้ ประโยชน์ได้ตลอดไป

## 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

อนุภาพ ธีระลาภ (2528 : 25 – 26 อ้างอิงจาก ชัยณุพงษ์ สุวรรณ. 2540 : 36) กล่าวถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

1. ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพสูงกว่า
2. ความต้องการเป็นกลุ่มพวก

3. ความเชื่อถือในตัวผู้นำ
4. ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
5. การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน
6. การยอมรับแบบอย่าง
7. ความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อม
8. การยอมรับในอำนาจ
9. ฐานะทางเศรษฐกิจ

โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเกิดจากพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ประชาชนต้องมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีศักยภาพที่จะเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมการต่าง ๆ
2. ประชาชนจะต้องมีความพร้อมที่จะเข้าร่วม คือ ประชาชนต้องมีสภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและกายภาพที่เปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม
3. ประชาชนต้องมีความประสงค์จะเข้าร่วม คือ ต้องมีความเต็มใจ เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมต้องมีใช่เป็นการบังคับ
4. ประชาชนต้องมีความเป็นไปได้ที่จะเข้าร่วม กล่าวคือ ประชาชนต้องมีโอกาสที่จะเข้าร่วมซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการตัดสินใจและกำหนดกิจกรรมที่ตนต้องการในระดับที่เหมาะสมในระดับพื้นฐานทางการเมือง

โดยกล่าวสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 5 ประการ คือ

1. ปัจจัยด้านสังคม
2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
3. ปัจจัยด้านการเมือง
4. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
5. ปัจจัยด้านจิตวิทยาสังคม”

#### 4. มาตรการมีส่วนร่วมของประชาชน

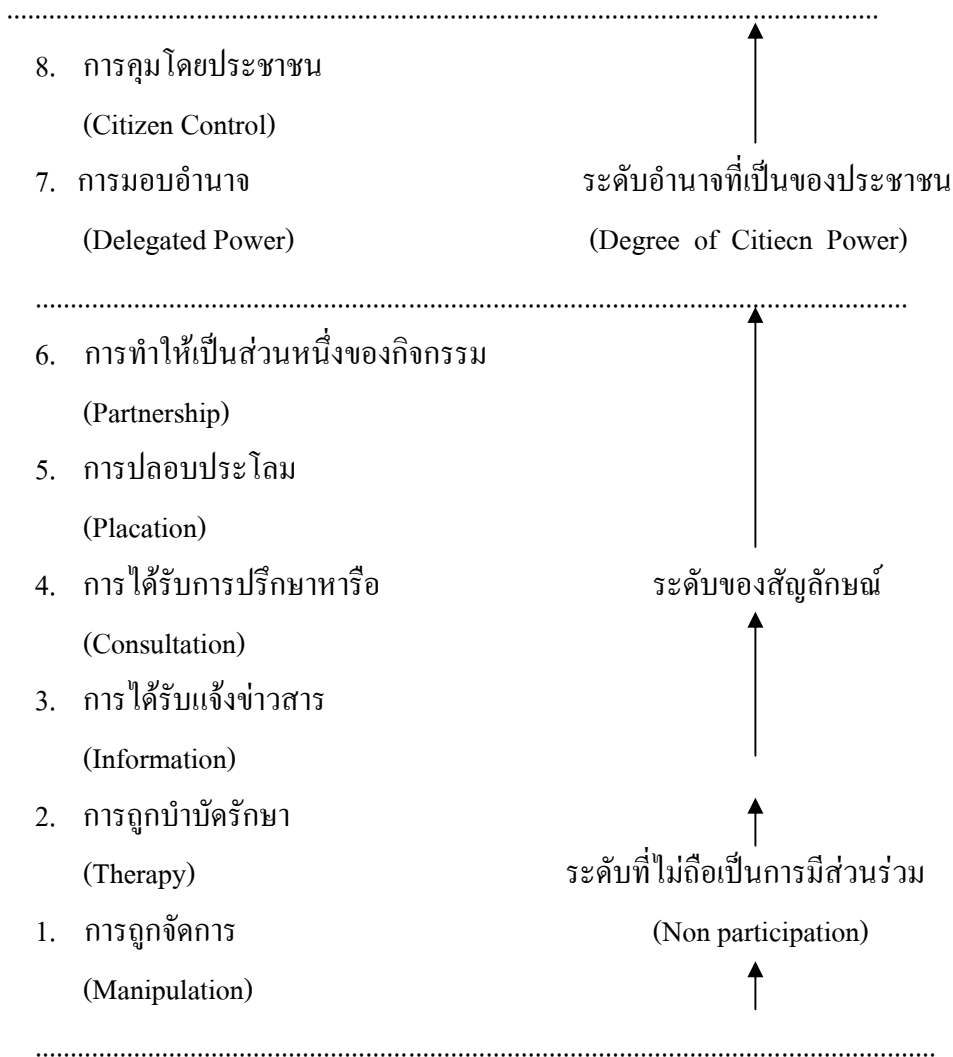
คลาสเปอร์สัน อาร์.อี. และบริทแบม (Kasperson, R.E. & Breitbandm 1974 : 3-4 อ้างอิงจาก จริญญาพันธุ์ เชี่ยววิทย์. 2545 : 25) ได้เสนอมาตรการวัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น มีปัจจัยประกอบอื่นอีกหลายประการ ที่มีส่วนในการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนโดยจำแนกว่า การกระทำอะไรจึงจะถือว่าการมีส่วนร่วมหรือไม่ถือว่าการมีส่วนร่วม ซึ่งสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. การกระทำโดยแต่ละบุคคลมิใช่เป็นการกระทำโดยกลุ่ม ซึ่งอาจทำให้การวิเคราะห์หรือได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง เพราะการแสดงออกของแต่ละบุคคลในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ถึงค่านิยม ความรับรู้ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล กล่าวคือ กริยาที่ถือว่าเป็นส่วนร่วมก็คือกริยาที่มีการแสดงต่อผลและการกระทำนั้น โดยตรงของแต่ละบุคคล

2. ความหนาแน่นของการกระทำ ซึ่งแสดงออกโดยการร่วมกระทำที่บ่อยครั้งระยะเวลาของกิจกรรมที่ยาวนานหรือมีความผูกพัน และมีแรงจูงใจการกระทำ

3. คุณภาพของการเข้าร่วมซึ่งดูจากผลและผลกระทบของการกระทำในเบื้องต้น เช่น ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การเปิดกว้างยอมรับความสามารถ และความคิดเห็น มีการทำการประเมินผล

อาสเทน (Arnstein 1962 : 2 อ้างอิงจาก จรูญพันธุ์ เชี่ยววิทย์. 2545 : 25-26 ) ได้เสนอมาตรวัดการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่เรียกว่า “บันได 8 ขั้น ของการมีส่วนร่วม” ซึ่ง อาสเทน(Arnstein) เสนอว่าจะเป็นการช่วยลดความสับสนของการมีส่วนร่วม อันเป็นการช่วยวิเคราะห์ผลในขั้นสุดท้ายยระดับขั้นบันไดทั้ง 8 ขั้น ยังแยกได้เป็นการมีส่วนร่วม 3 ระดับ ดังต่อไปนี้



ระดับล่างของบันได คือ ขั้นที่ 1 การถูกจัดการ ถูกเช็ดให้ทำ และขั้นที่ 2 การถูกบังคับรักษา ทั้ง 2 ขั้นนี้ถือว่าไม่เป็นการมีส่วนร่วม ซึ่งประชาชนจะไม่สามารถมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือกำหนดโครงการได้ แต่สำหรับผู้ถืออำนาจนั้นจะใช้การให้การศึกษา และเยียวยาผู้เข้าร่วมได้

ระดับกลางของบันได คือบันได ขั้นที่ 3 การได้รับข่าวสาร และขั้นที่ 4 การได้รับการปรึกษาหารือ ซึ่งถือเป็นระดับของสัญลักษณ์ที่ผู้ถืออำนาจจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วม ได้ฟังและคิด แต่จะไม่มีอำนาจการกระทำใด ๆ โดยมีขั้นที่ 5 คือ การปลอมประโลม เป็นขั้นสูงสุดของระดับการเป็นสัญลักษณ์โดยผู้ถืออำนาจรู้ถึงสิทธิในการตัดสินใจแต่ได้จำกัดอำนาจนั้นไว้

ระดับสูงสุดของบันได คือขั้นที่ 6 การมีส่วนร่วม ซึ่งประชาชนสามารถจะเจรจาต่อรอง และจัดการให้การสับเปลี่ยนกับผู้ถืออำนาจเดิม และขั้นสูงสุดของบันไดขั้นที่ 7 การมอบอำนาจ และขั้นที่ 8 การควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับที่ประชาชนจะสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจและจัดการโดยสมบูรณ์

สรุปได้ว่า หากสามารถสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ ตามสภาพปัจจัยที่กล่าวไว้ซึ่งจะเกิดประโยชน์โดยตรงและทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดแนวคิด นโยบายและแผนงานต่อภารกิจภาครัฐ ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 5. ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎี คัมโปเน็น (2539 : 4) กล่าวว่า “การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผลประโยชน์และร่วมติดตามประเมินผล เป็นกระบวนการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับโอกาส และใช้โอกาสที่ได้รับแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิดในการแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการ ของตนเอง หรือของชุมชน โดยอาศัยความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด ซึ่งกระบวนการเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ช่วยให้ประชาชนยอมรับโครงการมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชน
2. ประชาชนจะมีความรู้สึกผูกพัน รู้สึกเป็นเจ้าของโครงการมากขึ้น
3. การดำเนินโครงการจะราบรื่น ได้รับความร่วมมือจากประชาชนมากขึ้น
4. โครงการจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนเพิ่มขึ้น และมีการระดมทรัพยากรเพื่อการพัฒนา มากขึ้น
5. จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของประชาชน”

## แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจและข้อควรคำนึงในการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4 – 5) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชน เพื่อประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแนวคิดดังกล่าว มีพื้นฐานจากหลัก การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ธเนศวร เจริญเมือง (2535 : 60 – 61 อ้างอิงจาก โกวิท วัฒนกุล. 2550 : 17 – 18) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

“การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิต ทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

ในแง่นี้ การจัดการบริหารประเทศดังกล่าว ก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก แต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ช่างนักที่รัฐบาลกลางจะเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดการเวลาไปดูแลแก้ไขปัญหากิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ

5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง”

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือให้องค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางดำเนินการเอง

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 42 – 45) กล่าวว่าไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หรือเรียกว่า “มัชยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2542 : 125) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ โดยแยกเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง กับการกระจายอำนาจทางการบริหาร ดังนี้

“การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงรับ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่กล่าวถึงมากคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้หน่วยระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับ มีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด”

สรุปได้ว่า กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น (Decentralization) หมายถึง การใช้อำนาจรัฐโดยมีหลักการสำคัญ คือ การแบ่งอำนาจการปกครองโดยให้สิทธิแก่ชุมชน ท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่นเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการเลือกตั้งสภา

ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจากประชาชนเพื่อให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน และมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ อย่างอิสระตามสมควรตามที่รัฐ อนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจ สำคัญ ในการจัดการบริการสาธารณะ ครอบคลุมงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น งาน สวัสดิการสังคม งานการพาณิชย์ของท้องถิ่น และ งานเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ฯลฯ

## 2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ประยูร กาญจนกุล (2538 : 25 – 45) กล่าวไว้ว่า “การบริหารราชการแผ่นดินของ ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีหลักการบริหารประเทศ 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หรือ (Concentration of Power) หลักการรวม อำนาจ หรือมัธยภาพ หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการ ปกครองไว้ในหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวง การเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกัน ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ หรืออาจ กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประสานงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานปกครองทั่วทั้งประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครอง ทั้งความ มั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

2. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลาง ได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ที่เป็นตัวแทน ซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง อันมิได้เกี่ยวกับประ โยชน์ส่วนได้ส่วนเสียส่วนรวมได้เอง ตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนด

3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง หรือ มัชยมวิภาค หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอน ไปให้ ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้อง มีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก นี้ก็ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง



(2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความเหมาะสมไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ โดยเสร็จ แต่เป็นการกำหนดให้เป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

(3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจ จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

(4) มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติการการจัดเก็บรายได้การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ”

แอนดริว เฮลวูด (Andrew Heywood 2002 : 159 อ้างอิงจาก บุญอริ ยีหะ. 2551 : 9 – 10) เสนอหลักการกระจายอำนาจไว้ในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นหรือชุมชนที่พวกเขาอาศัยอยู่ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็คือ การสร้างการเรียนรู้มากกว่าการเมืองในระดับชาติเนื่องจากใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

2. การตอบสนอง (Responsiveness) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดประชาชน และมีความรู้สึกไวต่อความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง ย่อมส่งผลทำให้เกิดความเข้มแข็งในแง่ของการตรวจสอบ และเป็นหลักประกันว่าปัญหาเฉพาะหรือความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากจากสังคมโดยรวมจะได้รับการตอบสนองเช่นเดียวกัน

3. ความชอบธรรม (Legitimacy) รัฐบาลกลางซึ่งห่างไกลจากชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีผลต่อการยอมรับ หรือ ถูกตั้งคำถามต่อการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น ได้รับการยอมรับว่าอยู่บนรากฐานของความรู้ของท้องถิ่น ส่งผลทำที่จะก่อให้เกิดการฉ้อฉล การรวบรวมศูนย์อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นทรราชที่เป็นภัยต่อปัจเจกชน แต่การกระจายอำนาจเป็นการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกชนเนื่องจากอำนาจถูกกระจายไปยังที่ต่าง ๆ ง่ายต่อการตรวจสอบและถ่วงดุล

มัททะเลิบและเคน (Muttalib and Khan 1992 : 9 อ้างอิงจาก บูมอริ ยีหมะ. 2551 : 8 – 9) สรุปหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ไว้ว่า

1. หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเองที่เป็นอิสระ แยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่ทรัพย์สิน ตลอดจนงบประมาณและรายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของท้องถิ่น และไม่ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นและการตรวจสอบตัวแทนเหล่านี้ในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. หลักการกระจายอำนาจปกครองเมื่อมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีสิทธิและอำนาจในการทำนิติกรรม สัญญาต่าง ๆ ตลอดจนเป็นเจ้าของหรือถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

### 3. ข้อควรคำนึงในการกระจายอำนาจ

ตามหลักการกระจายอำนาจ ที่นักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ข้างต้นอาจกล่าวสรุป ข้อควรคำนึงในการกระจายอำนาจได้ว่า เป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ได้กระจายอำนาจมายังท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลในช่วงที่กระแสแห่งการมีสิทธิในการ

ปกครองตนเอง ภายใต้อำนาจ “คนท้องถิ่นย่อมรับรู้ ว่า คนท้องถิ่นต้องการอะไร” แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจก็จะสามารถแก้ปัญหาให้ท้องถิ่นเช่นเดียวกัน หากว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ยังไม่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น

1. ความพร้อมทางด้านรายได้หรืองบประมาณของท้องถิ่นในการนำไปใช้บริหารจัดการภารกิจของท้องถิ่นที่ตนเองบริหารอยู่ หากรายได้ไม่เพียงพอในการจ่ายค่าจ้างประจำ การพัฒนาสาธารณูปโภค อาจส่งผลให้ประชาชน ขาดความเชื่อมั่นในการกระจายอำนาจ ก็อาจเป็นไปได้

2. ความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นในด้านความรู้ ความเข้าใจถึงบทบาท การรับรู้การมีส่วนร่วมในทางการเมือง หากประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจถึงบทบาทของตนเองในทางการเมือง ก็จะส่งผลให้การกระจายอำนาจบรรลุวัตถุประสงค์ ในทางกลับกันหากว่าประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจในการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทางการเมืองก็จะส่งผลเสียให้กับการกระจายอำนาจได้เช่นกัน

3. ความพร้อมของผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเนื่องจากการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารองค์กร การพัฒนาด้านต่าง ๆ เป็นเรื่องของผู้บริหารโดยตรง หากว่าผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการก็เท่ากับว่าเป็นการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจ ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ในทางกลับกันหากผู้บริหารไร้ความสามารถ ขาดความรู้ ความเข้าใจในการบริหารแล้ว ก็ย่อมส่งผลตรงกันข้ามได้เช่นเดียวกัน

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจ มีหลักที่สำคัญคือ เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในเขตปกครองท้องถิ่น ชุมชน ในพื้นที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ซึ่งมีบุคลากรปฏิบัติงานและมีงบประมาณ รายได้ เป็นของตนเองอย่างเพียงพอในการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม ตลอดจนสามารถออกเป็นข้อบัญญัติ หรือกฎหมายของท้องถิ่น ภายใต้อำนาจเขตกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามที่กำหนดนโยบายไว้ทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้

### แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เช่น ความหมายของการปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น จากนักวิชาการท่านต่าง ๆ ไว้เช่น

## 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะทศศึกษากร (2537 : 23) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 23 – 25) ได้รวบรวมความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น จาก นักวิชาการชาวต่างประเทศหลายท่าน ไว้ดังนี้

1. วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson. 1953) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร

อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีมาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2. วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1951 : 101- 103) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง “องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”

3. แฮริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถจะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด”

4. เดเนียล วิท (Daniel Wit. 1997) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ “การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ ให้ประชาชน ดำเนินการปกครองตนเองอย่างมีอิสระตามสมควร โดยให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทำ

หน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร การตราระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น การบริการสาธารณะ การพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว และมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ ภายในเขตท้องถิ่นของตนหรืออาจมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการนอกเขตท้องถิ่นของตนร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นและหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายกำหนด”

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวรงค์ ฉายะบุตร (2539 : 26 – 27) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศ จะต้อง อาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็จะสามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากทั้งในด้านการเงิน และตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม (2550 : 10) กล่าวว่า “วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดการบริการสาธารณะแทนรัฐบาล

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน”

### 3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สุชาติ บริรักษ์กิจดำรง (2547 : 24 – 25) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจในบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมิติต่าง ๆ อย่างน่าสนใจว่า “ทิศทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทย ในระยะแรกจะเกิดขึ้นควบคู่กับการคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ คือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทำหน้าที่บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยให้ส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารงานอย่างใกล้ชิดจนกระทั่งหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 เมื่ออำนาจทางการเมืองเริ่มชัดเจนและต่อเนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กระแสสังคมจึงให้น้ำหนักที่ “ประชาชน” ว่าเป็นที่มาของความชอบธรรมในสังคม จนมีผลให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 และมีผลกระทบอื่น ๆ โดยอาจกล่าวได้ว่าผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ยกเว้นแต่เพียงกฎหมายของกรุงเทพมหานครเท่านั้นซึ่งหากพิจารณาถึงเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า เนื้อหาที่กำหนดมีขอบเขต ที่กว้างขวางและครอบคลุมในหลายมิติ กล่าวคือ

#### มิติทางด้านองค์กร

1. ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ แต่รัฐจะให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการบริหารงานของตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราว ละ 4 ปี

#### มิติทางด้านการบริหาร

1. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การกำหนดนโยบายของตนเอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง
2. ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากัน

### มิติทางด้านอำนาจหน้าที่

1. ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการจัดบริการสาธารณะ และการจัดแบ่งรายได้จากภาษีอากร โดยมีคณะกรรมการจากผู้แทนส่วนราชการท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเป็น ผู้พิจารณา และ ทบทวนทุก 5 ปี
2. กำหนดให้มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะพื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
3. ให้มีหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่มีผลกระทบ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม
4. ให้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามขีดความสามารถและภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. ให้มีหน้าที่ในการสาธารณสุขตามขีดความสามารถ

### มิติทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ให้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนการบำรุงการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติและควบคุมกำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม
2. ให้ประชาชนได้ควบคุมดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดการด้านสิ่งแวดล้อม
3. ให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของพนักงาน
4. ประชาชนจำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียงมีสิทธิให้สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด
5. ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเสนอประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการออกข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
6. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้ รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงการ กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงยังได้ส่งผลให้มีการออกและปรับปรุงแก้ไข กฎหมายอีกหลายฉบับ เพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นมีความสอดคล้องต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม หลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง”

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงสามารถกล่าวโดยสรุปถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันที่ฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน รู้สึกว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ ห่วงแทนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจ จากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนจะมีส่วนรับรู้อุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลตามความจำเป็น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิด ในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2542 อ้างอิงจาก โกวิทย์ พวงงาม 2550 : 6-8) กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลของท้องถิ่น



และกล่าวว่า “นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และการงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
  4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
  5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
  6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
  7. มีอำนาจหน้าที่ ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
  8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
  9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ”
- สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์การที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้มีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมาย ข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นแม้ได้รับจัดตั้งแล้วก็ตาม แต่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

## เอกสารที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เอกสารที่สำคัญเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบการวิจัย คือ

### 1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักแห่งบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งสอดคล้อง กับบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ด้วย

มาตรา 17 ภายใต้อำนาจมาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง บัญญัติไว้ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจกรรม ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากการสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งคูแผลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใน เขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

## 2. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประกาศ ณ วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ดังนี้ “เพื่อให้การดำเนินการตามอาจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดเป็นไปตามความเรียบร้อยไม่เกิดความซ้ำซ้อน

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจึงสมควรกำหนดลักษณะอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น

อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 (15) และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามลักษณะดังนี้ คือ

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด เพื่อนำไปสู่การกระจายงบประมาณในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุลและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่หรือมีการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(4) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริม การลงทุน และการพาณิชย์การของจังหวัด

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(7) ดำเนินการตามภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

ข้อ 3 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเองแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือเข้าไปดำเนินการแทน

ข้อ 4 หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้”

**3. หนังสือกระทรวงมหาดไทย** ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ความว่า “ตามที่กระทรวงมหาดไทย ได้ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือที่อ้างถึงนั้น เนื่องจากได้มีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน ในหมวดเงินอุดหนุน อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ข้อ 4 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน

การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 จึงยกเลิกหนังสือที่อ้างถึง 1 และ 2 ให้ใช้หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) อาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในภารกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุขได้ หรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณสุข ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 อีกทางหนึ่งด้วย

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน เพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย นอกเหนือจากประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 ได้ดังนี้

2.1 องค์กรประชาชน หมายถึง กลุ่มหรือชุมชน กรณีกลุ่มจะต้องมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ สำหรับกรณีชุมชนต้องเป็นการจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและมีสถานะเป็นกลุ่ม หรือชุมชน มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

2.2 องค์กรการกุศล หมายถึง องค์กรที่มีวัตถุประสงค์จะดำเนินการกุศลและจัดตั้งตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น วัด มัสยิด กาศาต สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

2.3 องค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายโดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไร หรือระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สภาวัฒนธรรม คณะกรรมการหมู่บ้าน อสม. กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรี เป็นต้น

3. การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 2 ให้รวมอยู่ในอัตราร้อยละที่กำหนดตามข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณสุข ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ด้วย และจะกระทำได้อีกเมื่อ

3.1 มีการเสนอโครงการ/กิจกรรมที่จะขอรับเงินอุดหนุนซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้เงินอุดหนุนต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลัง ที่จะต้องใช้งบประมาณ ไปดำเนินงานในการกิจหลักเพื่อการบริหารสาธารณะ ซึ่งมีภาระด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของประเทศไทยโดยรวมตามแนวนโยบายของรัฐเป็นเบื้องต้น ก่อนที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน

3.3 โครงการ/กิจกรรมที่ขอรับเงินอุดหนุนตามข้อ 2.1 จะต้องสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มหรือชุมชน โดยมีลักษณะของการแก้ไขปัญหาความยากจนและส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาขององค์กรประชาชนในโอกาสต่อไปด้วยตนเอง โดยมีให้สนับสนุนในโครงการที่มีลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียน เช่น การอุดหนุนเพื่อนำไปเป็นทุนกู้ยืมหรือสมทบกองทุนต่างๆ หรือการซื้อเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย หรือให้เป็นเงินรางวัล เป็นต้น

3.4 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน เพื่ออุดหนุนโครงการใด ให้นำโครงการนั้นบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

4. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ดำเนินการแทน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการเอง ดังนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นการทำกิจการนอกเขต

5. เมื่อหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนแจ้งขอรับเงิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายจากรายได้ตามงบประมาณรายจ่าย ที่ได้ตั้งไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเท่านั้น โดยมีให้จ่ายจากเงินสะสม หรือเงินกู้

6. ก่อนจะเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้กับองค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบันทึกข้อตกลงกับผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าวไม่น้อยกว่า 3 คน ว่าจะดำเนินการให้เป็นไปตามโครงการที่ขอรับเงินอุดหนุน ตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

7. ทุกหน่วยงานที่ขอรับการเงินอุดหนุนจะต้องออกใบเสร็จรับเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บไว้เป็นหลักฐาน สำหรับองค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย หากไม่มีใบเสร็จรับเงินใช้ในลักษณะงานปกติ ให้ออกใบสำคัญรับเงินแทน

8. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนทราบเป็นเงื่อนไขว่า การใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการของหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนนั้นถือปฏิบัติและต้องกำหนดด้วยว่าเมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ

โครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน รายงานผลการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบภายใน 30 วันนับแต่โครงการแล้วเสร็จและหากมีเงินเหลือจ่ายซึ่งเข้าลักษณะลามิควรรได้ตามกฎหมาย ให้ส่งคืนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนไม่รายงานผลการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่พิจารณาตั้งงบประมาณอุดหนุนในครั้งต่อไป

9. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามและประเมินผลการดำเนินการถ้าหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเท่าจำนวนที่อุดหนุนไปทั้งหมดคืนได้

10. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนไว้แล้ว ตามหลักเกณฑ์เดิมก่อนวันที่หนังสือฉบับนี้ใช้บังคับดำเนินการต่อไปได้แต่หากจะตั้งงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมหรือโอนงบประมาณก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหนังสือฉบับนี้

11. หากมีปัญหา ข้อขัดข้องในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ตามข้อ 2 ถึงข้อ 10 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย”

#### 4. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะ ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ดังนี้

“เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วน ราชการ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ สมควรกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินการอื่น ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้ตามความสามารถของตน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 (15) มาตรา 16 (31) และมาตรา 17 (29) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐไว้ดังต่อไปนี้



ข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจะสามารถสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในจังหวัดในภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุขได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ภารกิจอื่นนอกจากภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุข องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะสนับสนุนได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นรายกรณีไป

ข้อ 2 การสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1 จะกระทำได้อต่อเมื่อ

(1) ภารกิจที่จะสนับสนุน จะต้องเป็นภารกิจ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน ต้องกำหนดโครงการอันเป็นภารกิจหลักของตนเองตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเสียก่อน แล้วจึงสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(3) การให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องคำนึงถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุนด้วย

ข้อ 3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ขอรับการสนับสนุนเสนอโครงการ ที่จะขอรับการสนับสนุน ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะให้การสนับสนุนแล้วแต่กรณี พร้อมทั้งเหตุผลและรายละเอียดว่าโครงการมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินการและมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุน

การเสนอขอรับการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ขอรับการสนับสนุนต้องแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมในโครงการที่เสนอ โดยแบ่งส่วนที่ผู้รับการสนับสนุนมีงบประมาณของตนเองและส่วนที่จะขอรับการสนับสนุนให้ชัดเจน

ข้อ 4 เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้สนับสนุนเห็นสมควรสนับสนุนโครงการตามข้อ 3 ให้นำโครงการนั้น บรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการโดยด่วน จะไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้ แต่ให้รายงานการสนับสนุนดังกล่าว ต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทราบด้วย

ข้อ 5 การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้การสนับสนุนเป็นเงิน บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และปรับปรุง ซ่อมแซม หรือก่อสร้างอาคาร ตลอดจนสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละ สิบของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

การคำนวณวงเงินงบประมาณตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงงบประมาณที่สนับสนุนให้ แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในเขตจังหวัดด้วย

การสนับสนุนตามวรรคหนึ่งจะสนับสนุน โดยใช้งบประมาณของตนและดำเนินการ แทนก็ได้

ข้อ 6 การสนับสนุนของเทศบาล

(1) เทศบาลขนาดใหญ่อาจสนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่ายในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละสองของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

(2) เทศบาลขนาดกลางและเทศบาลขนาดเล็กอาจสนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่าย ในด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละ สามของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

ขนาดของเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน เทศบาล

ข้อ 7 การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สนับสนุนเป็นเงินเพื่อให้ใช้จ่ายใน ด้าน บุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ และการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่น ได้ไม่เกินร้อยละห้า ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

ข้อ 8 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีความจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณใน โครงการใดเกินอัตราหรือไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ข้อ 6 และข้อ 7 ให้ เสนอต่อคณะอนุกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเป็นรายกรณีไป

ข้อ 9 หน่วยงานที่รับการสนับสนุนมีหน้าที่ ต้องรายงานผลการดำเนินการตามที่ได้รับ การสนับสนุนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้สนับสนุน ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้สนับสนุน ต้องติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงาน ของหน่วยงานที่รับการสนับสนุนและ เปิดเผยผลการดำเนินงาน ดังกล่าวต่อสาธารณะชน

จากกล่าวสรุปได้ว่า “มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติให้องค์กร บริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

โดยมีประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2546 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ในลักษณะใดบ้าง เช่น ต้องเป็นลักษณะโครงการ ที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้รับประโยชน์มากกว่า 1 แห่ง โดยดำเนินกิจกรรมตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในลักษณะภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด

สำหรับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ในเรื่องอัตราร้อยละในการสนับสนุนงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ องค์การเอกชนที่จัดตั้งตามกฎหมายในภารกิจด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข หรือสำหรับภารกิจอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด พร้อมประเมินผลการดำเนินงานอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะชน โดยคำนึงถึงสถานการณ์คลังของท้องถิ่นที่จะสนับสนุน เป็นกรณี ๆ ไป

### สภาพทั่วไปของจังหวัดสตูล สามารถสรุปได้โดยสังเขป ดังนี้

**ประวัติความเป็นมา** เดิมเมืองสตูล เป็นเพียงตำบลหนึ่งของเมืองไทรบุรี ในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สตูลเจริญรุ่งเรืองมากและได้ครอบครองดินแดนที่เป็นเกาะในทะเลอันดามันเกือบทั้งหมด รัชกาลที่ 3 จึงโปรดให้ตั้งเป็นเมือง เมื่อ ปี พ.ศ. 2392 อยู่ภายใต้การปกครองของเมืองนครศรีธรรมราช ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้จัดการปกครองใหม่ เป็นรูปมณฑลไทรบุรี ขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2440 และให้รวมสตูลเข้าไปในมณฑลไทรบุรี เมื่อไทยต้องยอมเสียดินแดนแคว้นไทรบุรี ให้แก่อังกฤษในปี พ.ศ. 2452 ยังเหลือสตูลอยู่เพียงเมืองเดียว สตูลต้องไปขึ้นกับมณฑลภูเก็ตและเมื่อเส้นทางสายควนเนียง – สตูลไปมาสะดวกทางราชการก็โอนสตูล ไปขึ้นกับมณฑลนครศรีธรรมราชตามเดิม เมื่อยกเลิกการปกครองแบบมณฑล เมื่อปี พ.ศ. 2476 สตูลก็ได้เป็นจังหวัดหนึ่งตั้งแต่นั้นมา (แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล 2553 - 2557, 2553 : 5 - 6)

**ที่ตั้งและอาณาเขต** จังหวัดสตูล เป็นจังหวัดสุดเขตแดนใต้ของประเทศไทย ด้านฝั่งทะเลอันดามัน ห่างจากกรุงเทพฯ 973 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 2,478.99 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 1,549,361 ไร่

**มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงและประเทศมาเลเซียดังนี้**

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา อำเภอป่าบอน จังหวัดพัทลุง  
และอำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง

ทิศใต้ ติดต่อกับ รัฐเปอร์ลิสและรัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา และรัฐเปอร์ลิส ประเทศมาเลเซีย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ ทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย

**การปกครอง** การปกครองแบ่งออกเป็น 7 อำเภอ 36 ตำบล 274 หมู่บ้าน 6 เทศบาล 35 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 แสดงการแบ่งเขตการปกครองจังหวัดสตูล**

อำเภอ/ กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	อบจ.	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	อบต.	หมายเหตุ
เมืองสตูล	12	67	1	1	2	11	อบจ. ตั้งอยู่
ควนโดน	4	31	-	-	1	4	ใน อ.เมือง
ควนกาหลง	3	32	-	-	-	3	แต่มีอำนาจ
ทุ่งหว้า	5	35	-	-	1	5	หน้าที่ต้อง
ละงู	6	61	-	-	1	6	ดำเนินการ
ท่าแพ	4	30	-	-	-	4	ครอบคลุมทุก
มะนัง	2	18	-	-	-	2	อำเภอใน
<b>รวม</b>	<b>36</b>	<b>274</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>35</b>	พื้นที่จังหวัด สตูล

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสตูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552

**ประชากร ประชากร ณ วันที่ 30 ธันวาคม 2552**

รวมทั้งสิ้น	293,101	คน
ชาย	146,298	คน
หญิง	146,803	คน
จำนวนครัวเรือนทั้งหมด	82,320	ครัวเรือน

อำเภอที่มีประชากรมากที่สุด คือ อำเภอเมืองสตูล มีจำนวน 106,363 คน รองลงมา คือ อำเภอละงู มีจำนวน 66,981 คน และอำเภอควนกาหลง มีจำนวน 31,342 คน อำเภอท่าแพ มีจำนวน 26,521 คน อำเภอควนโดน มีจำนวน 23,870 คน อำเภอทุ่งหว้า มีจำนวน 22,045 คน และอำเภอมะนัง มีจำนวน 15,979 คน

อำเภอที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุด คือ อำเภอละงู จำนวนประชากรมีความหนาแน่น 176.10 คน/ตร.กม. และอำเภอเมืองสตูล มีความหนาแน่น 132.53 คน/ตร.กม. จำนวนประชากรของจังหวัดสตูล แยกเป็นรายอำเภอ ตามตารางที่ 2

**ตารางที่ 2 แสดงจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร ปี 2552**

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ชาย	หญิง	รวม
อำเภอเมืองสตูล	881.02	31,244	52,630	53,733	106,363
อำเภอละงู	323.67	18,220	33,332	33,649	66,981
อำเภอควนกาหลง	395.00	9,253	15,861	15,481	31,342
อำเภอท่าแพ	197.25	6,829	13,224	13,297	26,521
อำเภอควนโดน	199.00	5,965	11,924	11,946	23,870
อำเภอทุ่งหว้า	258.03	6,154	11,062	10,983	22,045
อำเภอมะนัง	225.00	4,655	8,265	7,714	15,979
รวมทั้งจังหวัด	2478.97	82,320	146,298	146,803	293,101

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสตูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2552

ศาสนา ประชากรนับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 67.8 ศาสนาพุทธ ร้อยละ 31.9 ศาสนาคริสต์ และอื่น ๆ ร้อยละ 0.3

จำนวนมัสยิด 188 แห่ง วัด 34 แห่ง โบสถ์คริสต์ 3 แห่ง

เศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด มูลค่า 29,229 ล้านบาท รายได้ประชากรเฉลี่ยต่อหัว 99,307 บาทต่อปี จำนวนธนาคาร 17 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรม 233 โรงงาน

ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ปี 2552 จังหวัดสตูลมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม 29,229 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาการเกษตรมากที่สุดถึงร้อยละ 57.50 คิดเป็นมูลค่า 25,087 ล้านบาท รองลงมาเป็นสาขาการค้าส่งและค้าปลีก ร้อยละ 12.06 คิดเป็นมูลค่า 2,025 ล้านบาท และสาขาบริการร้อยละ 9.11 คิดเป็นมูลค่า 1,627 ล้านบาท ตามตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสตูล จำแนกตามสาขาการผลิตปี 2550-2552

สาขา	ปี 2550		ปี 2551		ปี 2552	
	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ
การเกษตร	9,828	60.40	10,129	59.84	10,333	59.31
การค้าส่งและค้าปลีก	1,893	11.64	1,892	11.17	1,978	11.35
การบริการ	1,311	8.05	1,414	8.35	1,463	8.42
บริหารราชการ	725	4.45	873	5.16	1,041	5.97
อุตสาหกรรม	694	4.26	867	5.12	914	5.24
การคมนาคมและขนส่ง	337	2.07	382	2.25	409	2.35
การก่อสร้าง	384	2.35	425	2.53	405	2.32
อื่น ๆ	1,105	6.78	944	5.58	882	5.04
<b>รวม</b>	<b>16,274</b>	<b>100</b>	<b>16,926</b>	<b>100</b>	<b>17,425</b>	<b>100</b>

ที่มา : สำนักงานสถิติจังหวัดสตูล ณ 31 ธันวาคม 2552

**อาชีพ** ประชากรส่วนใหญ่ จะประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีพื้นที่ถือครองเพื่อการเกษตร 567,598 ไร่ เป็นร้อยละ 36.99 ของพื้นที่ทั้งหมด 1,549,365 ไร่ อาชีพรองลงมา ได้แก่ การค้าส่งการค้าปลีก และการบริการ พืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ยางพารา ปาล์มน้ำมัน และข้าวนาปี

**ด้านการค้าชายแดน** จังหวัดสตูล มีช่องทางติดต่อการค้าชายแดนจำนวน 2 ช่องทาง คือ

1. ด่านศุลกากรสตูล บริเวณท่าเทียบเรือท่ามะลิ อำเภอเมืองสตูล
2. ด่านศุลกากรวังประจัน อำเภอควนโดน

ปี 2552 มูลค่าการค้าชายแดน รวม 298.46 ล้านบาทแยกเป็นมูลค่าส่งออก 148.22 ล้านบาท และมูลค่านำเข้า 150.24 ล้านบาท อยู่ในภาวะขาดดุล 7.93 ล้านบาท

**ด้านการศึกษา** มีสถานศึกษา ซึ่งรวมทั้งสิ้น 216 แห่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 177 แห่ง และสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จำนวน 32 แห่ง ครู/อาจารย์ 2,897 คน นักเรียน นักศึกษา จำนวน 57,086 คน นอกจากนี้ยังมีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน 278 แห่ง ครู/อาจารย์ 930 คนและนักเรียน/นักศึกษา 21,991 คน อัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากรอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป มีร้อยละ 90.5

**การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน** จากการสำรวจข้อมูล จปฐ.ปี 2552 จำนวนเด็กอายุ 6-15 ปี ทั้งหมด 34,517 คน ได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี จำนวน 34,566 คน คิดเป็นร้อยละ 99.6 ไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดร้อยละ 100 จำนวนเด็กที่มีอายุครบเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ทั้งหมด 2,704 คน ได้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 2,515 คน คิดเป็นร้อยละ 90.4 ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ร้อยละ 50

**ด้านสาธารณสุข** จังหวัดสตูล มีโรงพยาบาล ไม่ครบทุกแห่งอำเภอ (ยกเว้นอำเภอมะนัง) เป็นโรงพยาบาลขนาด 186 เตียง 1 แห่ง ขนาดเตียง 60 เตียง 1 แห่ง ขนาด 30 เตียง 4 แห่ง และมีสถานีนอนามัยกระจายทุกตำบล มีจำนวนสถานพยาบาลแผนปัจจุบัน ที่มีเตียงรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนทั้งสิ้น 6 แห่ง จำนวนเตียง 370 เตียง ในจำนวนนี้เป็นสถานพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทั้ง 6 แห่ง

บุคลากรทางสาธารณสุขที่สำคัญ คือ แพทย์และพยาบาล มีจำนวนแพทย์ 58 คน อัตราส่วนต่อประชากรเท่ากับ 1 : 5,453 ทันตแพทย์ 25 คน อัตราส่วนต่อประชากร 1 : 12,894 พยาบาลวิชาชีพ 463 คน พยาบาลเทคนิค 160 คน คิดอัตราส่วนพยาบาลต่อประชากรเท่ากับ 1:545 (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสตูล : 2553)

#### การเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2551 (ฝ่ายอำนวยการเลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล : 2551)

สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทั้งสิ้น 24 คน 24 เขต แบ่งเขตเลือกตั้งทั้ง 7 อำเภอ 24 เขต ดังนี้

1. อำเภอเมืองสตูล 9 เขตเลือกตั้ง
2. อำเภอละงู 5 เขตเลือกตั้ง
3. อำเภอกวนกาหลง 3 เขตเลือกตั้ง
4. อำเภอท่าแพ 2 เขตเลือกตั้ง
5. อำเภอกวนโดน 2 เขตเลือกตั้ง
6. อำเภอทุ่งหว้า 2 เขตเลือกตั้ง
7. อำเภอมะนัง 1 เขตเลือกตั้ง

#### การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส.อบจ. 187,580 คน

ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 126,366 คน คิดเป็นร้อยละ 67.37

จำนวนบัตรเสียคิดเป็นร้อยละ 9,892 คิดเป็นร้อยละ 7.83

#### การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายก อบจ. 187,897 คน

ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 126,059 คน คิดเป็นร้อยละ 67.09

จำนวนบัตรเสียคิดเป็นร้อยละ 4,734 คิดเป็นร้อยละ 3.76

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในปีงบประมาณ 2553 ตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงรายได้ตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประจำปีงบประมาณ 2553

ลำดับที่	ประเภท	งบประมาณ		
		ประมาณการ ปี 50 (บาท)	ประมาณการ ปี 51 (บาท)	ประมาณการ ปี 52 (บาท)
1	เงินรายได้	65,112,840	89,024,765.47	75,000,000
2	เงินอุดหนุนทั่วไป	25,089,513	25,433,717	25,812,345
3	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	24,776,010	28,319,000	31,216,800
	<b>รวม</b>	<b>114,978,363</b>	<b>142,777,482.47</b>	<b>132,029,145</b>

ที่มา : องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล กองแผนและงบประมาณ : 2553



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยจะได้นำเสนองานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

ธนะวัฒน์ วัชรวิทยานนท์ (2542 : 292) ศึกษาเรื่อง บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับอำเภอ กรณีศึกษาจังหวัดนครนายก ซึ่งสรุปได้ว่าความเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ในระดับมากทุกด้าน แต่ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอและประชาชนมีความคิดเห็นต่อกรณี ดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลางและมีน้อยเท่า ๆ กัน ส่วนบทบาทที่คาดหวัง ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอและประชาชนอยู่ในระดับที่มากทุกด้าน โดยเฉพาะความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด ในด้านการเสนอโครงการและติดตามงาน อยู่ในระดับมากที่สุด จากผลการทดสอบสมมุติฐาน โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่าความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด ข้าราชการส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอและประชาชนที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แตกต่างกันทุกด้าน ส่วนบทบาทที่คาดหวัง ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัด มีความแตกต่างกันเกือบทุกด้านยกเว้นบทบาทในการตราข้อบัญญัติและระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารและบทบาทในการออกเยี่ยมเยียนราษฎรไม่แตกต่าง

อาทร คุระวรรณ (2543 อ้างอิงจาก สักดา วิทยาศิริกุล 2545 : 44) ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทสมาชิกสภาเทศบาล ในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทมากด้านการวางแผนพัฒนา และสะท้อนปัญหาการพัฒนา ให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ แต่การตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ตลอดจนการตรา

เทศบัญญัติซึ่งมีบทบาทไม่มาก การสร้างบทบาทให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองยังมีไม่มาก และส่วนใหญ่มีปัญหาต่อการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาลและด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล

จันทร์ทิพย์ นันทะ (2545 อ้างอิงจากอคุศลย์ วงศ์ช่างเงิน 2550 : 36 -38) ได้ศึกษาเรื่อง สถานภาพและความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน
2. วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ ที่เกิดจากการยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสาร โดยการออกแบบสอบถาม ข้าราชการจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 100 ชุด และ

สมาชิกประชาคมตำบล จำนวน 90 ชุด รวมถึง การสัมภาษณ์ข้าราชการส่วนภูมิภาค ที่เคยดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายอำเภอ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนอำเภอ จำนวนคน ปลัดอำเภอ ที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดพัฒนาและโยธา จำนวน 5 คน ปลัดอำเภอ ที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดพัฒนาและโยธา จำนวน 5 คนและจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 15 คน ในเขตพื้นที่จังหวัดพะเยา

ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาและผลกระทบ ที่เกิดจากการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบในด้านพื้นที่ เพราะพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลทับซ้อนกัน การดำเนินกิจกรรมหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะส่วนใหญ่ มีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้รายได้ที่เคยจัดเก็บลดลง ทำให้ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ตามอำนาจหน้าที่ส่วนในด้านโครงสร้างการบริหารงานคล้ายกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบงานในลักษณะเดียวกันไม่มีความชัดเจนในงาน ที่ปฏิบัติผลที่ตามมาจึงเกิดความซ้ำซ้อนทางด้านโครงสร้างและการบริหาร

2. ผลการศึกษามีข้อเสนอแนะในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน โดยควรเป็นองค์กรประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินกิจกรรม ในหน้าที่ของท้องถิ่น ในลักษณะภาพรวมของจังหวัด เช่น การพัฒนาการท่องเที่ยว การบริหารโรงพยาบาล การศึกษา เป็นต้น ดังนั้นผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดผลกระทบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างชัดเจน ซึ่งหากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและจะส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

อดิสัน อาลีอิสเฮาะ (2546 : 120 - 127) ได้ศึกษาความเข้าใจและการรับรู้บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีของผู้นำท้องถิ่น พบว่าผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยภาพรวมในระดับดีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี มีบทบาทที่เป็นจริงในการพัฒนาชุมชน เยี่ยมเยียนประชาชน รับเรื่องร้องเรียน ทำกิจกรรมร่วมกับเทศบาล เน้นผลประโยชน์ส่วนรวมและบริจาคสิ่งของต่าง ๆ ผู้นำท้องถิ่นมีความคาดหวังให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี มีบทบาทในการพัฒนาชุมชนให้ทั่วถึง มีความห่วงใยประชาชน เป็นตัวแทนรับเรื่องร้องเรียน เพิ่มการประชาสัมพันธ์ พัฒนาความรู้ความสามารถและศักยภาพในการบริหาร มีคุณธรรมจริยธรรมและคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมและประเทศชาติเป็นหลักผู้นำท้องถิ่นได้ให้ความร่วมมือต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีในการให้ข้อมูล

ช่วยค้นหาปัญหา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ นำเรื่องร้องทุกข์ไปแจ้งให้ทราบ แสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การตัดสินใจ การบริจาค การติดตามและการตรวจสอบ มีความต้องการให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี แก้ไขปัญหาการศึกษา ดูแลประชาชน แก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีเข้าซ้อน มีคุณธรรมจริยธรรม ดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพและสนับสนุนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการศาสนา นอกจากนี้ผู้นำท้องถิ่นมีแนวโน้มต้องการให้ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีวางตัวเป็นกลาง แก้ไขปัญหาสิทธิในเรื่องที่ดินทำกิน ขยายชุมชนรอบนอก มีวิสัยทัศน์ มีนโยบายที่ชัดเจนมีภาวะการเป็นผู้นำ เป็นคนเก่งเป็นคนดี สนับสนุนงบประมาณด้านศาสนาและการศึกษา ตลอดจนออกรายการวิทยุ “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพบประชาชน”

ผลิวัลย์ ขุนทอง (2549 อ้างอิงจาก สุกชัย รักษา 2551 : 45) ได้ศึกษาความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความต้องการของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองสิงหนคร รวมทั้งเปรียบเทียบความต้องการของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลเมืองสิงหนคร ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีความต้องการในด้านโครงสร้างพื้นฐานมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านสังคมและวัฒนธรรมประเพณี สำหรับความต้องการด้านการศึกษา มีความต้องการเท่ากับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความต้องการในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจน้อยที่สุด

ชัยศักดิ์ แสงผล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาจังหวัดกระบี่ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกระบี่ ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคาดหวังของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดกระบี่ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาจังหวัดกระบี่ ด้านต่าง ๆ 5 ด้านปรากฏว่า ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาวัฒนธรรมและด้านการบริหารจัดการ อยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีความคาดหวังให้มีบทบาทด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาสังคม มากที่สุด

อตุลย์ วงษ์ช่างเงิน (2550 : บทคัดย่อ) เป็นการศึกษาอิสระ เรื่อง บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ตามความคิดเห็นของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในจังหวัดพะเยา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาสูงสุดของแต่ละด้าน คือ การสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา การเปิดอภิปรายทั่วไปนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะ การปรึกษาหารือในสภาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอนุมัติแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประชาชนในจังหวัดพะเยา มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา 3 อันดับแรก คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาควรดูแลคนชราและคนพิการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควรมีบทบาทในการ

หารือในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา และควรร่วมมือดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

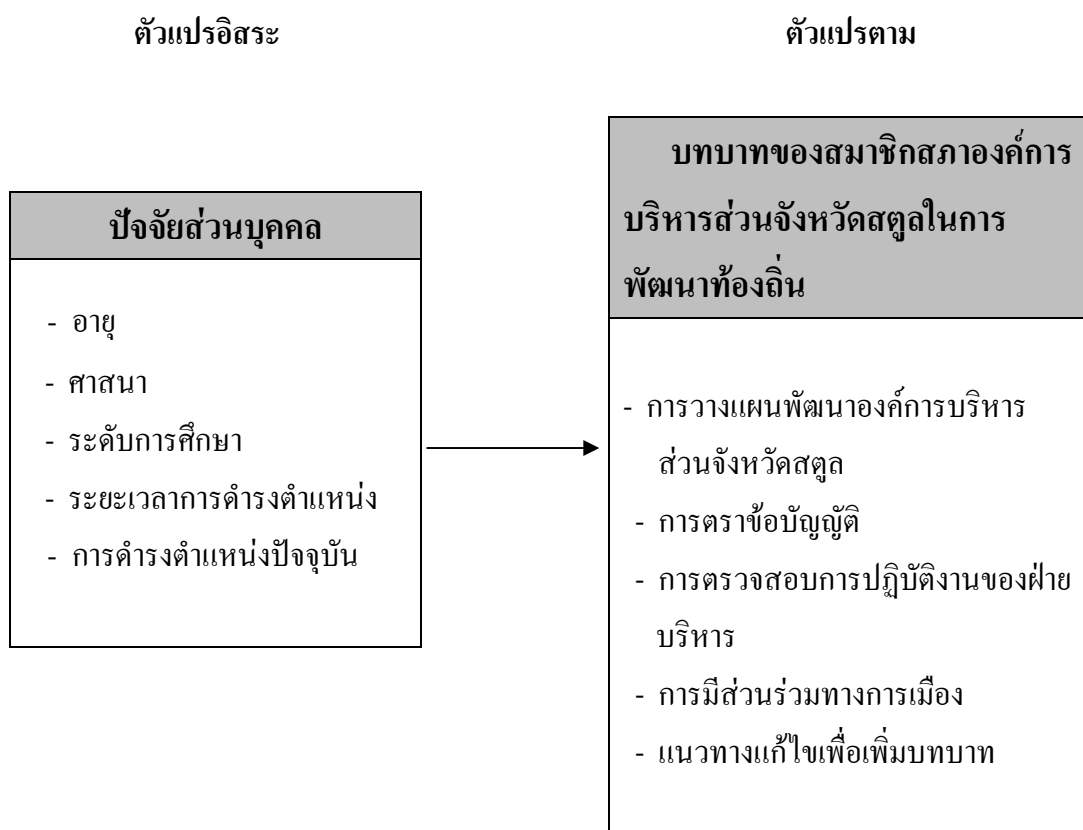
จิตร์รัตน์ สุวรรณ (2551 : 68 - 70) ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ในทัศนะของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เคยร่วมกิจกรรมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี มากกว่าหนึ่งกิจกรรมขึ้นไป การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในฐานะสมาชิกที่มีต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการคัดเลือกประธาน รองประธานและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยคำนึงถึงหลักอาวุโส ความรู้ความสามารถ ภาวะความเป็นผู้นำ สมาชิกได้เข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการขาดการประชุมติดต่อกัน บรรยากาศการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทั้งเห็นชอบ ถกเถียง ซักถาม คัดค้าน แต่ก็ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการรับทราบนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายประจำปี โดยมีสมาชิกทำการซักถามและแสดงข้อคิดเห็น พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งสมาชิกให้ความสำคัญและมีบทบาทมาก และตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติอยู่บ้าง โดยมีการตั้งกระทู้ถามทั้งที่เป็นกระทู้ธรรมดาอันเกี่ยวกับการบริหารงานในหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกระทู้ด่วนเกี่ยวกับดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วม การดำเนินมาตรการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล ประชาชน จากเหตุการณ์ก่อความไม่สงบในพื้นที่ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยภาพรวมของการแสดงบทบาทของสมาชิกในการตรวจสอบการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด โดยเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและให้หัวหน้าส่วนราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะตัวแทนของประชาชน ด้วยการช่วยเหลือ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีสมาชิกบางส่วนได้ปฏิบัติตามบทบาท เช่น การออกเยี่ยมเยียน การนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อหาแนวทางจัดการ

ศุภชัย รักษา (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการการพัฒนาของประชาชนและการตัดสินใจเลือกผู้นำของประชาชน จากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกล้า

อำเภอบางกล่ำ จังหวัดสงขลา จำนวน 400 คน พบว่าความต้องการของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม (ชุมชนเข้มแข็ง) และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนมีความต้องการอยู่ในระดับมากและมากที่สุด ในส่วนการตัดสินใจในการเลือกผู้นำท้องถิ่นของประชาชน พบว่าคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการ 5 ด้าน คือ ด้านลักษณะส่วนบุคคล ด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านเศรษฐกิจ สังคม ด้านวิสัยทัศน์และด้านการบริหารจัดการ พบว่าประชาชนมีความต้องการผู้นำท้องถิ่นที่มีคุณลักษณะทั้ง 5 ด้านอยู่ในระดับมากที่สุด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภูมิหลัง แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัย เรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัย เพื่อให้สำเร็จบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กล่าวไว้ จึงเสนอตามลำดับหัวข้อ ดังนี้

- ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- เครื่องมือ และวิธีสร้างเครื่องมือ
- วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
- วิเคราะห์ข้อมูลและรวบรวมข้อมูล

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่ดำรงตำแหน่งในสมัยปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2551 – วันที่ 19 เมษายน 2555 จำนวน 24 คน ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2551

#### เครื่องมือและวิธีการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

##### 1. เครื่องมือ

แบบสัมภาษณ์ ใช้แบบกึ่งมีโครงสร้าง เป็นคำถามปลายเปิด มีการกำหนดแนวทางสัมภาษณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับการใช้แบบสอบถาม คำถามต่างๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นแบบสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว จะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามแบบเดียวกันและมีลำดับขั้นตอนเรียงเหมือนกัน

##### 2. วิธีการสร้างเครื่องมือ

2.1 ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างๆ ตลอดจนกรอบแนวคิดในการวิจัย

2.2 กำหนดประเด็นที่ใช้เป็นแนวทางการสัมภาษณ์ พร้อมออกแบบข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์อย่างกว้างๆ ที่สามารถปรับรายละเอียดคำถามตามความเหมาะสมได้ในขณะการสัมภาษณ์

2.3 ตรวจสอบโครงสร้างแนวทางสัมภาษณ์และข้อคำถามที่กำหนด ภายใต้กรอบบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

### 3. การทดสอบคุณภาพเครื่องมือ

3.1 ตรวจสอบโดยแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างๆ ตลอดจนกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อยืนยันความเที่ยงตรงและความจริงในการปฏิบัติ ทำให้ถูกพิจารณา ทั้งบริบทและโดยรวม

3.2 นำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้น ให้อาจารย์ที่ศึกษาศาสนาชั้นตรีตรวจสอบและขอความอนุเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ได้แก่ นายสัมฤทธิ์ เลียงประสิทธิ์ นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดสตูล นายฮาเสศ หนูวงศ์ รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลกำแพง จังหวัดสตูล และนายอภิศักดิ์ อารีกุล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เป็นผู้ประเมินความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์ตามเนื้อหา โดยได้ปรับปรุงคำถามในแบบสัมภาษณ์ตามข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้เชี่ยวชาญ จนมีความสมบูรณ์เหมาะสม ก่อนนำไปสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังกล่าว

### วิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเตรียมความพร้อมในการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นการสัมภาษณ์และข้อกำหนดไว้ล่วงหน้า

2. ติดต่อผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อแนะนำตนเองและทำความเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายในการวิจัย ให้ถูกต้องตรงกัน พร้อมกำหนดนัดหมายวัน เวลาการสัมภาษณ์

3. เตรียมวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สัมภาษณ์ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์ เช่น ประวัติโดยย่อ และบุคลิกลักษณะ ฯลฯ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับตัวและใช้ถ้อยคำในการสัมภาษณ์ได้อย่างเหมาะสม

4. พบกับผู้ให้สัมภาษณ์ แนะนำตัวเองต่อผู้ให้สัมภาษณ์และสร้างบรรยากาศให้เป็นกันเองตลอดเวลาเพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความรู้สึกที่ดีพร้อมจะให้ความจริงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการวิจัย และบันทึกข้อมูลการสัมภาษณ์

5. ตรวจสอบข้อมูลขณะสัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์ไปตลอดระยะเวลาการสัมภาษณ์

6. ตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลการสัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์ อีกครั้งภายหลังการเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์



## วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนา ผู้วิจัยมีลำดับขั้นตอนในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยนำบันทึกการสัมภาษณ์ จากผู้ให้สัมภาษณ์มา เปรียบเทียบระหว่างบุคคลแต่ละกลุ่มบุคคล จัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล

2. นำข้อมูลการสัมภาษณ์ที่จัดลำดับความสำคัญแล้ว เปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแนวคิด ทฤษฎี เอกสารผลงานวิจัย เพื่อจะได้ทราบถึงลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันของข้อมูล

3. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารต่างๆ มาทำการวิเคราะห์ร่วมกันอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เพื่อแสดงความสำคัญของข้อมูลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงทั้งในเชิงเหตุและผลเพื่อสะดวกในการวิเคราะห์และการเขียนรายงานสรุปตีความตามหลักวิชาการ เขียนรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนา ข้อเสนอแนะเพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในบทนี้จะกล่าวถึงผลการวิจัยตามประเด็นในวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา “บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น” 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้านการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

#### การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา และประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งจะนำเสนอเป็น 3 ตอน ดังต่อไปนี้

**ตอนที่ 1** ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อ อายุ ศาสนา การศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล การอบรมและศึกษาดูงาน การรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน และช่องทางในการรับทราบปัญหาความต้องการ

**ตอนที่ 2** บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่

##### 2.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.1.2 ลำดับความสำคัญในการพิจารณาเสนอแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ระยะ 5 ปีและแผนพัฒนาฯ ประจำปี

2.1.3 แผนงาน/โครงการที่เสนอในแผนพัฒนาฯ ประจำปี 2553

2.1.4 ลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการที่ประชาชนมีความต้องการมากที่สุด

2.1.5 ลำดับความสำคัญในการประชาสัมพันธ์แผนงาน/โครงการพัฒนาท้องถิ่นหรือนโยบายของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลให้ประชาชนได้รับทราบ

2.1.6 ลำดับความสำคัญในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

##### 2.2 บทบาทในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติทั่วไป

##### 2.3 บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

## 2.4 บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

**ตอนที่ 3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่**

### 3.1 ปัญหาอุปสรรคในการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

### 3.2 แนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

## ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

### ตอนที่ 1. ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรตัวอย่างเป้าหมาย คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวน 24 คน ที่ดำรงตำแหน่งในสมัยปัจจุบันตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2551- วันที่ 19 เมษายน 2555 ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดสตูล เรื่อง ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2551 และให้สัมภาษณ์ เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไป ได้ข้อสรุป คือ

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่มีอายุมากที่สุด คือ อายุหกสิบเอ็ดปี มีจำนวนห้าคน อายุระหว่างห้าสิบเอ็ดถึงหกสิบปี มีจำนวนสามคน อายุระหว่างสี่สิบเอ็ดถึงห้าสิบปี มีจำนวนสิบเอ็ดคน อายุระหว่างสามสิบถึงสี่สิบปี มีจำนวนสี่คน และมีอายุน้อยที่สุด คือ ต่ำกว่าสามสิบปี มีจำนวนหนึ่งคน นับถือศาสนาอิสลามมากที่สุด จำนวนสิบหกคนและนับถือศาสนาพุทธ เพียงแปดคน การศึกษาสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวนหกคน ระดับมัธยมศึกษา จำนวนสามคน ระดับอนุปริญญา จำนวนสองคน ระดับปริญญาตรีมีมากที่สุด จำนวนสิบสองคนและสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทมีน้อยที่สุด จำนวนหนึ่งคน ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล หนึ่งสมัยมีมากที่สุด จำนวนสิบสองคนดำรงตำแหน่งระหว่างสองถึงสามสมัย มีมากเป็นอันดับสองจำนวนสิบคนและดำรงตำแหน่งระหว่างสี่ถึงห้าสมัย มีน้อยที่สุดเพียงจำนวนสองคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่ไม่เคยเข้ารับการฝึกอบรมหรือศึกษาดูงานในหลักสูตรใด ๆ เลย มีจำนวนน้อยที่สุด คือ จำนวนสองคนและส่วนใหญ่ เคยเข้ารับการฝึกอบรมหรือศึกษาดูงานในหลักสูตรต่าง ๆ อย่างน้อยสองหลักสูตร จำนวนมากที่สุดยี่สิบสองคน ปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชน ที่ต้องการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลให้ความช่วยเหลือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่จำนวนยี่สิบสองคน ให้สัมภาษณ์ว่าเป็นปัญหา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประเพณีถนน สะพานและทางระบายน้ำ มีการเสนอขอความช่วยเหลือมากที่สุด รองลงมาเป็นปัญหาด้านน้ำอุปโภค – บริโภคเป็นอันดับสองและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนน้อยให้สัมภาษณ์ว่า ที่เหลือจะเป็นการเสนอปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการด้านอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมอาชีพ การศึกษา การขยายเขตไฟฟ้า ยาเสพติด การลักขโมย การออกเอกสาร

สิทธิบนที่ดินทำกิน เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ใช้ช่องทางการรับทราบปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนด้วยการพบปะพูดคุยสอบถามปัญหาจากประชาชนด้วยตนเองมากที่สุด ประชาชนมาแจ้งปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการต่าง ๆ ให้ทราบเป็นอันดับรองลงมาและส่วนน้อยมีเพียงจำนวนสองคน จะใช้ช่องทางการรับทราบปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการ ดังกล่าว จากการเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน

## ตอนที่ 2. บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น ในงานวิจัยนี้ กำหนดไว้ 4 ด้าน คือ บทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น บทบาทในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตราข้อบัญญัติทั่วไป ที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี บทบาทในการตรวจสอบปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยผู้วิจัยจะได้เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับ คือ

### 2.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนา

จากการสัมภาษณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล พบว่าส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจและรับทราบว่าคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประกอบด้วย คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตัวแทนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่คัดเลือกจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวนสามคน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ตัวแทนจากภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จำนวนสามคน โดยการคัดเลือกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล และตัวแทน ประชาคมท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคน ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งได้แสดงความเห็นเพิ่มเติม ว่าบทบาทในการวางแผนพัฒนา นั้นระเบียบฯ มิได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กำหนดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือฝ่ายบริหาร ในการประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน แต่กฎหมายได้กำหนดบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง โดยการพิจารณาคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสามคนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและประการที่สอง โดยการพิจารณาคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสามคนร่วมเป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ทุกคน ได้แสดงบทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยผ่านช่องทางการพิจารณาคัดเลือกตัวแทนและเป็น

ตัวแทนของสมาชิกทั้งหมด เพื่อแสดงบทบาทร่วมในคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและร่วมในคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องนี้

จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่พบว่า การพิจารณาเสนอแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประจำปี จะพิจารณาให้ความสำคัญจากการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นปัญหาของประชาชนมีความสำคัญมากที่สุด การพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาความต้องการประชาชนให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สอง การขอคำปรึกษาจากเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สาม การปรึกษาหารือในกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สี่ โดยให้เหตุผลว่า เพราะตนเองเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลซึ่งเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เมื่อจะเสนอแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทุกครั้งจะต้องสำรวจและรับฟังความคิดเห็น ปัญหาความต้องการของประชาชน ตลอดจนพิจารณาถึงความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหา ความต้องการเป็นเรื่องสำคัญแรก ๆ ก่อน การดำเนิน การตามมติหรือขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการเสนอแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล พบว่ามีน้อยมากและให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า เพราะสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีสมาชิกที่มาจากทั่วทุกเขตการเลือกตั้งของจังหวัดสตูล ซึ่งสมาชิกทุกคนย่อมไม่ทราบปัญหาความต้องการของประชาชนที่แท้จริงได้ทั่วทุกพื้นที่

สำหรับแผนงาน/โครงการ ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ได้นำเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประจำปี 2553 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ จำนวนสิบเก้าคนให้สัมภาษณ์ว่า มีการเสนอให้แผนงาน/โครงการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างและปรับปรุงถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำและสะพาน มากที่สุดเป็นลำดับที่หนึ่ง โดยให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า เพราะสภาพพื้นที่จังหวัดสตูลโดยทั่วไปยังมีความเป็นชนบทอยู่มาก ประกอบกับการก่อสร้างและปรับปรุงถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำและสะพานเป็นปัญหาความต้องการที่ประชาชนเสนอให้ดำเนินการมากที่สุด การพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม มีการเสนอให้แผนงาน/โครงการให้ดำเนินการมากเป็นลำดับที่สอง โดยให้เหตุผลว่า เพราะจังหวัดสตูลไม่มีสถาบันระดับอุดมศึกษาภายในจังหวัด คนที่มีฐานะจะส่งบุตรหลานไปศึกษาต่อต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเสนอให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยอิสลามขึ้นในจังหวัดสตูล เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมให้มากกว่าเดิม ด้านการพัฒนาโครงการพึ่งพาตนเองของชุมชน เช่น ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร กิจการสหกรณ์ กิจกรรมของกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สาม การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น การสร้างตลาดหรือสถานที่ค้าขาย

จัดฝึกอบรมการประกอบอาชีพให้แก่ราษฎรให้ความสำคัญเป็นลำดับที่สี่ และการพัฒนาด้านสังคม เช่น ส่งเสริมด้านกีฬา กิจกรรมต่อต้านยาเสพติด ให้ความสำคัญเป็นลำดับสุดท้ายคือลำดับที่ห้า โดยแสดงเหตุผลว่า เพราะเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ประกอบอาชีพเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ทำมาค้าขายภายในจังหวัดสตูลในลักษณะวางของขายกับพื้นดินและปัญหาด้านยาเสพติดยังมีอยู่ทั่วไปทุกพื้นที่ของจังหวัดสตูล อย่างไรก็ตามเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมแล้วมีความเหมาะสมดีมาก

การแสดงผลบทบาทประชาสัมพันธข้อมูลข่าวสารในการจัดทำแผนงาน/โครงการพัฒนาท้องถิ่น หรือการประชาสัมพันธ์นโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ให้ประชาชน ได้รับทราบ จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจำนวนยี่สิบสี่คน พบว่า จะพิจารณาให้ความสำคัญการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าว โดยให้ความสำคัญลำดับมากที่สุด จำนวนห้าคน ให้ความสำคัญลำดับมากจำนวนสิบสองคนและให้ความสำคัญในลำดับปานกลาง จำนวนเจ็ดคน โดยไม่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลคนใดไม่แสดงผลบทบาทการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวเลย โดยให้เหตุผลว่า เพราะแผนงาน/โครงการพัฒนาท้องถิ่น หรือนโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เป็นส่วนหนึ่งที่ตนเองได้เสนอปัญหาตามความต้องการของประชาชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลก็เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล การประชาสัมพันธ์ ดังกล่าวเท่ากับเป็นการประชาสัมพันธ์ผลงานของตนเองในฐานะตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์นโยบายของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ให้ประชาชนได้รับทราบวางแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมแล้วมีความเหมาะสมดีพอสมควร

การพิจารณาให้ความสำคัญเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จากการให้สัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล พบว่ามีการแสดงผลบทบาทให้ความสำคัญเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตามลำดับความสำคัญมากที่สุดจำนวนเจ็ดคน ให้ความสำคัญในลำดับมากจำนวนเก้าคน ให้ความสำคัญในลำดับปานกลางจำนวนเจ็ดคน ให้ความสำคัญในลำดับน้อยที่สุดจำนวนเพียงหนึ่งคน และไม่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลคนใดไม่แสดงผลบทบาทการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า เพราะแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นปัจจัยหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสะท้อนศักยภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่มีต่อการพัฒนาในเขตพื้นที่เลือกตั้ง นั้น ๆ และแม้ระเบียบ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังกล่าวก็ตาม แต่ในการ

ประชุมสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ได้พิจารณาให้ความสำคัญและมีมติเห็นชอบคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวนสามคน คือ ค.ต.สุกฤษฎ์ มอญแก้ว และนายคนัย หลงโสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เขตอำเภอเมือง นายนิคม บั่วนวล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

เขตอำเภอควนกาหลง เป็นตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตามประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 ได้พิจารณาให้ความสำคัญและมีมติเห็นชอบคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวนสามคน คือ นายนาวาวิ ลิมนานี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เขตอำเภอเมือง

นายวิรัช ราชโอบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เขตอำเภอละงู นายนุรุดดิน ยาหาหมัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เขตอำเภอท่าแพ เป็นตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตามประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เพื่อให้ตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทั้งหกคนได้แสดงบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล อย่างไรก็ตามเห็นว่าบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพิจารณาให้ความสำคัญเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยรวมแล้วมีความเหมาะสมดีพอสมควร

**2.2 บทบาทในการตราข้อบัญญัติ** สามารถอธิบายผลการวิเคราะห์ข้อมูล การแสดงบทบาทในการตราข้อบัญญัติ ได้สองประเด็น คือ บทบาทในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบทบาทในการข้อบัญญัติทั่วไป ที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

### 1. บทบาทในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทั้งจำนวน 24 คน ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นว่า จะแสดงบทบาทด้วยการประชุมหารือระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ด้วยกันเองก่อนเพื่อพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วนของโครงการ ที่เสนอตั้งงบประมาณในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่ามีความเหมาะสมถูกต้องหรือไม่ ก่อนที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็น ทั้งตั้งหรือเสนอแนะคณะผู้บริหารแก้ไขปรับปรุงและพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจะได้ช่วยกันพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วน ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของโครงการ จัดแบ่งหน้าที่กันอภิปรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การที่

สมาชิกให้ความสำคัญกับบทบาทการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเข้าร่วมประชุมพร้อมเพรียงกัน เนื่องจากต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่เลือกตั้งของตนเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ รวมถึงเพื่อสร้างผลงานและบทบาทในฐานะตัวแทนประชาชนของตนในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชน อันมีผลต่อบทบาททางการเมืองและคะแนนเสียงเลือกตั้งในคราวต่อไป ซึ่งเมื่อสมาชิกต่างต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ตนขณะที่วงเงินงบประมาณมีจำกัด และการจัดสรรงบประมาณต้องเป็นไปโดยครอบคลุมทั่วถึงทั้งจังหวัด โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย ทำให้ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ละครั้งจึงมีการอภิปรายซักถาม ถกเถียง ท้วงติงจากสมาชิกถึงความจำเป็น ความเหมาะสม ความสอดคล้องของแผนงาน โครงการกิจกรรม ต่าง ๆ กับสภาพปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนและความคุ้มค่าของงบประมาณที่จัดสรรในแต่ละโครงการกิจกรรม ก่อนการลงมติวาระรับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และลงมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นประจำทุกปีงบประมาณ จนบางครั้งนำไปสู่บรรยากาศการประชุมที่ตึงเครียด ใช้เวลาประชุมพิจารณาหลายชั่วโมงกว่าจะได้ข้อสรุปที่นำไปสู่มติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ส่วนในขั้นตอนพิจารณาในวาระการยื่นขอแปรญัตติ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีสมาชิกยื่นขอแปรญัตติ แต่มีบางส่วนเห็นว่าการยื่นขอแปรญัตติในบางปีเพื่อแก้ไขวงเงินงบประมาณให้เหมาะสมอย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งเห็นแย้งไปจากส่วนใหญ่ในประเด็นการทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ มีความเห็นว่า สมาชิกไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร มาประชุมไม่ตรงเวลานัดหมาย มีการเข้าออกตลอดการดำเนินการประชุม แต่ก็เห็นพ้องในเรื่องบรรยากาศการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คือ มีการอภิปราย ถกเถียงจากสมาชิกก่อนลงพิจารณามติและโดยรวมส่วนใหญ่เห็นว่า บรรยากาศการประชุมดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อย สำหรับการแสดงบทบาทพิจารณาให้ความสำคัญในการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีความเหมาะสมดีมาก

## 2. บทบาทในการตราข้อบัญญัติทั่วไป (ที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี)

จากการให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่จำนวนยี่สิบคน พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่ดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ 1-3 สมัยหรือช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 1-10 ปี ให้สัมภาษณ์ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลไม่เคยพิจารณาร่างข้อบัญญัติทั่วไป เพราะตนเองเพิ่งได้รับตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในปีแรกและหรือสมัยแรก แต่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 4-5 สมัยหรือช่วงระยะเวลา 12-16 ปี จำนวน 2 คน ให้สัมภาษณ์แย้งว่า สมาชิกสภา



องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลเคยมีการพิจารณาร่างข้อบัญญัติทั่วไป เมื่อนานมาแล้ว ในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทั่วประเทศ ซึ่งตั้งแต่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล มีการเสนอพิจารณาให้ความเห็นชอบเพียง 2 เรื่องเท่านั้น คือ ข้อบัญญัติทั่วไป เรื่อง การเรียกเก็บภาษีเงินหรือยาสูบ และข้อบัญญัติทั่วไป เรื่อง ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม โดยให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า เท่าที่ได้พูดคุยกับเพื่อนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลและฝ่ายบริหารทราบว่าขณะนี้ยังไม่มีสาเหตุหรือภารกิจหน้าที่อื่นใดที่จำเป็นเร่งด่วนสำคัญต้องเสนอข้อบัญญัติทั่วไปต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ต้องพิจารณา อย่างไรก็ตามพิจารณาได้ว่าการแสดงบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติทั่วไป ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีน้อยมาก

### 2.3 บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่า การแสดงบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร จะแสดงบทบาทโดยการทำหน้าที่รับทราบนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติตามนโยบายประจำปีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล มีการซักถาม แสดงข้อคิดเห็นบ้างในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกได้แสดงข้อคิดเห็น ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในภาพรวม โดยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่มีการแสดงบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกเหมาะสมพอสมควร เนื่องจากเพราะที่ผ่านมามีสมาชิกส่วนใหญ่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ ในการเป็นตัวแทนเสนอความปัญหาความต้องการของประชาชนด้านต่าง ๆ ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลได้มีการพิจารณา ไตร่ตรองการรายงานผล การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างถี่ถ้วนรอบคอบประจำปี สมาชิกให้ความสำคัญและมีบทบาทอย่างมาก มีการอภิปราย ซักถาม ถกเถียงถึงความจำเป็น เหมาะสมและสอดคล้องของแผนงาน/โครงการกิจกรรมกับสภาพปัญหาความต้องการความเดือดร้อนของประชาชนในแต่ละปีงบประมาณ ตลอดจนความทั่วถึงและเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นกันอย่างกว้างขวาง มีการแสดงออกถึงการปกป้องรักษาประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่เขตเลือกตั้งของตนเอง สำหรับบทบาทในการตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลหรือยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติ พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีบทบาทอยู่บ้างโดยมีการตั้งกระทู้ถาม ทั้งที่เป็นกระทู้ธรรมดาอันเกี่ยวกับการบริหารงานในหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลและกระทู้ด่วนเกี่ยวกับการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยน้ำท่วม การดำเนินการมาตรการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ใน

ภาพรวมการแสดงผลของสมาชิกในการตรวจสอบการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่เห็นว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและมักเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลประโยชน์กันและกันมากกว่ายึดประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนน้อยเท่านั้น เห็นว่าเป็นไปอย่างเหมาะสม มีการตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินกิจกรรม โครงการต่างๆ อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลาในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยการอภิปรายทั่วไป อภิปรายร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แสดงความคิดเห็น เสนอแนะคณะกรรมการในการบริหารงานและอื่น ๆ สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนอกสภา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่า สมาชิกมีการแสดงผลมาก่อนข้างน้อยมาก โดยให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า เนื่องจากปัจจุบันมีฝ่ายข้าราชการประจำคือ เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีความเข้มแข็งมากอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลบางคนให้สัมภาษณ์แย้งว่า เรื่องนี้เป็นความเข้าใจที่ผิด เพราะการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องแสดงผลงานที่ต่าง ๆ ทั้งในสภาและนอกสภาเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนของประชาชน อันเป็นการพิทักษ์ปกป้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติถือว่าเป็นบทบาทหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุด

#### 2.4 บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การแสดงผลในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่า ได้แสดงผลทางด้านนี้โดยการณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ความรู้ ข้อแนะนำแก่ประชาชนกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะถูกตัดสิทธิบางอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เช่น ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น สำหรับการแสดงผลในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ด้านอื่นๆ จะแสดงผลโดยการเข้าร่วมประชุมประชาคมในท้องถิ่น เพื่อรับทราบปัญหาให้คำแนะนำข้อคิดเห็น เสนอแนะเพื่อให้กลุ่มประชาคมในท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามพิจารณาว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลมีการแสดงผลในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความเหมาะสมพอสมควร

### ตอนที่ 3. ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

#### 3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น

จากการให้สัมภาษณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวน 24 คน ส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์และแสดงความคิดเห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการแสดงบทบาทการพัฒนาท้องถิ่น มี 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล มีจำนวนจำกัด ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ใช้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนได้ทุกพื้นที่ การจัดสรรและจัดทำงานงบประมาณขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ทำให้การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นลดบทบาทลง โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ส่วนใหญ่ ให้สัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นมากที่สุดว่า เพราะสืบเนื่องจากกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ ผู้บริหารหรือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงทำให้ไม่ต้องฟังเสียงท้วงติงหรือเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ จากฝ่ายสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนเช่นในอดีต เมื่อพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์ข้างต้น เห็นว่าเป็นความเข้าใจที่ผิดเพราะการเป็นสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่แสดงบทบาทเฉพาะในการเสนอของบประมาณในงานโครงการที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ในฐานะตัวแทนของประชาชนต้องแสดงบทบาทในการดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนทั้งบทบาทที่เป็นการและไม่เป็นทางการ ทั้งบทบาทในสภาและนอกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตามแนวนโยบายที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ จึงถือว่าได้ทำหน้าที่ ดังกล่าวโดยสมบูรณ์

ประการที่สอง จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่มีพื้นที่เลือกตั้งในเขตเทศบาลเมืองสตูลพบว่า มีปัญหาในเรื่องพื้นที่ดำเนินการพัฒนาโดยเฉพาะพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเทศบาลเมืองสตูล ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณรายได้มากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรและพื้นที่ความรับผิดชอบในการพัฒนา โดยให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมว่า ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการประสานงานเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาร่วมกัน ซึ่งมักจะไม่ได้รับการตอบสนองจากสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสตูลเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่า พื้นที่ที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล ต่าง ๆ จะไม่เกิดปัญหาในการประสานงานการพัฒนาร่วมกัน เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย พื้นที่ความรับผิดชอบยังขาดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อีกมาก

การประสานงานความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ทำได้ง่าย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มักจะให้ความร่วมมือด้วยดี

### 3.2 แนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายท่าน ให้สัมภาษณ์และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาท ไว้ดังนี้

1. เสนอให้แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดิม คือ ให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการลงมติเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเนื่องจากจะทำให้ผู้บริหารหรือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะกระทำได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกว่าครึ่งให้ความเห็นแย้งว่า การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งกลับไปเป็นรูปแบบเดิมไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องมากนัก เพราะเขตเลือกตั้งกว้างขึ้น ทำให้การหาเสียงยากลำบาก ใช้ทุนทรัพย์ในการหาเสียงมาก ที่สำคัญที่สุดสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ได้อย่างทั่วถึงแท้จริง

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ เสนอให้มีการจัดฝึกอบรมและศึกษาดูงาน เรื่องอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการ พัฒนาท้องถิ่น และการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยให้สัมภาษณ์สนับสนุนว่า การฝึกอบรมหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหลักสูตรที่ดี สามารถให้ความรู้ความเข้าใจในการแสดงบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ได้มากที่สุด และจากการสืบค้นร่องรอยเอกสารการจัดฝึกอบรมและศึกษาดูงาน เรื่องอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนี้เพียงห้าคนเท่านั้น

## บทที่ 5

### บทย่อ สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในงานวิจัยนี้ สามารถสรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะในการวิจัย ได้ดังนี้

#### บทย่อ

งานวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ด้านการตราข้อบัญญัติ ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และปัญหาแนวทางแก้ไข เพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้สำหรับการวิจัยเป็นประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่ดำรงตำแหน่งในสมัยปัจจุบัน ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 255 –วันที่ 19 เมษายน 2555 จำนวน 24 คน ใช้การศึกษาเฉพาะกรณี ด้วยการสืบค้น

หาความเป็นจริง เกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยผลของการศึกษาหรือสิ่งที่ผู้วิจัยทำการสืบค้น เป็นฐานการทำความเข้าใจต่อปรากฏการณ์นั้น โดยมีหน่วยการวิเคราะห์เป็นระดับกลุ่มบุคคลและใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง เป็นเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลและผู้วิจัยพยายามสังเกตทุกเกณฑ์ทั่วไปต่าง ๆ ประกอบการสรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะในการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### สรุปผล

ผลจากการสัมภาษณ์สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล จำนวน 24 คน สามารถ สรุปผล การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในแต่ละด้าน คือ

##### 1. บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น

1.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น สรุปผลได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่มีความเข้าใจ รู้และทราบกระบวนการและองค์ประกอบคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เพราะเนื่องจากก่อนหน้านี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ได้จัดฝึกอบรมหลักสูตรการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้แก่ คณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล นายกเทศบาล นายกองค์การบริหารตำบลต่าง ๆ

ในจังหวัดสตูลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 140 คน ระหว่างวันที่ 1- 3 กุมภาพันธ์ 2553 ณ อำเภอขนอม จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมมีความเหมาะสมดีมาก

การพิจารณาเสนอแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลพบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นปัญหาของประชาชนมากที่สุดซึ่งเป็นไปตามหลักการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขโดยถูกต้องตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จากนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลจะพิจารณานำเสนอเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ประจำปี 2553 โดยมีเสนอการเสนอแผนงาน/โครงการด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างและปรับปรุงถนน ทางเท้า ทางระบายน้ำและสะพานมากที่สุดซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ให้เหตุผลว่า เพราะสภาพพื้นที่จังหวัดสตูลมีสภาพเป็นชนบท ชุมชนท้องถิ่นมีความเจริญน้อย ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานถือว่าเป็นปัญหาหลักที่สำคัญ ทุกพื้นที่ของจังหวัดสตูลในปัจจุบัน สำหรับการแสดงบทบาทการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในการจัดทำแผนงาน/โครงการ หรือการประชาสัมพันธ์นโยบายของผู้บริหารให้ประชาชนได้รับทราบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล แสดงบทบาทโดยการพิจารณาลงมติคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสามคน เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลและพิจารณาลงมติคัดเลือกตัวแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสามคน เป็นตัวแทนคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยรวมแล้วการแสดงบทบาทหน้าที่ ดังกล่าวมีความเหมาะสมดีพอสมควร

1.2 บทบาทในการตราข้อบัญญัติ ฯ สรุปผลได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ จะแสดงบทบาทด้วยการประชุมหารือ ภายในระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลด้วยกันก่อน เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วนของโครงการและอภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งตั้งหรือให้ข้อเสนอแนะแก่คณะผู้บริหารก่อนที่จะพิจารณาลงมติในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล สำหรับการแสดงบทบาทในการตราข้อบัญญัติทั่วไป ที่ไม่ใช่งบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ไม่เคยพิจารณาร่างข้อบัญญัติทั่วไปเนื่องจากฟังเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในสมัยแรกจนถึงสมัยที่สาม แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า มีสมาชิกเพียงสองคนเท่านั้นที่เคยได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติทั่วไป เมื่อนานมาแล้วประมาณปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการพิจารณาข้อบัญญัติทั่วไปเพียง 2 เรื่อง คือ ข้อบัญญัติทั่วไป เรื่อง การเรียกเก็บภาษีนุหรีหรือยาสูบ และข้อบัญญัติทั่วไป เรื่อง ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักโรงแรม โดยรวมแล้วสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลแสดงบทบาทด้านนี้น้อยมาก

1.3 บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่จะแสดงบทบาทด้านนี้โดยการรับทราบนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่แถลงต่อสภา โดยมีการแสดงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในภาพรวม ที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล การพิจารณาไตร่ตรองรายงานผลการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล มีการอภิปรายทั่วไป ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล อภิปรายร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น ซึ่งโดยรวมแล้วสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่แสดงบทบาทด้านนี้ มีความเหมาะสมดีพอสมควร

แต่สำหรับบทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนอกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล พบว่า ไม่ค่อยมีการแสดงบทบาทเท่าใดนักโดยให้เหตุผลว่า เพราะเนื่องจากปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามก็ยังมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลบางส่วนเห็นว่า บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มักเป็นไปในลักษณะเกื้อกูลประโยชน์กันและกันมากกว่ายึดประโยชน์ของประชาชนสำหรับการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนอกสภาถือว่า มีน้อยมาก

1.4 บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สรุปผลได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่ จะแสดงบทบาทโดยการรณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้ความรู้ ข้อแนะนำแก่ประชาชน กรณีถ้าไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะถูกตัดสิทธิบางอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และแสดงบทบาท โดยการเข้าร่วมประชุมกับประชาคมในท้องถิ่นเพื่อรับทราบปัญหา ให้คำแนะนำ เสนอแนะข้อคิดเห็นแก่กลุ่มประชาคมในท้องถิ่น ในการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้วสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลแสดงบทบาทด้านนี้เหมาะสมพอสมควร

2. ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีปัญหาสองประการ คือ ในด้านงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลที่มีจำนวนจำกัดและในด้านพื้นที่การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่มีความทับซ้อนกับเทศบาลเมืองสตูลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ ในจังหวัดสตูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกับเทศบาลเมืองสตูล มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกสภาเทศบาลเมืองสตูลเท่าที่ควรในการประสานงานการพัฒนาาร่วมกัน

## อภิปรายผล

จากผลการวิจัย เรื่อง “บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการพัฒนาท้องถิ่น” ปรากฏผลการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูล ต่างๆ และสามารถอภิปรายผล จำแนกเป็นประเด็นตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังต่อไปนี้

บทบาทสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่ดำรงตำแหน่งในสมัยปัจจุบัน ตั้งแต่ วันที่ 20 เมษายน 2551 – วันที่ 19 เมษายน 2555 จำนวน 24 คน ได้แสดงบทบาทการพัฒนา ท้องถิ่นด้าน ต่าง ๆ ในภาพรวมมีความเหมาะสมดีพอสมควรมีสอดคล้องกับผลการวิจัยของจิตติรัตน์ สุวรรณ (2551 : 44 - 72) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ในทัศนะของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเมืองปัตตานี ซึ่งเป็นรายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐ ประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น สอดคล้องกับงานวิจัยของอตุลย์ วงศ์ช่างเงิน (2550 : 87 - 95) ที่ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ตามความ คิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นรายงานการศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในหลายประเด็นสามารถอภิปรายผลได้ คือ

โดยอตุลย์ วงศ์ช่างเงิน (2550 : 87 - 95) พบว่า ประชาชนในจังหวัดพะเยา มีความ คิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา สูงสุดของแต่ละด้าน คือ การ สนับสนุนส่งเสริมการศึกษา การเปิดอภิปรายทั่วไปนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะ การ ปรีกษาหารือในสภาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอนุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในจังหวัดพะเยา มีข้อเสนอแนะให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดพะเยา ดูแลคนชรา คนพิการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ รวมทั้งคุ้มครอง ดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัย นี้คือ การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการให้ความเห็นชอบการพิจารณาแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อสนับสนุนสนองตอบปัญหา ความต้องการประชาชนในการบรรเทาความเดือดร้อน ซึ่งพบว่า ปัญหาความต้องการของประชาชนในจังหวัดพะเยาและจังหวัดสตูล มีสภาพปัญหาความต้องการให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วยเหลือและมีความแตกต่างกันไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสำคัญซึ่งเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จะต้องแสดงบทบาทโดยการพิจารณาเสนอแผนงาน/โครงการ ให้ความเห็นชอบการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่นที่สะท้อนจากปัญหาข้อเท็จจริงที่มาจากกรับทราบปัญหาความต้องการจาก ประชาชนโดยตรง รวมทั้งการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับแนวคิดหลักการพัฒนาที่ วิทยากร เชียงกูล (2527 : 17 - 18) กล่าวไว้ว่า “การพัฒนาที่แท้จริง หมายถึง การทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมี



ความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปะ วัฒนธรรมและจิตใจและความสงบสันติซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับ การได้รับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อมที่ดี การพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่าง ๆ ด้วยความต้องการทั้งหมดนี้ บางครั้งเราเรียกรวมกันว่าการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเพิ่มปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากแต่อยู่ที่การเพิ่มความพึงพอใจ ความสุขของประชาชนมากกว่า” และเป็นไปตามหลักการจัดทำแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแท้จริง

ความสอดคล้องกับงานวิจัยของจิตติรัตน์ สุวรรณ (2551 : 44 - 72) ซึ่งได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ในทัศนะของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเมืองปัตตานี โดยพบว่าการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การคัดเลือกประธาน รองประธานและเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถ การแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีในการเข้าร่วมประชุมสภา เพื่อตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถามเพื่อให้ฝ่ายบริหารแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี การให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยการออกเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในภาพรวมมีความเหมาะสมดีพอสมควร ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยนี้ คือพบว่าการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในการรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน จะสะท้อนมาจากการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลได้พบปะพูดคุยเพื่อรับทราบปัญหาความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชน นำไปสู่การเสนอแผนงาน/โครงการในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การแสดงบทบาทในการประชุมสภาโดยการรับทราบนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ในภาพรวมโดยการตั้งกระทู้ถามการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เพื่อให้แถลงข้อเท็จจริงในการบริหารราชการ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการหารือร่วมกันระหว่างสมาชิกเพื่อร่วมกันตรวจสอบข้อเท็จจริง กำหนดแนวทางในการอภิปรายให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก่อนการพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้บรรยากาศในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัย พิจารณาเห็นว่าปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือเรื่องพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนกัน ยังเป็นประเด็นที่สำคัญในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั่วทุกแห่งของประเทศ ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า กรณีดังกล่าวรัฐบาลได้หาทางการแก้ไขปัญหาโดยการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เพื่อจัดแบ่ง แยกแยะอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ค่อนข้างชัดเจน ตลอดจนจัดทำหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้หลายฉบับ เช่น ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 ล้วนแต่เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับการบริการสาธารณะ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ช่วยเหลือกันในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่หากกรณีดังกล่าวส่งผลให้ขาดการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน ย่อมจะสะท้อนถึง การแสดงบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบลดบทบาทลง

### ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากผล การวิจัยและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป คือ

#### ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1. จากผลการวิจัย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล แสดงความคิดเห็นว่า การ จัดฝึกอบรมและศึกษาดูงานหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดโดยกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ระยะเวลา 14 วัน เป็นหลักสูตรที่ดี สามารถให้ความรู้เสริมสร้างและเพิ่ม บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มากที่สุดแต่ปัจจุบันพบว่า มีสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดสตูลกว่าครึ่งไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตร ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัด สตูล ควรจะให้คำแนะนำและส่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เข้ารับการฝึกอบรม ฯ สำหรับการฝึกอบรมหลักสูตรอื่น ๆ ที่จัดโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ควรพัฒนาและปรับปรุง เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลหรือผู้เข้ารับการฝึกอบรม ได้รับการพัฒนาตนเองอย่าง แท้จริง

2. จากผลการวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการแสดงบทบาทของสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดสตูลในการพัฒนาท้องถิ่น คือ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ที่มี จำกัด ในขณะที่ต้องรับผิดชอบการพัฒนาท้องถิ่นทั้งจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติการจะกระจาย งบประมาณโดยการเฉลี่ยต่อจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่อำเภอหรือเฉลี่ยต่อจำนวนสมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลนั้น ไม่ถูกต้องตามหลักการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพราะจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในภาพรวมของจังหวัดได้เสียทีเดียว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลควรจัดการประชุมเพื่อให้คำแนะนำ เสริมสร้างความเข้าใจแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในเรื่องดังกล่าวนอกเหนือจากที่ได้เชิญสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เข้าร่วมประชุมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับกลุ่มประชาคมหมู่บ้าน และเปลี่ยนวิธีการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดทำโครงการ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมสนับสนุนงบประมาณดำเนินการ ในสัดส่วน 60 ต่อ 40 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ร้อยละ 60 ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ร้อยละ 40 เพื่อช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการที่มีอยู่อย่างจำกัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งเกิดการประหยัดงบประมาณสามารถจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้นหลายโครงการ อีกทั้งจะเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา และช่วยเพิ่มการแสดงผลสัมฤทธิ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ให้มากขึ้นด้วย

#### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการพัฒนาท้องถิ่น ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด อื่นๆ
2. ควรมีการศึกษาทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล

**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กระทรวงมหาดไทย. (2553, 8 มกราคม). หนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การตั้งงบประมาณ รายจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กระทรวงมหาดไทย. (2546, 13 สิงหาคม). ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด.
- กระทรวงมหาดไทย. ( 2552, 23 พฤศจิกายน ). ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ.
- โกวิท พวงงาม. (2550). มติใหม่การปกครองท้องถิ่น : วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและบริหารงานท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- งามพิศ สัตย์สงวน. (2537). สังคมและวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2540). การวางแผนและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.
- จรรยาพันธ์ เชี่ยววิทย์. (2545). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : กรณีศึกษาพื้นที่ป่าเขาหลวงและชุมชนบ้านคีรีวง ตำบลกำโลน อำเภอถานสงกา จังหวัดนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนศพริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ชัยศักดิ์ แสงผล. (2549). บทบาทที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาจังหวัดกระบี่. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชิษณุพงศ์ สุวรรณ. (2540). การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลนครศรีธรรมราช. ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จิตร์รัตน์ สุวรรณ. (2551). บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ในทัศนะของผู้นำท้องถิ่นในอำเภอเมืองปัตตานี. รายงานการศึกษาอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ทะนงศักดิ์ คุ่มไข่น้ำ. (2539). “คู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 2 เทคนิคความสำเร็จในงานด้านป่าชุมชน.”

กรุงเทพฯ : สำนักงานส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้.

ทัศนัย เกตุทองสง. (2546). บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนา : ศึกษากรณีเทศบาล

ตำบลเทพา อำเภอเทพา จังหวัดสงขลา. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.

สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ชนะวัฒน์ วัชรวิทยานนท์. (2542). บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัดระดับอำเภอ กรณีศึกษาจังหวัดนครนายก. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตร

มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

บุญอริ ปิยะ. (2551). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

ปรัชญา เวสารัชช. (2542). การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น. สงขลา : มหาวิทยาลัย

สงขลานครินทร์.

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร. (2537). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ครูสภา.

ประพันธ์ อัมพันธ์ประสิทธิ์. (2544). จิตวิทยาสังคม [เอกสารประกอบการบรรยาย].

สงขลา : มหาวิทยาลัยทักษิณ.

ประยูร กาญจนกุล. (2538). กฎหมายปกครอง[คำบรรยาย]. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

พชนี วรกวิน. (2538). รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการอนุรักษ์และ

พัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก : ศึกษากรณีบริเวณรอบนอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่.

สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2547). นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การ

พัฒนา. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552).

(2552, 13 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 116

ตอนที่ 114ก.

ราชบัญญัติยศถา. (2526). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

กรุงเทพฯ : บริษัทนานมีบุ๊คส์ จำกัด.

วิทยากร เชียงกุล. (2527). การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย : บทวิเคราะห์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

ฉับแกระ

- ศักดิ์ดา วิชาศิริกุล. (2545). บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดสตูล. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.  
สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ศุภชัย รักษา. (2551). ความต้องการการพัฒนากับการตัดสินใจเลือกผู้นำท้องถิ่นของประชาชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบางกล้า จังหวัดสงขลา.  
สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สำนักงานสถิติจังหวัดสตูล. (2552). รายงานข้อมูลสถิติจังหวัด พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สุจิตรา สง่าเนตร. (2530). การยอมรับบทบาทของกรมการปกครองของสตรี : ศึกษากรณีข้าราชการในจังหวัดนครพนม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชาติ บริรักษ์กิจดำรง. (2547). บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล.  
สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- สุพัตรา สุภาพ. (2530). สังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. (2541). การสื่อสารกับการเมือง. กรุงเทพฯ : ประสิทธิ์กัณฑ์ แอนด์พริ้นติ้ง.
- สมใจ ลักษณะ. (2549). การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). รวมบทความกฎหมายทางการปกครองท้องถิ่น.  
กรุงเทพฯ : บี เจ เพส โปรเฟสเซอร์.
- สมชาย โล่สถาพรพิพิธ. (2543). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.  
สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- หลวงพ่อบุญมี วัตถุประสงค์. (2553). แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role). สืบค้นเมื่อ 17 เมษายน 2553, จาก <http://www.pajumku.com>.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล. (2553). แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล (พ.ศ.2553 - 2557). ม.ป.ท.
- อดิฉัน อาลีอิสเฮาะ. (2546). ความเข้าใจและการรับรู้บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีของผู้นำท้องถิ่น. ภาคนิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

อดุลย์ วงศ์ช่างเงิน. (2550). บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ตามความคิดเห็นของประชาชน. รายงานการศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

อาคม ใจแก้ว. (2534). แนวคิดเบื้องต้นทางสังคม เศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลง. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

อาทร คุระวรรณ. (2543) บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 7 จังหวัดชายแดนภาคใต้. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.



**บุคลากรกรม**

## บุคลากรกรม

- กำธร หมาดสา (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 2.44 หมู่ที่ 1 ตำบลนลุง อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553.
- จำริญ ดีเสาวภาคย์ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ร้านอาหารซิลล์ ซิลล์ ตำบลกำแพง อำเภอละกู จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2553.
- เฉลิม บัวเพชร (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 234 หมู่ที่ 4 ตำบลคลองขุด อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2553.
- ค.ต.ศุกฤษฏี มอญแก้ว (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ร้านน้ำชาเขื่อง สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2553.
- คนัย หลังโสะ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), บ้านเลขที่ 15 หมู่ที่ 2 ตำบลบ้านควน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553.
- ธรรมศักดิ์ แดงน้อย (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 46 ถนนภูมิจรด ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2553.
- นิคม บั่วนวล (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 151/1 หมู่ที่ 2 ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอกวนกาหลง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2553.
- นุรุดดิน ยาหยามัน (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ห้องทำงานหัวหน้า สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตำบลคลองขุด อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2553.
- นาวาวิ ลิมานิ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 66 หมู่ที่ 3 ตำบลควนขัน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2553.
- บาสอด หลังยาหน้าย (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ร้านน้ำชาหน้า โรงเรียนควนโดนวิทยา ตำบลควนโดน อำเภอกวนโดน จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2553.
- ประชา กาสาเอก (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่สหกรณ์การเกษตร ท่าแพ หมู่ที่ 2 ตำบลท่าแพ อำเภอท่าแพ จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2553.
- ประเสริฐ แซ่อึ้ง (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ห้องทำงานหัวหน้า สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตำบลคลองขุด อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2553.

- ยามาฮาร โอสถาน (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 83/5 ถนนสตูลธานี ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2553.
- วิษระพงศ์ วัฒนะ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ร้านน้ำชาอนุสติน ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2553.
- วิเชียร บัวงาม (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ศาลาพักผ่อน กลุ่มออมทรัพย์ หมู่ที่ 2 ผัง 32 ตำบลอุไคเจริญ อำเภอกวนกาหลง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2553.
- วินัย ลำเร (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 236 หมู่ที่ 2 ตำบลน้ำผุด อำเภอละงู จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2553.
- วิรัชย์ ราโอบ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 6 หมู่ที่ 2 ตำบลเขาขาว อำเภอละงู จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2553.
- สมพล อาดำ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 122 หมู่ที่ 5 ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2553.
- สานิตย์ ยอดรุ่ง (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), บ้านเลขที่ 61 หมู่ที่ 7 ตำบลนาทอน อำเภอทุ่งหว้า จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2553.
- หรน อุกมา (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 270 หมู่ที่ 12 ตำบลละงู อำเภอละงู จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2553.
- อาทิตย์ สุวรรณโณ (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่ห้องทำงานหัวหน้า สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ตำบลพิมาน อำเภอเมือง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2553.
- อาบุญ สะอูรา (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 29 หมู่ที่ 3 ตำบลวังประจัน อำเภอกวนโดน จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2553.
- อนุสรณ์ มรรคาเขต (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 153 หมู่ที่ 7 ตำบลทุ่งนุ้ย อำเภอกวนกาหลง จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2553.
- อับดุลรอมนัน ผาติวารากร (ผู้ให้สัมภาษณ์), ประพันธ์ สารานพกุล (ผู้สัมภาษณ์), ที่บ้านเลขที่ 141 หมู่ที่ 6 ตำบลปากน้ำ อำเภอละงู จังหวัดสตูล เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2553.