

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากกระแสของการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อเป็นการพัฒนารากฐานที่สำคัญ ในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับล่างของประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องกระจายอำนาจการปกครองให้กับตำบล และมีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น รองรับนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในระดับตำบล โดยได้กำหนดรูปแบบการปกครองตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ คือสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศที่มีอยู่ ซึ่งการบริหารราชการท้องถิ่นในรูปองค์กร ที่มีการจัดตั้งขึ้นนั้น จำเป็นจะต้องมีสมาชิกองค์กรที่มีความรู้พื้นฐานในเรื่องระบบการปกครองท้องถิ่นในเรื่องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการจัดเก็บรายได้-รายจ่าย ดีพอควร แต่เนื่องจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้ เกิดจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลเป็นสำคัญ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเกิดขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ จำนวน 618 แห่ง เกิดจากการพิจารณาจัดตั้งโดยยึดถือเกณฑ์รายได้ ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาสามปีติดต่อกันของสภาตำบลที่จะเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นเกณฑ์สำคัญ โดยมีได้พิจารณาถึงปัจจัยอื่น ซึ่งได้แก่ความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่น การยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น หรือแม้แต่การเลือกสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติพร้อม ที่จะมาเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มิได้มีการเตรียมความพร้อมมาก่อน อีกทั้งยังมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติไว้เฉพาะอย่างชัดเจน นอกเหนือไปจากคุณสมบัติทั่วไปที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นการศึกษาความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ทราบถึงความพร้อมของ

การปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในระดับตำบล ที่อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลครั้งสำคัญ จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

5.1.1 เพื่อทราบลักษณะพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1.2 เพื่อทราบถึงระดับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1.3 เพื่อทราบถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1.4 เพื่อทราบแนวทางในการให้ความรู้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.2 วิธีดำเนินการวิจัย

5.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดขอนแก่นทุกองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 5 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ตำบลเมืองเก่า ตำบลสาวะถี ตำบลบ้านค้อ อำเภอเมืองขอนแก่น ตำบลน้ำพอง ตำบลกุดน้ำใส อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 185 คน ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีหนึ่งจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

5.2.2 การจัดเก็บ และการรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูล ได้แก่ แบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นคำถามปลายปิดและปลายเปิด ซึ่งผู้ศึกษาได้จัดเก็บและรวบรวมข้อมูลในเดือน กันยายน 2538 ในเวลาที่มีการประชุมการจัดทำข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละตำบลและจัดเก็บจากสมาชิกตามหมู่บ้านต่าง ๆ บางส่วน

5.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการทางสถิติ เพื่อหาอัตราร้อยละ (percentage) ไคสแควร์ (chi-square) โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรม SPSS/PC+ ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.3 ผลการศึกษา

จากการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ปรากฏผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

5.3.1 ลักษณะพื้นฐานทั่วไปของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดขอนแก่น ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 93.5 ในขณะที่เป็นเพศหญิงเพียงร้อยละ 6.5 เท่านั้น ส่วนใหญ่อายุอยู่ในกลุ่ม 40-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 38.9 มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับโดยเรียนจบ ป.4-ป.6 หรือเทียบเท่ามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 70.8 ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 75.1 มีรายได้อยู่ในกลุ่ม 15,000-50,000 บาทต่อปีมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 58.4 สมาชิกส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 64.8 เป็นสมาชิก ในส่วนที่เป็น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 81.1 อีกร้อยละ 18.9 เป็นคณะกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะสมาชิก ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 72.9 ส่วนใหญ่ไม่เคยมีประสบการณ์ การดำรงตำแหน่งในสภาตำบลมาก่อน คิดเป็นร้อยละ 63.2 มีการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 54.1 ได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลใน ระดับน้อยคิดเป็นร้อยละ 73.5 และส่วนใหญ่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตใกล้เคียง กับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมากกว่าสุขาภิบาลคิดเป็นร้อยละ 57.8

5.3.2 ระดับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน และกระจายอยู่ทุกระดับ โดยอยู่ในระดับปานกลางมากที่สุด รองลงมาอยู่ในระดับน้อย และระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 58.9 24.9 และ 16.8 ตามลำดับ โดยสามารถพิจารณาเปรียบเทียบความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างขององค์การ บริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดเก็บรายได้-รายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับมากพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ใน

เรื่องการจัดเก็บรายได้-รายจ่ายในระดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่ มีความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ความรู้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ และความรู้ในเรื่องโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 34.1 31.9 5.4 และ 2.7 ตามลำดับ

5.3.3 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับความรู้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่จะมีความสัมพันธ์กับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้รวม 11 ปัจจัย คือ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ การเข้าดำรงตำแหน่งประเภทสมาชิก ฐานะตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ประสบการณ์การดำรงตำแหน่งในสภาตำบล ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การได้รับการอบรม และระยะห่างระหว่างเขตองค์การบริหารส่วนตำบลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น จากการทดสอบโดยการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว กับระดับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแปรตาม พบว่า มีปัจจัยบางประการที่มีความสัมพันธ์กันตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ในขณะที่เดียวกันก็มีปัจจัยบางประการที่ไม่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งไม่ตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสองปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยในเรื่องการเข้าดำรงตำแหน่ง และปัจจัยในเรื่องการได้รับการอบรมความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทั้งสองปัจจัยเป็นปัจจัยทางสังคม มิใช่ปัจจัยด้านบุคคล จึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าในการคัดสรรบุคคลเข้าเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ปัจจัยทางด้านสังคมนับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับบุคคลของประชาชนในท้องถิ่น ในการเป็นตัวแทนในองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความรู้ในระดับมาก มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง คิดเป็นร้อยละ 18.6 และ 13.4 ตามลำดับ และเป็นปัจจัยที่ส่งผลแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่

แตกต่างกัน ดังนั้นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจึงน่าจะเป็นบุคคลที่มีพื้นฐานที่ดีกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง ฉะนั้นในระยะต่อไปจึงควรสนับสนุนให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งให้มากที่สุด หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด สำหรับการอบรมที่แตกต่างกัน จากผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์กับความรู้ในเรื่องนี้แตกต่างกัน โดยสมาชิกที่ได้รับการอบรมแตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความรู้ในเรื่องนี้แตกต่างกัน ดังนั้นการอบรมจึงเป็นวิธีการที่ดีที่ควรนำมาใช้ในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับปัจจัยอื่นอีก 9 ปัจจัย พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน

5.3.4 แนวทางในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านเนื้อหาความรู้ จากผลการศึกษาพบว่าเมื่อเปรียบเทียบระดับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และรายได้-รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก พบว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ในเรื่องรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด รองลงมาคือ ความรู้ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น เรื่องอำนาจหน้าที่ และเรื่องโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับดังนั้นเนื้อหาในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรเน้นเนื้อหาในเรื่องโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากที่สุด รองลงมาได้แก่ความรู้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องการปกครองท้องถิ่น และเรื่องรายได้ รายจ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องรายได้รายจ่ายมีสมาชิกที่มีความรู้ในระดับมากถึงร้อยละ 34.1 มากกว่าระดับความรู้ในเรื่องอื่น ๆ จึงถือได้ว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพื้นฐานในเรื่องนี้ในระดับดีพอสมควร แม้จะไม่มากก็ตามจึงควรที่จะเน้นเนื้อหาเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีการจัดเก็บรายได้ หรือการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ และการบริหารโครงการต่อไป

วิธีการให้ความรู้ จากผลการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีผลการศึกษาสอดคล้องกับความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือการอบรมเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ

ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตรงตามความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนมากที่คิดว่าการฝึกอบรม คือวิธีการที่มีประโยชน์มากที่สุด ดังนั้นวิธีการให้ความรู้ที่เหมาะสมในเรื่องนี้จึงน่าจะใช่วิธีการฝึกอบรมเป็นหลัก

กลุ่มบุคคลเป้าหมายในการให้ความรู้ จากการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก มากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง ดังนั้นแม้ว่าโดยทั่วไปสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมจะมีความรู้ในเรื่องนี้ในระดับปานกลาง แต่ควรจะมีการให้ความรู้เพิ่มเติม และบุคคลที่น่าจะเป็นเป้าหมายหลักในการได้รับความรู้ในเรื่องนี้คือสมาชิกโดยตำแหน่ง

นอกจากนี้จากการศึกษาความคิดเห็นในเรื่องความรู้ด้านต่าง ๆ และปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่คิดว่าการขาดความรู้เกี่ยวกับเรื่องกฎหมายจะเป็นปัญหาอย่างมากในการปฏิบัติงาน ดังนั้นเนื้อหาที่ควรเน้นเพิ่มเติมในการให้ความรู้ควรจะได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากกฎหมายคือกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง ในขณะที่เกี่ยวกับการขาด คปต. เป็นที่ปรึกษาเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคิดว่าเป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน ดังนั้นในระยะแรกควรให้ คปต. ทำหน้าที่พี่เลี้ยงคอยให้คำปรึกษาไปก่อน การให้ คปต. เป็นที่ปรึกษาในระยะแรกนี้นับเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมี คปต. เป็นผู้ทำหน้าที่คอยชี้แจงให้คำแนะนำ และให้ความรู้ไปพร้อม ๆ กัน สำหรับในระยะยาวมีความจำเป็นต้องมีการให้ความรู้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่คิดว่ายังมีอิทธิพลในการปฏิบัติงาน ให้มีความรู้ในบทบาทของตนเองให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5.4 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

5.4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงาน ตลอดจนจัดหาบุคลากรที่มีความชำนาญในเรื่องนี้ เร่งดำเนินการให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะจากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ดังนั้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง จึงสมควรที่จะพัฒนาความรู้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เพราะจากการศึกษาการตอบแบบสอบถามรายข้อแล้วพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างที่จะติดขัดกับบทบาทผู้นำตำบลในลักษณะเดิม โดยค่อนข้างจะพึ่งพิงราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาก และส่วนใหญ่คิดว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล หรือมีอำนาจในการจัดทำทะเบียนราษฎรในตำบล เป็นต้น ตลอดจนยังไม่เข้าใจ และมีความสับสนระหว่างหน้าที่ที่ต้องกระทำกับกิจการที่อาจกระทำได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ผลการศึกษา ยังแสดงให้เห็นว่าที่เป็นเช่นนั้นน่าจะมาจากการได้รับการอบรมค่อนข้างน้อยนั่นเอง จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการเร่งดำเนินการพัฒนาความรู้ในเรื่องนี้ให้กับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ควรพิจารณาจัดหน่วยงานที่มีความชำนาญในเรื่องนี้ และเร่งดำเนินการโดยเร็ว

2) ควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน ถึงความเป็นอิสระของการบริหารงาน ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดและปรับเปลี่ยนบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสียใหม่ ให้สอดคล้องกับการทำงานเป็นคณะในรูปสภาท้องถิ่นที่มีการปกครองตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นนโยบายที่สำคัญ ที่มีปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา แทบจะทุกสมัย แต่จากผลของการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และระบบราชการยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการแทรกแซงการบริหารงาน จะเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมรากฐานประชาธิปไตยในระดับล่างสุดให้มีความเข้มแข็ง จึงควรมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนถึงความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล ปรับเปลี่ยนบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้อาจจำเป็นต้องกำหนดบทบาท

กำหนด ผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ หรือเมื่อถึงระยะเวลาที่เหมาะสมควรกำหนดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีความรู้พื้นฐานในเรื่องนี้ ดีกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ และเพื่อเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย และหลักการการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน

3) ควรให้ คปต. (คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ช่วยเหลือสนับสนุน การดำเนินงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลไปพลางก่อน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเข้าใจในระบบการบริหารงานในทุกด้านแต่ไม่ควรเกิน 2 ปี (ครึ่งหนึ่งของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีทั่วไป และตามวาระของประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) เพราะหากให้ความช่วยเหลือมากกว่านี้ จะเกิดการพึ่งพิงและจะมีการแทรกแซงของข้าราชการต่อไป

4) ควรคำนึงถึงความพร้อมของสภาตำบลในทุก ๆ ด้าน ก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณาสภาตำบลนิติบุคคลที่มีอยู่ทั่วประเทศในขณะนี้ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ภายในเวลา 3 ปี ฉะนั้นในช่วงเวลานับตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป รัฐควรกำหนดนโยบายที่แน่นอนในการพัฒนาสภาตำบล ให้มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ในการสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะ เป็นพื้นฐานสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

5) ควรคำนึงถึงเจตนาธรรม ความต้องการของคนในท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากคำนึงถึงความรู้พื้นฐานของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ควรคำนึงถึงความต้องการ และเจตนาธรรมของคนในท้องถิ่นนั้น ในการปกครองตนเอง โดยกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน ที่เน้นส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่น ก่อนการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาเป็นการจัดตั้งตามนโยบายของรัฐมากกว่าคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5.4.2 ข้อเสนอแนะเชิงพัฒนา

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง ดังนั้นหลักสูตรของการอบรมควรครอบคลุมในรายละเอียดต่างๆ ในเรื่องนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งที่สัมพันธ์กับความรู้และไม่สัมพันธ์กับความรู้ เพราะปัจจัยบางอย่างอาจเป็นปัจจัยสนับสนุนแนวทางในการพัฒนาความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่ควรเน้นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ ได้แก่ การเข้าดำรงตำแหน่งและการอบรมเป็นสำคัญ โดยควรจัดแบ่งระดับการอบรมออกเป็น

- 1) ในระยะแรก นับตั้งแต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการอบรมความรู้พื้นฐานในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ให้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน ในขณะเดียวกันควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึงควบคู่กันไป ในระยะนี้ควรให้ คปต. เป็นพี่เลี้ยงในการจัดระบบการดำเนินงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงาน ให้มีความเข้าใจในระบบการบริหารงานไปก่อน
- 2) หลังจากนั้น ควรอบรมเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้นควรรวบรวมเป็นหมวดหมู่ มีความสลับซับซ้อนน้อยมีคำอธิบายที่ง่ายต่อการเข้าใจ ทั้งนี้เพราะถือว่ากฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกันควรอบรมความรู้ในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการในการปฏิบัติงาน ให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรู้พร้อมกันทุกด้านไม่ว่าจะเป็น ด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การบริหารงาน การบริหารวัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ
- 3) ในระยะยาว มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการในตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของท้องถิ่นเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน น่าจะถอนตัวออกจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลแสดงศักยภาพของตนได้อย่างเต็มที่

5.4.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

จากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ มีตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางด้านตัวบุคคลและตัวแปรที่เป็นปัจจัยด้านสังคม ซึ่งเมื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ และตัวแปรตาม พบว่าตัวแปรด้านสังคมซึ่งประกอบด้วยการเข้าดำรงตำแหน่ง และการได้รับการอบรม มีความสัมพันธ์กับความรู้ที่แตกต่างกัน ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่ตัวแปรที่เป็นปัจจัยทางด้านบุคคล ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับความรู้ที่แตกต่างกันของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลย

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยทางสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญในการคัดสรรคนที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาดำเนินการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตนเอง เป็นกระบวนการคัดสรรบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยตรง เพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ มิใช่การปกครองแบบดั้งเดิมซึ่งการยอมรับบุคคลเช่นว่านี้ มิได้เกิดจากปัจจัยด้านบุคคลเป็นหลัก หากแต่เกิดจากการยอมรับของสังคมที่เป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องและมีความเชื่อมสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ของสังคมอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ก็เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมจะมีชุดของสถานะภาพทางสังคม (role set) ไม่ว่าจะเป็นสถานะภาพที่เป็นผู้นำในครอบครัว ในกลุ่มเครือญาติ ในกลุ่มคน ในท้องถิ่น หรือมีลักษณะผู้นำที่ต้องผ่านกระบวนการกล่อมเกลางานทางสังคม (socialization) ในท้องถิ่นนั้นก็ตาม ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการทางสังคมที่เกิดจากการกระทำทางสังคม (social action) เป็นหลัก เป็นการปะทะสังสรรค์ในทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการปะทะสังสรรค์กันทางสถานภาพ และถือได้ว่าการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือการมีสถานภาพที่ได้มาโดยการกระทำ (achieved status) มีบทบาทที่ได้รับการกำหนดให้กระทำ มีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการยอมรับให้กระทำ

การเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่เกิดจากปัจจัยเฉพาะบุคคล ที่กำหนดไว้เพียง อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา ฯลฯ เท่านั้น แต่มีกระบวนการการปะทะสังสรรค์ทางสังคมอื่น ๆ ที่ทำให้ประชาชนยอมรับ และเลือกคนคนนั้นขึ้นเป็นตัวแทน การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะได้รับการยอมรับจากประชาชนให้เป็นตัวแทน จึงต้องเกิดจาก

การยอมรับซึ่งกันและกัน ในทางสังคมการที่ประชาชนยอมรับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง อาจเป็นเพราะสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีลักษณะความเป็นผู้นำตามที่ท้องถิ่นนั้นต้องการ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายตั้งแต่ระบบเครือญาติตลอดจนถึงการเป็นสมาชิกของกลุ่มอื่น ๆ ในชุมชน ในขณะเดียวกันสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งก็ยอมรับสถานภาพตนเองในฐานะตัวแทนของประชาชนโดยการชวนขายหาความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่สังคมมอบหมายและเพื่อให้สังคมยอมรับมากขึ้น

ดังนั้น การที่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีความรู้ที่เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตนเองค่อนข้างชัดเจนกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง จึงน่าจะเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่าการเปิดโอกาสให้บุคคลอาสาสมัครตนเองเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยตรง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนของตนเองโดยตรงตามบทบาทแห่งความสัมพันธ์ในท้องถิ่นนั้น น่าจะเป็นการเหมาะสม และได้คนที่มีความรู้พื้นฐานในเรื่องการปกครองท้องถิ่นดีกว่า และน่าจะถือได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักเพราะผ่านกระบวนการยอมรับจากประชาชนโดยตรงและสมาชิกนั้นได้พัฒนาตนเอง โดยการสร้างความสัมพันธ์ในท้องถิ่นอย่างแน่นแฟ้น ด้วยการมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ และหาความรู้ให้เหมาะสมกับสภาพที่ได้รับ การยอมรับนั้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนให้ดีที่สุด การสนับสนุนหรือการกระจายอำนาจ จึงควรสนับสนุนหรือกำหนดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง จะเหมาะสมกว่าที่จะกำหนดให้มีสมาชิกโดยตำแหน่ง

การได้รับการอบรมจึงถือได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมในการดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพ ทั้งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งและหลังจากการเข้าดำรงตำแหน่ง การได้รับการอบรม ถือว่าเป็นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างเป็นทางการ กล่าวคือการได้รับการอบรม เป็นผลจากการกระทำของผู้ทำการอบรมและผู้ที่ได้รับการอบรมโดยมีการคาดหวังถึงผลของการอบรมนั้น ในการที่จะก่อให้เกิดการกระทำทางสังคมตามบทบาท อำนาจหน้าที่ที่กำหนด การอบรมเป็นปัจจัยทางสังคมในการให้ความรู้ ดังนั้นการที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการอบรมแตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร

ส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน จึงเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ว่าความรู้ที่แตกต่างกันเกิดจากการกระทำทางสังคมที่แตกต่างกัน

ดังนั้นในการคัดสรรคนเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น จึงไม่ควรคำนึงถึงแต่เฉพาะปัจจัยด้านตัวบุคคล แต่ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านสังคมเป็นสำคัญโดยต้องคำนึงถึงความพร้อมของผู้ที่เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการกระทำทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการกล่อมเกลางานสังคม รูปแบบการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ขนาดเครือญาติและการอบรม ทั้งในลักษณะของการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ที่มาจะเป็นสมาชิก และในลักษณะของการเพิ่มพูนทักษะหรือประสิทธิภาพของสมาชิก นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่ควรให้ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลควรจะได้แก่สมาชิกโดยตำแหน่ง เพราะเป็นกลุ่มที่มีความรู้ในระดับมากกว่ากลุ่มที่มาจากการเลือกตั้งนั่นเอง

ผลจากการศึกษาในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์กับความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าปัจจัยระดับบุคคล ดังนั้นในการคัดสรรคนเข้าสู่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือสถาบันของระบบการเมืองท้องถิ่นอันเป็นระบบย่อยของสังคมนั้น ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจ ปัจจัยทางสังคมที่ค้นพบครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้นำการบริหารในท้องถิ่นน่าจะมาจากการเลือกตั้งมากกว่าเป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง (มาจากการแต่งตั้ง) แม้ว่าการศึกษาวิจัยในปัจจุบันการใช้สหวิทยาการจะมีความสำคัญอย่างยิ่งก็ตาม แต่สังคมวิทยาในฐานะที่มีผู้ขนานนามว่าเป็นราชินีแห่งศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาความเป็นไปของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ของสังคม เป็นศาสตร์ที่ศึกษาสังคมโดยตรง สังคมวิทยาจึงเป็นแม่บทที่สำคัญ ที่จะทำให้ทุกคนเข้าใจว่าการยอมรับบุคคลในสังคม การยอมรับความเป็นไปของสังคมนั้น มีกระบวนการมากมายที่เชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การศึกษาครั้งนี้แม้เป็นเพียงตัวอย่างเดียวที่แสดงให้เห็นว่าในการพัฒนาท้องถิ่น ชุมชน หรือสังคม นั้นมีปัจจัยด้านสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญ และมีผลต่อการพัฒนาโดยตรง สังคมวิทยาการพัฒนาจึงเป็นศาสตร์ที่จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ เพื่อจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน สังคมวิทยาการพัฒนาก็เป็นศาสตร์ที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ชุมชน สังคมต่อไปตราบเท่าที่มนุษย์ยังอยู่ในสังคม และมีหน้าที่ใน

การรักษาสังคมนั้น ทั้งนี้ก็เพราะสังคมวิทยาการพัฒนา ศึกษาความสัมพันธ์ของสังคมและการผดุงรักษาสังคม อย่างเป็นระบบนั่นเอง สังคมวิทยาพัฒนาจึงนับเป็นศาสตร์ที่สอดคล้องอย่างยิ่งในการศึกษาการพัฒนาสังคม

5.4.4 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์ กับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นควรศึกษาปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ นอกจากที่ศึกษาค้นพบในการศึกษาคั้งนี้มาทดสอบ เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า น่าจะยังมีปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่นปัจจัยทางด้านขนาดเครือข่าย การเป็นสมาชิกกลุ่มในท้องถิ่น การติดต่อกับภายนอกท้องถิ่น การมีอิทธิพลในท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อเป็นการยืนยันว่าการคัดสรรคน การเตรียมคน ในการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางสังคม เพราะคนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ที่มีการอยู่ร่วมกัน มีการปะทะสังสรรค์ ซึ่งกันและกัน และส่วนมากเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสภาพภาพทางสังคมเป็นสำคัญ การเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการมีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ จึงล้วนมาจากปัจจัยที่เกิดจากการกระทำทางสังคมแทบทั้งสิ้น

2) ควรมีการศึกษาบทบาท หน้าที่ ตลอดจนประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในรายละเอียดในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการศึกษาต่อจากการพัฒนาพื้นฐานความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว เช่น

- ก. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- ข. การจัดทำข้อบังคับตำบล
- ค. การจัดเก็บรายได้
- ง. การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล

ฯลฯ

3) ควรมีการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

4) ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อหยุดหรือขยายการปกครองในลักษณะนี้ต่อไป

5) ควรมีการศึกษาถึงความพร้อม ความพอใจและการยอมรับของประชาชนในท้องที่ ที่ก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ที่มุ่งเน้นให้การปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น