

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจเอาไว้ดังนี้

1. ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547)

ในช่วงสี่ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนกลางรวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจบุคลากรงบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอน จะมีทั้งการการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่น

2. ในช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548-2553)

หลังจากถ่ายโอนในช่วงสี่ปีแรกสิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้นและจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

3. ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป)

ในช่วงหลังปีที่ 10 (พ.ศ. 2554) เป็นต้นไปประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจในการกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีความรู้ความสามารถและวิสัยทัศน์ในการบริหาร ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543)

ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเองตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้แบ่งประเภทไว้ดังนี้

1. ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย การคมนาคมและขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง การควบคุมอาคาร
 2. ภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา สาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 3. ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 4. ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ประกอบด้วย การวางแผนพัฒนาจังหวัด การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว
 5. ภารกิจด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การดูแลรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 6. ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 283 ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

อย่างไรก็ตามในภาพรวมการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังประสบปัญหาอุปสรรคอยู่มากซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาการเมือง ประกอบด้วย ปัญหาวิสัยทัศน์และความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นของผู้มีอำนาจทางการเมือง ปัญหาการขาดเจตนาธรรมทางการเมืองที่จริงจังในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างแนวคิดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองกับแนวคิดประสิทธิภาพในการบริหาร ปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ปัญหาการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

2. ปัญหาทางการบริหาร ประกอบด้วย ปัญหาทัศนคติของกลุ่มข้าราชการ ปัญหาขีดความสามารถของบุคลากรในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการคลังท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล 2548: 329-331)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2500 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2500 ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ประชาชนในตำบลย่อมรู้ความต้องการของชุมชนในตำบลนั้นได้ดี และสามารถที่จะดำเนินกิจการที่ชุมชนต้องการได้ด้วยความร่วมมือของประชาชนด้วยกันเอง จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรออกกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลเพื่อให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ก็ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งในขณะนั้นมีองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ทั้งสิ้น 59 แห่ง (นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ 2541: 27-45)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

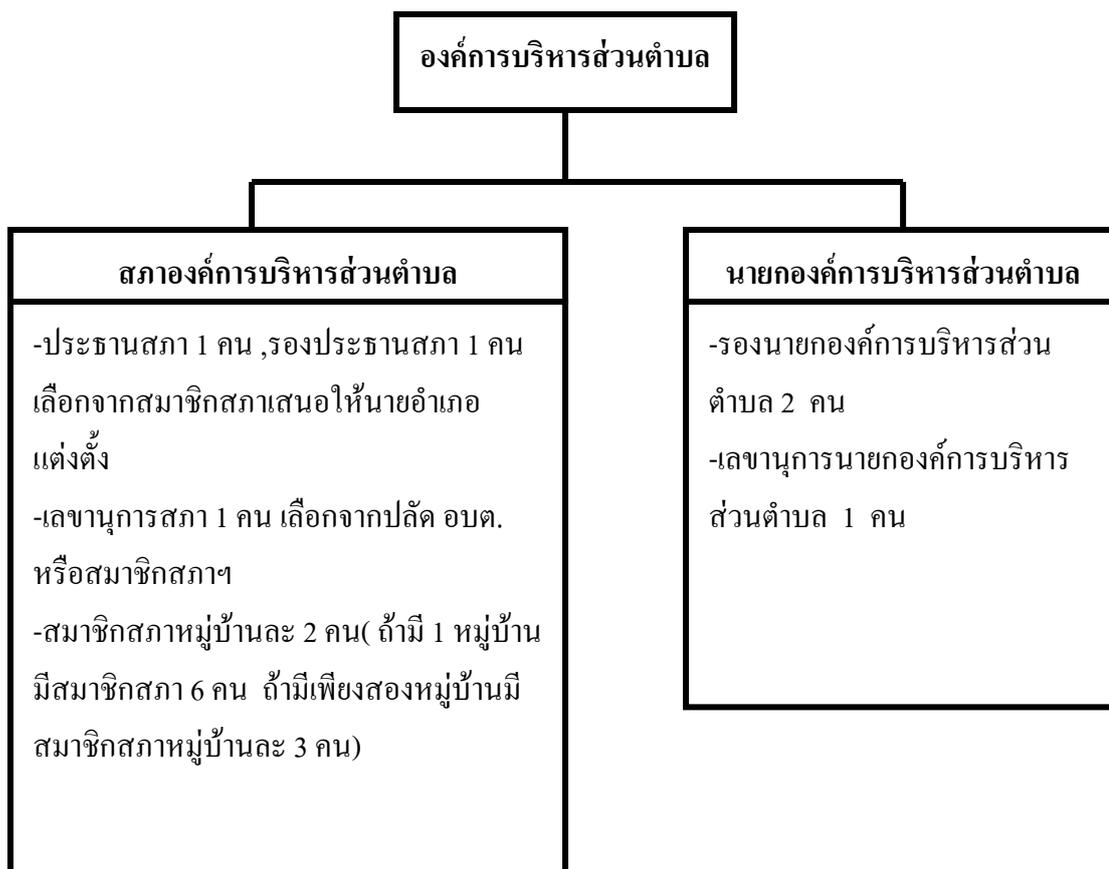
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. เทศบาล

3. สุขาภิบาล

4. ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่มิกฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นจึงมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา มีผลทำให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสามปีซ้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” มีฐานะเป็นนิติบุคคล (กรมการปกครอง 2538) ในสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะมีผลบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน โดยตำแหน่งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้บัญญัติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนเป็น เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ส่วนคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย กำนัน สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และสมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกกรรมการอีกคนหนึ่งเป็น เลขานุการคณะกรรมการบริหาร แต่ในบทเฉพาะกาลได้กำหนดเอาไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหาร



ภาพที่ 1.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเลขานุการสภาท้องถิ่น ดังนี้

1. แจ้งนัดประชุมสภาท้องถิ่นคำสั่งของประธานสภาท้องถิ่น
- 2.ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือสั่งการหรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น
- 3.ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นจัดทำระเบียบวาระการประชุมสภาท้องถิ่น
- 4.เชิญประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่
5. จัดทำรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น
6. เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารสภาท้องถิ่นแต่จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภาท้องถิ่น
7. ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการควบคุมการนับคะแนนเสียง

8. ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือกระทำกิจการอื่นตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้ในมาตรา 53 ถึงมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเอาไว้ว่า ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัยวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด การประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวันแต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามติที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทำถามนายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ประการที่หนึ่งให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ประการที่สองพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประการสุดท้ายมีหน้าที่ ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้โดยอาศัยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยการพิจารณาลงมติเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

พิจารณาอนุมัติโอนงบประมาณรายจ่ายกรณีจำเป็นตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอญัตติต่อสภา พิจารณาอนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม หรือพิจารณาเห็นชอบในกรณีอื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากที่กล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าบทบาทของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการประชุมสภาจึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญในการที่จะส่งเสริมให้การปกครองตนเองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้นตามลำดับต่อไป

อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ทั้งหมด 7 แห่ง (ระหว่าง กรกฎาคม 2548 ถึง กรกฎาคม 2552) โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 แห่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 แห่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง และองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม จากอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และจากบทบาทหน้าที่ของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวแล้ว จึงอยากทราบถึงการเปรียบเทียบบทบาทจริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีการศึกษาถึงกรณีดังกล่าว ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งที่จะทำการวิจัยในเรื่องนี้

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อเปรียบเทียบบทบาทจริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 เพื่อศึกษาความเหมาะสมของผู้ดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ ผลผลิตอันเกิดจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสามปีซ้อนหลังติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” มีฐานะเป็นนิติบุคคล (กรมการปกครอง 2538) สำหรับโครงสร้างขององค์กรในตำแหน่ง เลขานุการสภา ตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาได้มีพัฒนาการมาตามลำดับดังนี้

3.1 ตำแหน่ง เลขานุการสภาตำบล ตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องที่เป็นผู้คัดเลือกรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

3.2 ตำแหน่ง เลขานุการสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นหรือจากบุคคลอื่น โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการสภาตำบล

3.3 ตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็น เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 ตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้)

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเลขานุการสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาทตามกฎหมาย ดังนี้

1. แจ้งนัดประชุมสภาท้องถิ่นตามคำสั่งของประธานสภาท้องถิ่น
2. ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หนังสือสั่งการหรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น
3. ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นจัดทำระเบียบวาระการประชุมสภาท้องถิ่น
4. เชิญประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่
5. จัดทำรายงานการประชุมสภาท้องถิ่น

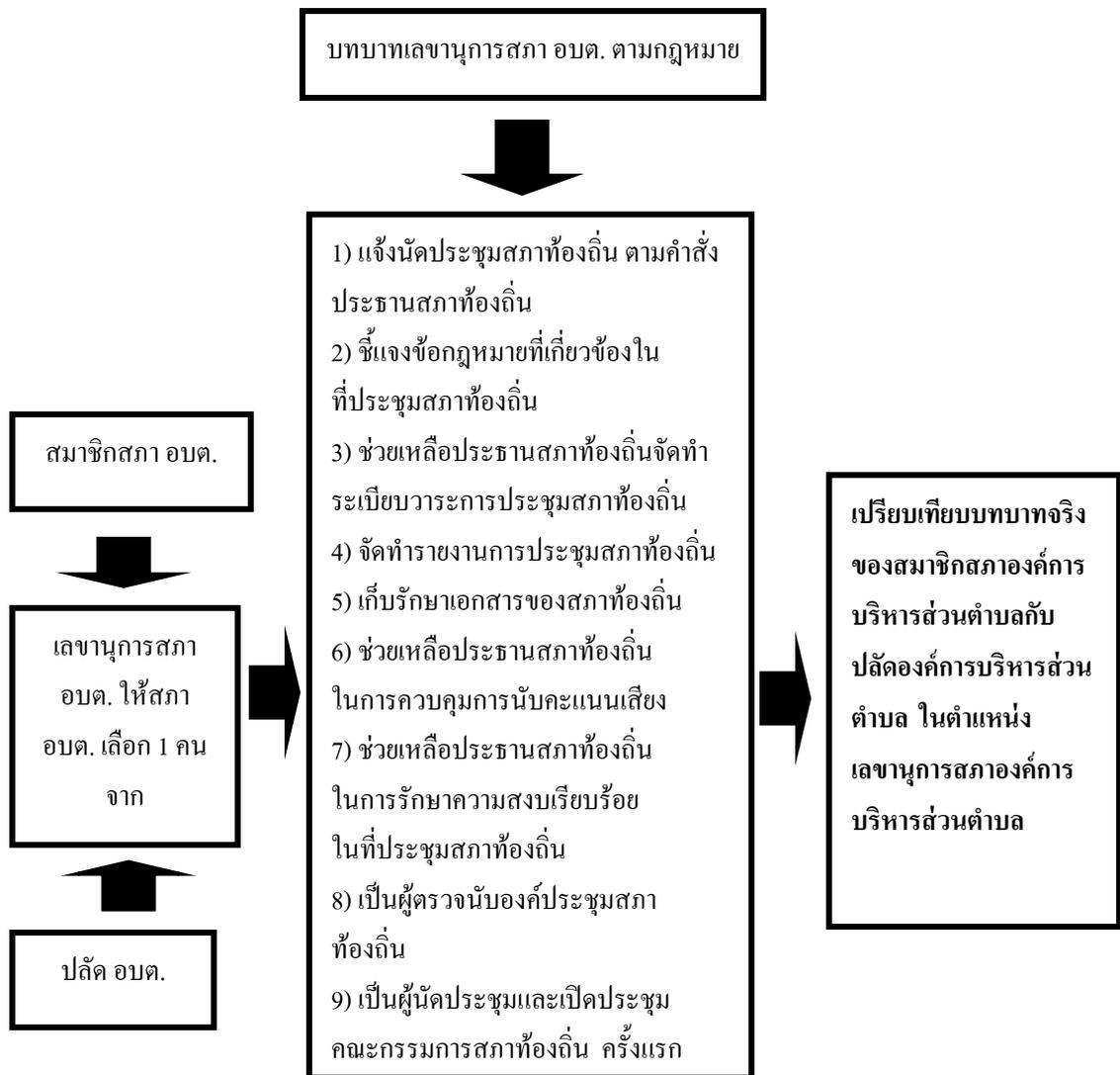
6. เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารสภาท้องถิ่นแต่จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภาท้องถิ่น

7. ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการควบคุมการนับคะแนนเสียง

8. ช่วยเหลือประธานสภาท้องถิ่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาท้องถิ่น

9. หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือกระทู้กิจการอื่นตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมาย

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดเรื่อง เปรียบเทียบบทบาทจริงของเลขานุการสภาท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เอาไว้ดังนี้



ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

การวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่ทำการศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จำนวน 7 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2552 (กรกฎาคม 2548-30 กรกฎาคม 2552) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้ องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา และองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่ง ได้แก่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง รวมทั้งสิ้น จำนวน 157 คน โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างเป็นการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหมด 42 คน

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 **สภาท้องถิ่น** หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้

5.2 **เลขานุการสภาท้องถิ่น** หมายถึง บุคคลผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาท้องถิ่นให้ดำรงตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เกาะช้าง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้

5.3 สมาชิกสภาท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่งในอำเภอแม่สาย

5.4 การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสภาท้องถิ่น หมายถึง การทำหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้ ดังนี้

5.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

5.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5.5 องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่สาย หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งงาม องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งผา องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลศรีเมืองชุม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย และองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไคร้

5.6 ระเบียบฯ หมายถึง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5.7 ฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่งในอำเภอแม่สาย

5.8 ฝ่ายบริหาร หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 แห่งในอำเภอแม่สาย

5.9 บทบาทตามกฎหมาย หมายถึง บทบาทหน้าที่ของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

5.10 บทบาทจริง หมายถึง บทบาทจริงที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แสดงออกจริงว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้เมื่ออยู่ในตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงการเปรียบเทียบบทบาทจริงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในตำแหน่ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร เพราะอะไร และมีผลต่อการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรบ้าง

6.2 สามารถนำผลการศึกษาเสนอแนะต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อบทบาทของเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล