

ความสำคัญของปัญหา

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างถึงมาตรา 40 และ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศยกฐานะสภาตำบล ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ให้สภาตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 ตำบลดังนี้

1. สภาตำบลโพธิ์เสด็จ อำเภอเมือง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์เสด็จ
2. สภาตำบลท่าจั่ว อำเภอเมือง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าจั่ว
3. สภาตำบลท่าเรือ อำเภอเมือง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าเรือ
4. สภาตำบลปากพูน อำเภอเมือง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลปากพูน
5. สภาตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลช้างกลาง
6. สภาตำบลไสหาร อำเภอฉวาง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลไสหาร
7. สภาตำบลทองเนียน อำเภอขนอม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนอม
8. สภาตำบลขนอม อำเภอขนอม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนอม
9. สภาตำบลชะมาย อำเภอทุ่งสง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชะมาย
10. สภาตำบลทิวัง อำเภอทุ่งสง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทิวัง
11. สภาตำบลลำใหญ่ อำเภอทุ่งสง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลลำใหญ่
12. สภาตำบลท่าศาลา อำเภอท่าศาลา เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา

การประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจจากส่วน กลางไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีองค์ประกอบพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนอย่างเป็นระบบมากขึ้น

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบล เอกสารผ่านปลิว 2538

นายชวนซ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง กล่าวว่า รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายแนวแน่ที่จะพัฒนาและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง ตลอดจนเพื่อความสร้างความอย่ดี ถิ่นดีให้แก่ประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และแก้ไขปัญหาด้วยตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นับว่าได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญของประเทศ กล่าวคือ มีผลทำให้สภาตำบลทั่วประเทศ 8,218 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกฐานะสภาตำบลอีก 618 แห่ง ที่มีฐานะการเงินตามหลักเกณฑ์เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น ชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>1</sup>

การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจปัญหา และเข้าร่วมการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตนได้ โดยไม่ต้องคอยรับนโยบาย หรือคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว จะทำให้ประชาชนมีโอกาสสัมผัสและเรียนรู้การปกครองประชาธิปไตยในเวลาเดียวกันไปด้วย ในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ตำบล เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชนบท<sup>2</sup>

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองในแต่ละตำบล จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในชนบทของประเทศไทย ซึ่งมีประชาชนส่วนมากอาศัยอยู่<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กรมการปกครอง คู่มือปฏิบัติงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล หน้า คำนำ

<sup>2</sup> สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย . สถาบันนโยบายศึกษา รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมของสภาตำบล หน้า 1

<sup>3</sup> ล.ด.

ความพยายามที่จะให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีความพยายามมานานแล้ว

โดยเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2498 จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้เดินทางไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป ได้พบเห็นการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้น ซึ่งได้มีการจัดรูปสภาท้องถิ่นแตกต่างกันไป มีการบริหารงานตรงกับความต้องการของประชาชนและความประสงค์ของท้องถิ่นมาก ในขณะที่ประเทศไทยเรายังบริหารงานในท้องถิ่นชนบทตามความประสงค์ของทางราชการส่วนกลาง เมื่อเดินทางกลับมายังประเทศไทย จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการจัดตั้งสภาท้องถิ่นในระดับตำบลโดยด่วน กระทรวงมหาดไทยจึงคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้ทุกจังหวัดจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จในเวลา 8 เดือน โดยมีจุดมุ่งหมายที่ระบุในคำสั่งดังกล่าวว่า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบล และช่วยความเจริญของท้องถิ่น แต่การจัดตั้งสภาตำบลครั้งนั้นก็ประสบปัญหาอุปสรรคมากมาย ทั้งด้านตัวบุคคล ค่านิยมของสังคม การประสานงานระหว่างคณะกรรมการสภาตำบล และระเบียบที่ยุ่งยากต่อการปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลไม่สามารถตอบสนององความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ได้

ในปี 2498 ได้มีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลขณะนั้นไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ เพราะถูกควบคุมไว้อย่างแน่นหนาจากส่วนราชการอำเภอขึ้นไป อีกทั้งรายได้ก็ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ และยิ่งขาดอิสระในการบริหาร นอกจากนี้ยังริบดำเนิการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหลังจากจัดตั้งสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2498 ไม่ถึงปีมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับสภาตำบล เพราะขาดการวางรากฐานในการให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ หน้าที่ และความสำคัญในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

<sup>1</sup> สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, สถาบันโยบายน รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมของ

ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยกเลิกไป เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ตาม  
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 928 ยกเลิกระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และ  
พ.ร.บ.ระเบียบบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบลประกอบด้วย  
1. กรรมการโดยตำแหน่ง มีจำนวนเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์  
ประจำตำบล เป็นกรรมการ

2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง หม่อมานละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือก

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 สรุปสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 928

2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล  
แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกหมู่บ้านละ 1 คน

3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมา ติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ย  
ไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" มีฐานะเป็นนิติบุคคล  
และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล  
และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง หม่อมานละ 2 คน

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 7 คน ได้แก่กำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ไม่เกิน  
4 คน

จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นครั้งแรก โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลในปี  
พ.ศ. 2538 จำนวน 12 ตำบล มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง  
ได้เข้าร่วมดำเนินงานตามบทบาทแห่งกฎหมายมาแล้ว ถึงหนึ่งปีเต็ม

ปี พ.ศ. 2539 กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะสภาตำบลเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นอีกจำนวนมาก โดยมีสภาตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราชได้รับการ ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอีก จำนวน 107 ตำบล

สำนักวิจัย สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช ในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก และเป็นองค์กรของประชาชนที่จะต้องบริหารงานตนเอง ต้องปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆด้วยคนในตำบล โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งเคย มีประสบการณ์เกี่ยวกับองค์กรอยู่บ้างแล้วแม้ว่าจะไม่มากนัก แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน) เป็นบุคคลที่เสนอตัวให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งเข้ามา มีการหาเสียง เสนอแนวคิดแนวทางไว้ก่อนการเลือกตั้งมากมาย เมื่อได้ผลการเลือกตั้งแล้วความคาดหวังต่างๆ กับความเป็นจริงเป็นอย่างไร เป็นสิ่งที่น่าสนใจเชิงวิชาการ เพื่อนำมา ศึกษาวิเคราะห์ ใช้เป็นแนวให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำลังจะเพิ่มมากขึ้น ในตำบลอื่นๆต่อไป จึงเห็นสมควรให้มีการศึกษาวิจัยเรื่อง "ความพึงพอใจในบทบาทและความคาดหวังของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดนครศรีธรรมราช ปี พ.ศ. 2538" ขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความพึงพอใจในบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในรอบปีที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร
2. เพื่อศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความพึงพอใจในบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในรอบปีที่ผ่านมา
3. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่แตกต่างระหว่างบทบาทและความพึงพอใจของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในรอบปีที่ผ่านมา

นิยามศัพท์

- อบต. หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล
- สส.อบต. หมายถึง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล
- อำเภอ หมายถึง อำเภอที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่
- จังหวัด หมายถึง จังหวัดนครศรีธรรมราช
- กำนัน หมายถึง กำนันตำบลที่เป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ
- ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ
- คณะกรรมการอบต. หมายถึง คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ
- แผนพัฒนาประจำปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล  
อันมีลักษณะแนวทางและรายการประสานแผนงานและ โครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และ  
การดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น
- แผนพัฒนา 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล อันมี  
ลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาหรือแก้ไขใ้ปัญหาการกำหนด  
นโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของอำเภอ โดยมีระยะ  
เวลา 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การประชุม หมายถึง การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล