

การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 2

The 2nd STOU Graduate Research Conference

บทบาทพนักงานส่วนตำบลกับพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว

The Roles of the Officers of Sub-District Administrative Organization
and Local Political Development in Sa Kaeo Province

พรณิการ์ กัลยาประสิทธิ์ (Pannikar Kalyaprasit)* ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (Thirapat Serirangsan) **

เสนีย์ คำสุข (Senee Comsook) ***

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) บทบาทของพนักงานส่วนตำบลกับพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว (2) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในด้านพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่น

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก กลุ่มตัวอย่างใช้การคัดเลือกแบบเจาะจงจำนวน 23 ตัวอย่าง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการพรรณนา และเสริมด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดสระแก้ว ตามหลักการคำนวณแบบ Yamane's ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 399 ราย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย

ผลการศึกษาพบว่า (1) พนักงานส่วนตำบลมีบทบาทในการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในกิจกรรมที่หลากหลายและให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน สอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่าพนักงานส่วนตำบลสามารถสอดแทรกความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองการปกครองท้องถิ่นระหว่างการปฏิบัติงานและประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (2) ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น กอปรกับไม่มีพนักงานส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งรัฐบาลควรกำหนดนโยบายการส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

คำสำคัญ บทบาท พนักงานส่วนตำบล พัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่น จังหวัดสระแก้ว

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช pannikar_jj@hotmail.com

** ศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช tserirangsan@yahoo.com

*** รองศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช senee.com@stou.ac.th

Abstract

The research aims to study (1) the role of the sub-district's officers to develop political district in the province of Sa Kaeo (2) problems and find solutions for the performance of the officers in development of local politics.

The methodology need in the research was qualitative method by using in-depth interviews, includes a sample of 23 subjects and the population survey of voters in the province of Sa Kaeo (399persons). The statistics used to analyze were percentage and mean.

The results showed that: (1) the role of the sub-district's officer in stimulating the public's attention and get involved in local politics extensively. The public is allowed to have the right to various political opinions. When people have a basic knowledge of the political right, it influences the political development at the higher levels (2) there's a problem concerning the performance of the officers in the local political development, which the district administration isn't giving priority to the developing local democracy. Moreover, the district has no employees working specific on the development of local politics. The officers can only act as a role model and interference during the operation only. Suggested the government should have the law on supervision in order to have the district administration's scope of responsibilities and the support of development in political and democracy right to be clear and concrete.

Keywords: Role, Sub-district's officer, Development of Local Politics, Sa Kaeo Province

บทนำ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้โดยลอกเลียนแบบมาจากประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองทางด้านโครงสร้างอย่างมาก แต่ไม่ได้มีการเตรียมการเปลี่ยนแปลงปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนไป อีกทั้งยังไม่ได้มีการปรับปรุงและเตรียมพื้นฐานทางการเมือง (political infrastructure) ที่เหมาะสม ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและไม่สนใจต่อประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหา ได้จัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (ยุทธพร อิศรัช 2548: 75-85)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ครอบคลุมทุกตำบลทั่วประเทศ ยกเว้นตำบลที่มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขนานใหญ่ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่องค์กรภาคประชาชนในระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์ มีผลให้สภาตำบลทุกแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา 3 ปีติดต่อกันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มาตรา 40) และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน มีงบประมาณเป็นของตนเองและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยพิจารณาจากความครอบคลุมของพื้นที่และจำนวนประชากรที่อยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของพนักงานส่วนตำบล มีฐานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประจำองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะไม่พบบทบัญญัติตามกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล แต่โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเหมือน “ภาพจำลอง” ของระบบการเมืองในระดับประเทศ พนักงานส่วนตำบลจึงมีฐานะเป็นฝ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ต้องแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า

ปัจจุบันพบว่า ชุมชนท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง การบริหารจัดการทุกด้าน ยังคงถูกชี้นำจากบุคคลบางกลุ่ม และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ ทำให้การพัฒนาขับเคลื่อนไปด้วยความล่าช้าและมีปัญหามากมาย ปัญหาจากความไม่สนใจหรือไม่เอาใจใส่ทางการเมืองของคนไทย เพราะคนไทยมีความคิดและความเชื่อว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของเจ้านายหรือชนชั้นปกครอง ทำให้มีค่านิยมเชิงวัฒนธรรมในลักษณะที่เรียกว่า แบบไพร่ฟ้า คือการยอมรับอำนาจรัฐ แต่ไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นช่องทางให้ชนชั้นนำและคนบางกลุ่มที่มีโอกาสมากกว่าหาทางเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองและใช้อำนาจเพื่อสร้างประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง (เสนีย์ คำสุข 2529: 207)

อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดจากความไม่รู้ไม่เข้าใจอย่างแท้จริงต่อระบบการเมืองการปกครอง เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีตประชาชนถูกนิยามให้มีหน้าที่ทางการเมืองเพียงการไปเลือกตั้งเท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนคิดว่า การเลือกตั้งคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยไม่ได้เข้าใจถึงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อยู่ในทุกระดับ และประชาชนยังมีความคิดว่าการบริหารจัดการดังกล่าว ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตนเองโดยตรง แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การประกอบอาชีพเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้ ประชาชนจึงมักให้เหตุผลว่า ไม่มีเวลา จำเป็นต้องไปทำงาน หรือเสียเวลาทำมาหากิน (ยุทธพร อิสระชัย 2548: 80)

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นความพยายามที่จะศึกษาในบริบทของความเป็นท้องถิ่น โดยเน้นไปที่พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดและมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนตื่นตัว มีความสนใจ และกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาในจังหวัดสระแก้ว ด้วยเหตุผลสำคัญคือ นับแต่จังหวัดสระแก้ว แยกออกจากจังหวัดปราจีนบุรี ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา เกือบ 20 ปีที่นักการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้วทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การดูแลและอิทธิพลของ “ตระกูลเทียนทอง” และยังมีแนวโน้มว่าจะคงอยู่ต่อเนื่องไปอีกนาน จนกว่ากลุ่มเทียนทอง จะเลิกเล่นการเมือง หรือมีกลุ่มการเมืองอื่นที่จะสามารถเข้ามาแข่งขัน แต่ก็ยากนักกว่าที่นักการเมืองกลุ่มอื่น จะสามารถเข้ามาประสานเชื่อมโยงผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ (นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์ 2554: 8) ตัวผู้วิจัยเองซึ่งปฏิบัติงานในเขตจังหวัดสระแก้ว คิดว่าปัญหาความไม่เข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งในการผูกขาดทางการเมืองที่ครอบคลุมระบบการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในส่วนของพนักงานส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดสระแก้วทั้ง 51 แห่ง รวมทั้งสิ้น 543 คนก็อาจมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น หรือบางคนอาจเข้าใจแต่ไม่ได้แสดงบทบาทอย่างเด่นชัดเพราะปัญหาอุปสรรคบางอย่าง ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าพนักงานส่วนตำบลมีบทบาทอย่างไรกับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น และมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร ในการดำเนินบทบาทดังกล่าว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของพนักงานส่วนตำบลกับพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของพนักงานส่วนตำบล ในด้านพัฒนาการเมืองท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) จำนวน 23 ตัวอย่าง แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผสมกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยทางเอกสาร แล้วนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Method) เพื่อค้นหาบทบาทของพนักงานส่วนตำบลที่สนับสนุนและบทบาทที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว พร้อมทั้งศึกษาสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมทางการเมืองของพนักงานส่วนตำบล

การวิจัยนี้ยังเสริมด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) สอบถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดสระแก้ว ทั้งหมด 51 แห่ง ตามหลักการคำนวณแบบ Yamane's ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 399 ราย เพื่อเป็นการสอบทานผลการสัมภาษณ์อีกด้านหนึ่ง โดยนำแบบสอบถามที่เก็บมาได้ตรวจสอบความถูกต้อง และความครบถ้วนของข้อมูล วิเคราะห์โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป ดังนี้

1. ค่าสถิติร้อยละ (percentage) และฐานนิยม (Mode) ใช้สำหรับอธิบายคุณสมบัติประชากรของกลุ่มตัวอย่าง
2. ค่าสถิติร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) ใช้อธิบายบทบาทพนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดสระแก้ว

ผลการวิจัย

1. บทบาทของพนักงานส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองของท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว ได้ผลการศึกษา ดังนี้

1.1 บทบาทพนักงานส่วนตำบลในด้านการสร้างความเสมอภาคและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1.1.1 การจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชน พบว่า พนักงานส่วนตำบลสามารถจัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยได้ดี โดยประยุกต์ความแตกต่างของลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้นั้นๆ ทำให้กิจกรรมน่าสนใจ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะพนักงานส่วนตำบลส่วนใหญ่มีถิ่นที่อยู่กระจายทั่วตำบล ทำให้รู้สภาพพื้นที่และเข้าใจทัศนคติของประชาชนได้ดี สอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณที่พบว่าโดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับปานกลาง ด้านพนักงานส่วนตำบลได้จัดกิจกรรมให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชนในท้องถิ่น ($\bar{x} = 2.94$) มีการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์ ข่าวสารการเลือกตั้ง ($\bar{x} = 2.91$) มีการจัดกิจกรรมแนะนำขั้นตอนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ($\bar{x} = 2.83$) และมีการอธิบายประโยชน์ของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งและวิธีการแจ้งเหตุกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ($\bar{x} = 3.22$)

1.1.2 การส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกการเป็นพลเมืองดี ให้ความสำคัญและไปใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น พบว่า ในทางปฏิบัติพนักงานส่วนตำบลยังไม่ค่อยมีความจริงจังกับการสร้างจิตสำนึกพลเมืองดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ปฏิบัติกันก็เพียงผิวเผินและฉาบฉวย มีการส่งเสริมและปลูกจิตสำนึกการเป็นพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ในการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งในผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่าโดยภาพรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับปานกลาง ดังนี้ พนักงานส่วนตำบลส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและเคารพในกฎเกณฑ์การอยู่ร่วมกัน ($\bar{x} = 3.10$) พนักงานส่วนตำบลจัดกิจกรรมเสริมสร้างความสามัคคีภายในชุมชน ($\bar{x} = 3.05$) และพนักงานส่วนตำบลได้ให้ความรู้ในการใช้หลักการถือเสียงข้างมากเพื่อลงมติในประเด็นปัญหาอย่างสันติวิธี ($\bar{x} = 2.67$)

1.1.3 การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ติดตามข่าวสารและเหตุการณ์ทางการเมืองตลอดจนให้ความรู้ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ รวมถึงการแสดงออกทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พบว่า พนักงานส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินงานด้านการให้ความรู้ในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ รวมถึงการแสดงออกทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แม้แต่ในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมือง พนักงานส่วนตำบลยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ แต่ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า ประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยโดยรวมในระดับปานกลาง คือ พนักงานส่วนตำบลได้จัดกิจกรรมส่งเสริมให้ประชาชนติดตามข่าวสารและเหตุการณ์

ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ($\bar{x} = 3.07$) ทั้งนี้ประเด็นมีการจัดกิจกรรมเพื่อชี้แจงสิทธิ และเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมาย ($\bar{x} = 2.61$) มีการจัดกิจกรรมให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย คือ ($\bar{x} = 2.40$)

1.2 บทบาทพนักงานส่วนตำบลในการสร้างความเท่าเทียมภายใต้ระเบียบ กฎหมาย

1.2.1 การให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ พบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับกลาง คือ การปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลยังมีระบบอุปถัมภ์แอบแฝงอยู่ในแต่ละขั้นตอน มีการให้โอกาสแก่กลุ่มพรรคพวก จากความสัมพันธ์แบบเครือญาติในชุมชน การอำนวยความสะดวกหรือบริการพิเศษให้กับกลุ่มผู้นำชุมชนรวมถึงผู้มี อิทธิพลในพื้นที่หรืออาจหมายถึงการไม่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันของบุคคล แต่ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่าพนักงานส่วน ตำบลให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ($\bar{x} = 2.90$) แต่หากเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือ รู้จักพนักงานส่วนตำบลจะได้รับการบริการอย่างรวดเร็ว ($\bar{x} = 2.87$) นอกจากนี้พนักงานส่วนตำบลได้จัดให้มีช่องทาง พิเศษเพื่อบริการแก่ผู้ด้อยโอกาส มีค่าเฉลี่ยในระดับน้อยคือ ($\bar{x} = 2.45$)

1.2.2 การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในการจัดบริการสาธารณะ พบว่า ในการจัดบริการสาธารณะจะมีขั้นตอนที่ชัดเจนด้วยการจัดทำประชาคมความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน นั้นย่อมหมายถึง การกระจาย ผลประโยชน์ให้ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง แต่หากกรณีงบประมาณจำกัด จะเป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลที่ต้องใช้ดุลพินิจ ซึ่งหากมีผู้ใดฐานะผู้นำน้อย ก็อาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม โดยใช้ความจำเป็นเร่งด่วนมา เป็นเหตุผล ผลการวิจัยเชิงปริมาณพบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับกลาง คือ พนักงานส่วนตำบลสนับสนุนให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ($\bar{x} = 3.02$) ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมเสนอ ปัญหาของท้องถิ่น พร้อมเสนอแนวทางแก้ไข ($\bar{x} = 2.81$) มีการส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น ($\bar{x} = 3.48$)

1.3 บทบาทพนักงานส่วนตำบลกับปทัสถานที่มีผลกระทบต่อนโยบายความสัมฤทธิ์ผลและเงินใจ ความสามารถ

1.3.1 การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในกระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่น ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ได้ แสดงความคิดเห็นประมวลได้ว่า พนักงานส่วนตำบลวางตัวเป็นกลางในกระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นผล มาจากต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนักการเมืองท้องถิ่น หากเอนเอียงไปข้างใดข้างหนึ่งการปฏิบัติหน้าที่หลังการ เลือกตั้งอาจเป็นไปอย่างลำบาก การวิจัยเชิงปริมาณพบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับกลาง คือ พนักงานส่วนตำบลวางตัว เป็นกลางทางการเมือง ($\bar{x} = 3.11$) ไม่เคยแต่งกายที่เป็นสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองเข้าไปปฏิบัติงาน ($\bar{x} = 2.71$) และไม่เคยวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏต่อประชาชนผู้มารับบริการ มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อยคือ ($\bar{x} = 2.47$)

1.3.2 การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ พบว่า การตรวจสอบการทำงานจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการร่วมโดยคัดเลือกจาก คณะกรรมการชุมชนเข้าร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังมีการจัดเวทีประชาคมสัญจรตามหมู่บ้านต่าง ๆ ร่วม กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลอีกทางหนึ่ง และยังมีการ ตรวจสอบจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากภาครัฐหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผลการวิจัยเชิงปริมาณ พบว่า โดยรวมมีค่าเฉลี่ยในระดับกลาง คือ พนักงานส่วนตำบลได้จัดให้มีศูนย์ข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และ เข้าถึงโดยง่าย ($\bar{x} = 2.94$) จัดให้มีช่องทางสำหรับให้ประชาชนร้องเรียนกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ($\bar{x} = 2.82$) และจัดให้ มีช่องทางการตรวจสอบหรือขอคำชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ($\bar{x} = 2.60$)

2. ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในด้านพัฒนาการทางการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้วได้ผลการศึกษา ดังนี้

2.1 ปัญหาอุปสรรคจากตัวพนักงานส่วนตำบล พบว่า ปัจจุบันจำนวนพนักงานส่วนตำบลในแต่ละแห่งมีจำนวนน้อยและยังไม่มีพนักงานส่วนตำบลผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นโดยตรง ส่วนใหญ่เป็นการมอบหมายให้ไปช่วยปฏิบัติเป็นครั้งคราว พนักงานส่วนตำบลจึงกระทำได้เพียงเป็นตัวอย่างที่ดี และสอดคล้องความรู้ความเข้าใจในหลักการของระบอบประชาธิปไตยระหว่างการปฏิบัติงานเท่านั้น

2.2 ปัญหาอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างการปกครองสภาพสังคม วัฒนธรรมและการเมืองในท้องถิ่น พบว่าสาเหตุสำคัญ คือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจมากเกินไป องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีวิสัยทัศน์ และไม่ให้ความสำคัญการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่น แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล เพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ทำให้พนักงานส่วนตำบลไม่มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น ประมวลได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาธิปไตย และสร้างขวัญกำลังใจให้พนักงานส่วนตำบลปฏิบัติงานด้านการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น ควรมีการปรับโครงสร้างการบริหาร แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำให้ชัดเจน โดยให้อำนาจการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจของหัวหน้าข้าราชการฝ่ายประจำมิใช่เป็นอำนาจของข้าราชการฝ่ายการเมืองเช่นปัจจุบัน

อภิปรายผลการวิจัย

สำหรับการวิจัยเรื่อง บทบาทพนักงานส่วนตำบลกับพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า พนักงานส่วนตำบลในฐานะข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นจักรกลสำคัญที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขา สอดคล้องกับทฤษฎีการเรียนรู้ทางการเมืองที่สถาบันทางการเมืองมีส่วนทำหน้าที่ในการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน โดยกระทำการผ่านทางข่าวสารประเภทต่างๆ การประชุมปรึกษาหารือ การติดต่อส่วนตัว และยังคงสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัด ปฏิบัติและเข้าใจถึงระบอบประชาธิปไตยโดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของพนักงานส่วนตำบลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว โดยเฉพาะบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น แต่ที่พบทำได้น้อยเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสระแก้วหลายแห่ง ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีวิสัยทัศน์และไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมประชาธิปไตย พนักงานส่วนตำบลบางส่วนก็ไม่มีความรู้ในเรื่องการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาของ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ยังคงถูกชี้นำจากบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะตระกูลเหียนทองซึ่งเป็นเสมือนเครือข่ายทางการเมืองที่ครอบคลุมระบบการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในเขตจังหวัดสระแก้ว ประชาชนยังคงถูก

ใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ ทำให้การพัฒนาขับเคลื่อนไปด้วยความลำบากและมีปัญหามากมาย ปัญหาจากความไม่สนใจหรือไม่เอาใจใส่ทางการเมืองของคนไทยส่วนใหญ่ อาจเป็นเพราะมีความคิดและความเชื่อว่า การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของเจ้านายหรือชนชั้นปกครองซึ่ง อัลมอนด์ (Almond) และ เวอร์บา (Verba) (อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547: 72-73) เรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject political culture) ซึ่งเป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ปรากฏในสังคมที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ บทบาททางการเมืองไว้อย่างชัดเจน สมาชิกของสังคมมีความรู้ ความเข้าใจ ความรู้สึก และการประเมินค่าทางการเมืองแต่ไม่สนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และสอดคล้องกับแนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองของ ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2547: 72) อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความเชื่อ และสภาวะแห่งจิตใจของบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมทางการเมือง เพื่อการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการยอมรับกติกาของสังคม

อย่างไรก็ตามบทบาทของพนักงานส่วนตำบลในการส่งเสริมประชาธิปไตยโดยการจัดกิจกรรมที่หลากหลายถือเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น เมื่อประชาชนมีพื้นฐานความรู้ทางการเมืองที่ถูกต้องจะมีผลต่อการพัฒนาการเมืองที่ดีในระดับที่สูงขึ้น บทบาทของพนักงานส่วนตำบลที่กระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการเมืองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นการพัฒนาทางการเมืองของท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ลูเซียน พาย (Lucian W. Pye อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ 2547: 7-8) เกี่ยวกับองค์ประกอบของการพัฒนาทางการเมืองในด้านความเท่าเทียมกัน (Equality) ซึ่ง ความเท่าเทียมกันนี้ มิได้หมายถึงเฉพาะความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หรือสิทธิเท่าเทียมกันในทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมรวมถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ซึ่งพนักงานส่วนตำบลสามารถเปิดโอกาสและสร้างความเท่าเทียมกันของประชาชนในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การลงประชามติในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การประชุมจัดทำแผนพัฒนาสามปี

แต่ปัจจุบันยังพบว่า ประชาชนในเขตจังหวัดสระแก้วมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง และยังพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเมือง เนื่องจากงานส่งเสริมประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำได้โดยอิสระ พนักงานส่วนตำบลเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม จึงไม่สามารถแสดงบทบาทในการพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องบทบาทของ ฮาร์ดี้ และคอนเวย์ (Hardy and Conway 1988 อ้างถึงใน พรเจริญ บัวพุ่ม 2543: 13) กล่าวไว้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท เป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่สอดคล้องกับตำแหน่งที่ได้รับ การปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทจะไม่อาจดำเนินไปด้วยดี เมื่อบุคคลผู้ดำรงบทบาทประสบกับภาวะของความเครียดในบทบาท มีความรู้สึกถูกกดดัน คับข้องใจ มีความยากลำบากในการดำรงบทบาทใดบทบาทหนึ่ง อันเกิดจากความคาดหวังในบทบาทกับความ สามารถในการแสดงออกตามบทบาทไม่สอดคล้องกัน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะ

1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1.1 รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินงานในด้านส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้ชัดเจน และเป็นรูปธรรมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

1.1.2 รัฐบาลจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแล เพื่อกำหนดแบบแผนให้ผู้บริหารท้องถิ่นกำกับดูแลการบริหารราชการประจำได้เท่าที่จำเป็น จัดแบ่งสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนเพื่อลดความสับสนและการสั่งงานที่ซ้ำซ้อน แก้ไขปัญหาการละเมิดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตแทรกแซงการปฏิบัติราชการ

1.2 ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติการ

องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีโครงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องปลูกจิตสำนึกการเป็นพลเมืองดี ให้พนักงานส่วนตำบลเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการส่งเสริมประชาธิปไตย

1.3 ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการ

ควรมีการศึกษาตัวแปรด้านการรับรู้หรือการให้ข้อมูลข่าวสารและตัวแปรด้านการบริหารงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับพนักงานส่วนตำบล

2. ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น เพราะจะทำให้เห็นปัญหาในภาพรวมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพนิชย์ (2554) *นักการเมืองถิ่นจังหวัดสระแก้ว* กรุงเทพมหานคร สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า

พรเจริญ บัวพุ่ม (2543) “ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในงานกับการปฏิบัติงานตามบทบาทนักวิชาการสาธารณสุข” วิทยานิพนธ์ปริญญาสาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล

ยุทธพร อิศรัชย์ (2548) “หนึ่งทศวรรษขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขเพื่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย : กรณีศึกษาภาคกลาง” *วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช* 18, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม) : 75-78

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน (2547) “วัฒนธรรมทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย* หน่วยที่ 3 หน้า 70-93 พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

สุจิต บุญบงการ (2547) “แนวความคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย* หน่วยที่ 1 หน้า 1-39 พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์

เสนีย์ คำสุข (2529) “ปัญหาการเมืองไทยกับเศรษฐกิจ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน* หน่วยที่ 12 หน้า 177-232 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์