

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
4. ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

Rajabhat Mahasarakham University

1.1 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนด ให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุนและ

รายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้ กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการ สาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อกำหนดดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และ

มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

12. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 (1) : การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

1.1.2 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะ
เอง
- 2) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
- 3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่น

1.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

1.1.4 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะ ดำเนินการได้

1.3 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่
มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำ
มารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ
และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา
ตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทชั้นของ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกัน
อาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบ
ประมาณ และเป็นภารกิจที่เข้าซ้อนกับภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ
ได้หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนจะเริ่ม
ถ่ายโอน ในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบปรับจะ
ถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็น หลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอน ภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง

1.4 แนวทางการดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการ บริหารส่วนภูมิภาคจะลด หรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช้การ ถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตาม โครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ที่จะต้องร้องขอ หรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องขอจะต้อง ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม และดำเนินการเตรียม ความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2533 : 22) อธิบายไว้คือ

2.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทาง ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มี กฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาของ องค์กร สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์กร ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์กรอนามัยโลก (WHO) และสำนัก กิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ สามารถ ให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และ บุคลากรเป็นต้น

2.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.1.4 องค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.1.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์กร หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.1.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.1.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ที่เดิยงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

หากพิจารณาองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่า มีองค์ประกอบครบทั้ง 8 ประการดังกล่าว

2.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1-137) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มบุคคลดังกล่าวส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติในครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียว การศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักรในการปกครองก็ไมรู้เรื่องประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้น คณะราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม และพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลัก เพื่อโน้มนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยอันสมบูรณแบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ประชาชนเลือก

ผู้แทนของตนเข้ามาในสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจประชาธิปไตย และในขณะนั้นคณะราษฎร ก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องประชาธิปไตย รู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคม ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วนและกว้างขวางเท่าที่ สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียง 1 ปี) จึงได้จัดตั้งองค์กร ปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็น หน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ แบบโดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะภายในที่จะเก็บรายได้ เพื่อเป็น ค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัด ตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้น แม้ได้พยายาม อย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และ เทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประมาณถึง ร้อยละ 90 จะได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้น จึงได้แก้ปัญหา ดังกล่าวโดยจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง เทศบาลและส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนด ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ ปรีกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออก มาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและ ไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปการปกครองท้องถิ่นแบบ สุขาภิบาล ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่าย และกว้างขวางขึ้นอีก แต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้นในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด

ทั่วประเทศ ได้พิจารณากันถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลยหรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสถานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้นในปีพ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสถานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ๆ พลเอกจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลกทั้งอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เห็นวาระการในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งคิดกับประเทศไทยเรา ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองจึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปหนึ่ง โดยมีกำนันเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งขึ้น จำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนาย

อำเภอขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามโครงการ และเร่งรัดพัฒนาสภาพตำบลโดยทำการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ และทำการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภา ตำบลรูปใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธาน สภาตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบลคือ กำนัน ในช่วงนี้จึงมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแทน มีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันเป็นประธานสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำ ตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็ม รูปแบบ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2.3 โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมามีติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ภายใต้

บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหน้าที่ ดังนี้

2.4.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

2.4.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสามคนตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธานกรรมการบริหารมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2.5 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

2.5.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.5.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.6 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.6.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

2.6.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.7 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ

2.7.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.7.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

2.7.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.7.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.7.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.7.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.7.7 คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.7.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

2.7.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.8 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะทำได้

2.8.1 ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.8.2 ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

2.8.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.8.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

2.8.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.8.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.8.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.8.8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

2.8.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.8.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

2.8.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.9 พนักงานส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

2.9.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

2.9.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

2.10 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้

ดังนี้

2.10.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร
การฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2.10.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้

ในจังหวัด

2.10.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของ
ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ใน
องค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขาย สุรา
ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.10.4 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม
ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมาย
ว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และ ค่าธรรมเนียม
จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.10.5 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง
ปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

2.10.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่ง
ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.10.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

2.10.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

2.11.1 เงินเดือน

2.11.2 ค่าจ้าง

2.11.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

2.11.4 ค่าใช้สอย

2.11.5 ค่าวัสดุ

2.11.6 ค่าครุภัณฑ์

2.11.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

2.11.8 คำสาธณูปโลก

2.11.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.11.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มิกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.12 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจ ให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการบริหาร ส่วนมาจากการเลือกตั้ง แม้บางตำแหน่งจะระบุว่าเป็น โดยตำแหน่งแต่ตำแหน่งนั้นก็มาจากการเลือกตั้ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ เป็นของตนเอง สามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมที่มองตัวบุคคลในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม การปฏิสัมพันธ์ หรือการเกี่ยวข้องกันในสังคม เป็นลักษณะสำคัญของบทบาทที่บุคคลแสดงอยู่ แนวความคิดเป็นการศึกษาพฤติกรรมของสมาชิกแต่ละคนในสังคม ทุกคนจะประสบผลสำเร็จในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆ นอกเหนือไปจากการใช้ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานนั้นๆ แล้วยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการแสดงบทบาทอีกด้วย ทั้งนี้ได้ มีผู้ให้ความหมายบทบาท ไว้ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 459) ได้ให้ความหมายว่าบทบาท หมายถึง การกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

เลวินสัน (Levinson, 1964 : 114 ; อ้างถึงในวินัย สมะอุณ, 2530 : 59) อธิบายความหมายของบทบาทตามที่ได้รับอิทธิพลไว้ 3 ความหมายคือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่นๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และกระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้ความสำคัญสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำ เมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ

ซังก์ (Young. 1955 : 125 ; อ้างถึงในภิญโญ สาร. 2523 : 259) ได้ให้ความหมายของบทบาทว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติการที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท โดยบทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติตามบทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เรายังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทสังคมกำหนด ให้ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริงเป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติจริงนั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
2. ความไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถ ที่จะแสดงบทบาทนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทิตยา สุวรรณะชญ (2527 : 83 ; อ้างถึงในสุปราณี ภูสุวรรณ. 2538 : 11) อธิบายว่าบทบาท หมายถึง การประพฤติ ปฏิบัติตามฐานะ ตำแหน่ง ที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของสถาบัน และสังคมนิยมตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิ และหน้าที่ ดังนั้น บทบาทก็คือ การประพฤติปฏิบัติตามสิทธิ หน้าที่ดังกล่าว

นอกจากนั้น ชงยุทธ จำปานูล (2539 : 8) ยังได้กล่าวถึงบทบาทว่าเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทออกเป็น บทบาทตามอุดมคติ หรือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และบทบาทที่ปฏิบัติจริงหรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติจริงโดยอธิบายว่า "บทบาทที่ปฏิบัติจริง" เป็นผลรวมของสิ่งต่างๆ ดังนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ
2. บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
3. อารมณ์ขณะแสดงบทบาท และอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
4. ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สุรพล พุฒคำ (2522 : 19) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทและหน้าที่เป็นของคู่กันซึ่งกำหนดควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้น ๆ จะได้รับ บทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องทำ รวมทั้งสิทธิต่างๆ ที่ได้รับมอบพร้อมกับตำแหน่ง ซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ ซึ่งจะต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ (2520 : 46) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิ และหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างใดแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนด

3.1 ลักษณะบทบาท

เดรสเลอร์และวิลลี (Derssler and willis. 1976 : 302 ; อ้างถึงในอาทร เพชรรัศมี. 2530 : 58-59) กล่าวถึง ลักษณะบทบาทไว้ว่า การที่บุคคลถูกคาดหวังให้แสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น เรียกว่า บทบาทที่คาดหวัง และการแสดงออกทางพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อบทบาทที่คาดหวัง เรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ปฏิบัติจริง อาจทำได้ครบถ้วน หรือไม่ครบตามบทบาทที่คาดหวังก็เป็นได้

เบอร์โล (Berlo. 1966 : 272 ; อ้างถึงในสถาบันภาษาศาสตร์. 2523 : 534) ให้แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น จะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรกระทำอะไรในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากสังคม (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนทีครองฐานะตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

พิทยา สายหู (2516 : 68) อธิบายว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็น "บุคคล" และเปรียบได้เสมือน "บท" ของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครนั้นๆ เป็นละครอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงละครอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทบาท ก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้เห็นไปเลยในความหมายเช่นนี้ "บทบาท" คือ การกระทำต่างๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตามตราบใดที่ยังอยู่ในบทนั้น

3.2 ปัจจัยกำหนดบทบาท

นักวิชาการแต่ละท่านได้มีความคิดเห็นต่อปัจจัยกำหนดบทบาทสรุปได้ดังนี้

สุพัศตรา สุภาพ (2522 : 52) ได้กล่าวถึง สถานภาพ และบทบาท ว่าการที่เรา กำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและเป็นหน้าที่ ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ เกี่ยวข้องกับผู้อื่น ๆ และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนด ว่าบุคคล นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคมสถานภาพเป็น สิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็น เครื่องหมายของตนเอง

สุปราณี ภูสุวรรณ (2538 : 17-18) ได้สรุป ลักษณะของบทบาทดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนด เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิ และตำแหน่งหน้าที่ ทางสังคมไว้
2. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็น บทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดหรือ อาจจะเป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด และบทบาทที่ถูกระคองก็ได้
3. บทบาทที่ถูกระคอง เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของความคิดส่วนบุคคล หรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทนั้น รวมทั้งความคาดหวังของ ตนเองว่าควรแสดงพฤติกรรมอย่างไร

ดังได้กล่าวมาแล้ว บทบาทและสถานภาพนั้นเป็นของคู่กัน แต่ไม่เสมอไป เพราะ ในบางครั้งสถานภาพก็อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีบทบาทที่จะปฏิบัติจริงๆ ในขณะที่เดียวกัน บทบาทที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีสถานภาพ เกิดจากการที่บุคคลแสดงบทบาทในสถานภาพนอกเหนือจากที่ตนมีอยู่ หรือนอกเหนือจากบทบาทหน้าที่โดยตรง

ดังนั้น จึงสามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทได้ว่า บทบาทจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญต่อไปนี้

1. บทบาทมีประจำทุกสถานภาพของสังคม
2. วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาท
3. บุคคลที่จะทราบบทบาทของตนได้ต้องมีสังคม
4. บทบาทที่เป็นจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามปทัสถานของสังคมเสมอไป เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริงนั้น เป็นผลของปฏิกริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคล ที่ครองสภาพร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่น ที่มาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่างๆ ที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่ก่อให้เกิดการแสดงบทบาทนั้น ๆ

จากบทบาทที่นักวิชาการ ได้อธิบายความหมายลักษณะบทบาท และปัจจัยที่กำหนดบทบาทจึงพบว่า บทบาทนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกตามความคิดหรือความคาดหวังเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์สังคมอย่างหนึ่ง โดยถือฐานะหรือหน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐานในการแสดงบทบาทนั้น ๆ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กับการพัฒนาท้องถิ่นก็เป็นสิ่งกำหนดหน้าที่มีการบริหารงานและการจัดการเพื่อทำให้ท้องถิ่นนั้นได้รับการพัฒนา ที่แสดงออกอาจมี 3 ลักษณะบทบาท คือ บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจ บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ถูกคาดหวังด้วยบุคคล และตนเอง ทั้งนี้การแสดงบทบาทอาจสอดคล้องกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจ หรือบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับสังคมเป็นผู้กำหนดสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงออกอาจมีทั้งบทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจ บทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ถูกคาดหวัง

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ บทบาทที่ปฏิบัติจริงที่ต้อง

ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 67

4. ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน โดยตรงไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนแต่อาจนำเอา ทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนมาประยุกต์ ซึ่งชิรวัดน์ นิเจนตร (2528 : 61-62) ได้สรุปหลักทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่กับทฤษฎีการแพร่กระจายไว้ดังนี้

4.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural - Functional Theory) ทฤษฎีนี้ มาจากแนวความคิดเรื่องหน้าที่นิยม ซึ่งอธิบายว่าสังคมทุกสังคมมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ ที่ผสมกลมกลืนกันและมีความสืบเนื่องมั่นคงพอสมควรระบบย่อยทุกส่วนของสังคมต่างก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดของสังคมการทำงานของระบบย่อยต่าง ๆ ถ้าผสมกลมกลืนกันอย่างดี จะทำให้สังคมอยู่ในสภาพสมดุลเคลื่อนที่ โดยแต่ละระบบย่อยจะทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อสนองความต้องการของสังคมส่วนรวม เช่น ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในชุมชนให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ในชุมชนตรงกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับประโยชน์ที่ไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมาย ในการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในด้านการบริการ การเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง และการเมือง จะเกิดประโยชน์สูงสุด ได้ก็ต่อเมื่อชุมชนในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล เข้าใจบทบาทของตนเองที่จะปฏิบัติตามปทัสสถานของกลุ่มที่กำหนดไว้ คือ เปรียบชุมชนในแต่ละหมู่บ้านเป็นระบบย่อยของ โครงสร้างทางสังคมที่มีศูนย์กลางคือองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องสัมพันธ์กับชุมชนถึงจะทำให้ชุมชนเกิดแรงผลักดันเกิดขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในชุมชนที่มาจาก คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งเข้ามาทุกหมู่บ้านจะต้องมีความสามัคคี ร่วมมือ เสียสละ ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ที่ได้รับมาให้ชุมชนสามารถ ตรวจสอบได้ จึงจะเป็นชุมชนที่เข้มแข็งมีระบบย่อยๆ จากชุมชนแต่ละหมู่บ้านสนับสนุนผสมกลมกลืนกัน ตามหน้าที่ตาม โครงสร้างชุมชนของแต่ละส่วนเป็นอย่างดีจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จที่ดีเป็นการพัฒนาที่สมดุลครอบคลุมทุกด้านการพัฒนา ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพร้อมกันไปทุกด้าน มิใช่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการพัฒนาทางวัตถุเท่านั้นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เมื่อเกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่นๆ ด้วย ทฤษฎีนี้ได้เน้นความสำคัญของเสถียรภาพหรือความมั่นคงของสังคม จึงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้หน่วยย่อยต่างๆ สามารถปรับตัวเข้าสู่ความสมดุลได้ ดังนั้น ในการพัฒนาชุมชนแม้มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการเพิ่มรายได้ แต่ก็ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในด้านการศึกษา และสุขภาพอนามัยพร้อม ๆ กัน

4.2 ทฤษฎีการแพร่กระจาย (Diffusion Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงในสังคมต่างๆ เกิดจากการแพร่กระจายของวัฒนธรรมจากสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้ามากกว่าไปสู่สังคมด้อยพัฒนา นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ชื่อแคเนเยล เลินเนอร์ (Lerner, 1958 : 62) ได้อาศัยแนวคิดจากทฤษฎีโครงสร้าง และหน้าที่ และทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (Behavioralism) มาผสมผสานกันเพื่อให้อธิบายการแพร่กระจายของวัฒนธรรมว่าในระบบสังคมต่างๆ ที่พัฒนาระบบสื่อสารมวลชนได้ทันสมัย และทั่วถึงจะมีการเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูล ซึ่งไปกระตุ้นให้สมาชิกในสังคมเกิดความคาดหวังหรือความต้องการที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ความคาดหวังเหล่านี้ จะเป็นแรงผลักดันให้ทุกคนพยายามดิ้นรนที่จะบรรลุเป้าประสงค์ในด้านต่าง ๆ ที่ได้รับรู้จากสื่อมวลชน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของชุมชนก็มีส่วนหนึ่งที่มาจากการได้รับข่าวสารจากสภากงค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับทฤษฎีการแพร่กระจาย คือสังคมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อสังคมนั้นยอมรับเอาวัฒนธรรมจากที่อื่นเข้ามาในชุมชน จึงชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานองคค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลเผยแพร่สู่ชุมชน แต่ละหมู่บ้านให้ได้รับรู้ข่าวสารที่มุ่งเน้นการสร้างศักยภาพขององคค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ให้รู้จักการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางสื่อมวลชนให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วทันเวลาทันเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องยิ่งที่องคค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยกย่องให้เกียรติ ปราชญ์ผู้มีความรู้ในชุมชนเป็นผู้ถ่ายทอดแนวความคิด ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ตลอดชีวิตจากการใช้เครื่องมือสื่อสารหลายๆ รูปแบบ เช่น หอกระจายเสียงตามหมู่บ้าน แผ่นพับประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจอันดีต่อกัน ทั้งส่วนขององคค์กรและประชาชน

ทฤษฎีนี้ยังได้แนวคิดมาจากทฤษฎีหน้าที่นิยมที่มองสังคมเป็นระบบ และมีส่วนประกอบต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เพื่อความอยู่รอดของส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับเอานวัตกรรมจากสังคมอื่นใช้

ประโยชน์ของทฤษฎีการแพร่กระจายก็คือ การชี้ให้เห็นความสำคัญของสื่อมวลชนในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม และเสนอแนะให้มีการสร้างหรือเพิ่มประสิทธิภาพของสื่อมวลชนให้มากที่สุด เช่น การผลิต และการเผยแพร่ข่าวสาร ที่มีคุณค่า การเพิ่มอัตราการรู้หนังสือเพื่อการยอมรับนวัตกรรมโดยอาศัยกระบวนการในการให้การศึกษาอบรม นอกจากนี้ทฤษฎีการแพร่กระจายยังช่วยนำว่าการพัฒนาหรือการนำสิ่งใหม่ๆ มาสู่ชุมชนนั้น ควรผ่านทางกลุ่มผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ชุมชนนั้นให้ความยกย่องเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วกว่า และสามารถชักจูงให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติได้อีกด้วย

4.3 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Social Action Theory) มีนักสังคมวิทยา ด้านมนุษยวิทยาได้อธิบายความหมายไว้ดังนี้ การกระทำทางสังคม หมายถึง การกระทำของบุคคลที่มีผลอย่างใด อย่างหนึ่งต่อความคิด หรือการกระทำของบุคคลระหว่างบุคคลด้วยกัน ไม่ว่าจะการกระทำนั้น จะเป็นไปในทางทิศทางเดียวกัน หรือสื่อสารภาษาให้ความหมายต่อกันได้ในสังคม โดยอาศัยพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นสื่อในการรู้ความหมายของการกระทำ ทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้ถือว่ามนุษย์เป็นสมาชิกของสังคมมีความสามารถในการสร้างสรรค์ขึ้นอย่างไร ไม่ว่าจะในด้านวัตถุ ด้านสิ่งประดิษฐ์ หรือไม่ใช่วัตถุ อาจเป็นแนวคิดจึงเพิ่มความเป็นไปได้ในการกระทำระหว่างกันที่ประสานร่วมมือกัน โดยสรุปหลักของทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้มี 3 ประการ ได้แก่

4.3.1 บุคคลมีความสามารถเข้าใจพฤติกรรมของสังคม ระเบียบ กฎหมาย จารีตประเพณี วัฒนธรรม

4.3.2 บุคคลสามารถใช้ความสามารถในการสื่อความหมายพฤติกรรมตรงกัน ทำให้เข้าใจบทบาทของบุคคลอื่น

4.3.3 บุคคลสามารถเลือกใช้แนวทางในการอยู่ร่วมกันกับคนอื่น และประสานความช่วยเหลือกับคนอื่นได้

จากกระบวนการความสามารถของบุคคล 3 ประการนี้ บุคคลที่อยู่ในสังคมสามารถสวมบทบาทร่วมทำกิจกรรมกับผู้อื่นได้ การนำทฤษฎีการกระทำทางสังคมมาใช้ตามทฤษฎี จีรพรณ กาณณะจิตรา (2523 : 29-30) กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมเชื่อว่า การพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการ 3 ขั้นตอน คือ ความคิดริเริ่ม

การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และการบริหารโดยชุมชนจะต้องมีความคิดริเริ่มขึ้นมาเองเพื่อช่วยและพัฒนาตนเอง

4.4 ทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (Behaviorism Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการศึกษาสภาพทางจิตของมนุษย์ ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมแต่ละแห่งนั้นจะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมที่สำคัญๆ ของคนในสังคมได้ดี เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่ทำให้เกิดสังคมขึ้นมา และจะทำให้สังคมดำรงอยู่หรือแตกสลายไป คนทุกคนย่อมมีจิตใจ มีอารมณ์ และความคิดอ่านที่เกิดจากการเรียนรู้ ทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างออกไป ทฤษฎีนี้จึงมุ่งพัฒนาสังคมโดยการเปลี่ยนแปลงลักษณะของบุคคล เพื่อให้เกิดคุณสมบัติและพฤติกรรมที่พึงปรารถนาขึ้น การศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และไม่พึง และหลักในการสังเกตพฤติกรรมมนุษย์ไว้ดังนี้ คือ มนุษย์จะมีพฤติกรรมที่แตกต่างจากสัตว์ในห้องทดลอง เพราะพฤติกรรมที่มนุษย์แสดงออกนั้น จะถูกควบคุมจากโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม คือ มนุษย์จะแสดงความโกรธ ความพอใจ เมื่อได้รับรางวัลตอบแทน และความเสียใจเมื่อได้รับการตอบสนองที่ผิดความคาดหวัง สูญเสียตำแหน่งที่ได้รับหรือพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่มาจากอดีต และปัจจุบัน เพราะมนุษย์มีความสามารถในการย้อนความคิดคำนวณคาดการณ์ในอนาคตด้วยเหตุผลที่มนุษย์มีความคิดที่ซับซ้อนแต่พฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นจะถูกควบคุมด้วยอารมณ์แอบแฝงอยู่

การนำทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมาศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในเรื่องคตินิยม ค่านิยม อารมณ์ที่แสดงออกมานั้น จึงเกี่ยวข้องกับการสังเกตจากการทำซ้ำบ่อยๆ ของพฤติกรรมนั้นๆ ของบุคคลที่พฤติกรรมแสดงออกนั้น เป็นไปในด้านประโยชน์นิยมยกย่องชื่นชม หรือพฤติกรรมที่เป็นไปในด้านวัตถุนิยมสร้างสรรค์ พฤติกรรมประโยชน์นิยม หรือพฤติกรรมวัตถุนิยม ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และค่านิยมของคนนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมานั้น เนื่องมาจากผู้เชี่ยวชาญ และนักปฏิบัติได้มองข้ามความสำคัญ ของการพัฒนา ค่านิยมและทัศนคติของคนในท้องถิ่น

ทฤษฎีพฤติกรรมนิยมนี้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทรัพยากรมนุษย์ที่มีทัศนคติค่านิยมที่ปรับเปลี่ยนไปตาม โอกาส เวลา เรื่องราว และถูกควบคุม โดยโครงสร้างทางสังคม และวัฒนธรรมจึงเป็นแนวคิดที่นำมาพัฒนาชุมชนได้ในด้านพัฒนา ประชากรของชุมชนได้มีศักยภาพด้านอารมณ์ สติปัญญา ร่างกาย จิตใจ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่พึงปรารถนาเกิดขึ้น สังคมก็จะร่วมเย็นมีความสงบสุข

จากทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปได้ดังนี้ ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่กับทฤษฎีการแพร่กระจายเน้นความสำคัญโครงสร้างทางสังคมเป็นระบบ มีระบบย่อย ๆ หลาย ๆ ระบบทำงานผสมกลมกลืนกันสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นในการพัฒนาชุมชน ต้องพัฒนาทุก ๆ ด้าน ไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ ยังปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การเพิ่มรายได้ และการพัฒนาคุณภาพของประชาชนด้านการศึกษา สุขภาพอนามัยและยอมรับเอานวัตกรรม จากที่อื่นมาใช้ชุมชนจะเกิดอยากเรียนรู้ แต่ทฤษฎีการกระทำกับสังคมนั้นมุ่งพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยสามวิธี คือ มีความคิดริเริ่ม การบริหารถูกแบบแผน และชุมชนต้องพัฒนาตนเอง ส่วนทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมุ่งที่จะศึกษาสภาพทางจิต คือ ให้มีพฤติกรรมนิยมที่พึงปรารถนาของสังคม เพราะเชื่อว่ามนุษย์มีจิตความรู้สึกรู้สึกที่แตกต่างกันทำให้สังคมเจริญ และสูญสลายได้

จากทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาได้นำแนวคิด ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ทฤษฎีการแพร่กระจาย และทฤษฎีการกระทำทางสังคม เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบลกับการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้นำแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมาใช้เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กับพฤติกรรมที่แสดงออกตามบทบาทที่เป็นจริง

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น

ทองคุณ หงส์พันธุ์ (2522 : 25-49) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการจัดกลุ่มรูปแบบยุทธวิธีการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทสรุปผลการวิจัยครั้งนี้ องค์ประกอบที่เอื้อต่อการพัฒนาชุมชนของผู้นำท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนรู้จักแหล่งที่จะให้ความช่วยเหลือ มีบุคลิกเป็นผู้นำ ชื่อตรงต่อหน้าที่มีจิตมุ่งมั่นพัฒนา ยอมรับวิทยาการแผนใหม่เชื่อมั่นในตนเอง เป็นผู้มีกุศลจิต มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์กับผู้นำอื่นๆ ในหมู่บ้าน นอกจากนี้จะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์สูง มีการศึกษาดี ได้รับการฝึกอบรม และพัฒนาอยู่เสมอ มีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน และมีความสัมพันธ์กับแหล่งวัฒนธรรมในท้องถิ่น

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157-160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานมีดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป คือ ประชากรทุกกลุ่มประสบปัญหาด้านงานค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน และขาดคู่มือในการปฏิบัติงานมากที่สุด

ปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ประชาชน พบว่า ประสานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา ไม่ได้ได้รับความสะดวก ในการประสานงานมากที่สุด แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหาทางราชการ ไม่ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนตำบลให้พัฒนาการ ส่วนกรรมการบริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง ประสบปัญหาประชาชนไม่ให้เกียรติและความสำคัญแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล เท่าที่ควร

2. ปัญหาในการบริหารในแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารงานสำนักงาน ได้แก่ ปัญหาไม่มีอาคารที่ทำการถาวร ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางอย่างไม่มีหรือไม่ครบถ้วน ปัญหาไม่มีวัสดุที่ใช้ในสำนักงานที่ทันสมัย ปัญหาผู้บริหารไม่มีประสบการณ์ในการจัดสำนักงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับส่วนราชการต่างๆ ไม่สะดวก เพราะไม่มีเครื่องมือสื่อสารหรือมีไม่เพียงพอ

2.2 สภาพปัญหาในด้านการวางแผนพัฒนา ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภา รวมทั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจในขบวนการ และขั้นตอนการวางแผนพัฒนาอย่างถ่องแท้ ปัญหาข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านไม่ครบถ้วน และได้รับล่าช้าเป็นอุปสรรค ในการวางแผนพัฒนาปัญหาผู้วางแผนละเลยการพัฒนาบุคคลและจิตใจ เพราะเน้นการพัฒนา ด้านวัตถุมากเกินไป

2.3 สภาพปัญหา ในด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาไม่เข้าใจเรื่องระเบียบการประชุมและไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ปัญหาสมาชิกไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร ปัญหาสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในแต่ละประเด็น ระเบียบการประชุม วาระการนำเสนอญัตติ การแปรญัตติ และการเสนอขอโครงการปัญหาสมาชิกไม่รักษามารยาทในที่ประชุม ปัญหาความขัดแย้งในที่ประชุม เพราะสมาชิกมุ่งผลประโยชน์ สู่หมู่บ้านตนเอง ปัญหาสมาชิกเกิดการเบียดเบียน การประชุม เป็นต้น

2.4 สภาพปัญหาในด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำข้อบังคับตำบล และปัญหา ขาดผู้ประสานงานในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัญหาบุคลากรและสมาชิก แต่ละตำแหน่งไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ปัญหาผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ปัญหาบุคลากรขาดความรู้ในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตนสังกัดปัญหาความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ของผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล และปัญหา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากเกินไป ยากแก่การกำกับดูแล และอำนวยความสะดวก

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอ และปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103-107) ได้ศึกษาปัญหา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเอง ที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนัน ยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกันการปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อ สื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตาม หน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงาน

ได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัดแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

Rajabhat Mahasarakham University

4. ด้านการบริหารพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการ โอนทรัพย์สินให้เป็นที่ยอมรับของขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่า ราคาตลาด ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอ และจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอ ยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

5.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้วิจัยได้ศึกษามีดังนี้

จิตจำนงค์ กิตติเกียรติ (2526 : 28-32) ได้เสนอหลักการการเลือก และกำหนด โครงการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นว่า ควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. แก้ไขปัญหาที่สำคัญที่สุดก่อน หมายถึง ปัญหาที่คนในหมู่บ้านเดือดร้อนมากที่สุด
2. ตรงกับสภาพปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ
3. เป็นโครงการที่มีความจำเป็นมากที่สุด
4. ใช้เทคนิคง่าย ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยความสะดวกรวดเร็ว
5. สอดคล้องผสมผสานกับพื้นที่ เป็นโครงการที่จะสามารถสนับสนุน ส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากกัน และกันในแต่ละโครงการได้หรือไม่
6. ไม่ควรให้เกิดความซ้ำซ้อน

แนวทางต่างๆ ที่กล่าวมาเมื่อดำเนินการ ได้อย่างมีระบบระเบียบแล้วจะส่งผลดีต่อการบริหารงานพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

เกรียงศักดิ์ เจียวยิ่ง และวิรัชภู คงคะจันทร์ (2538 : 4-5) ได้อธิบายถึง กิจกรรมที่เกิดการพัฒนาไว้ดังนี้

1. เป็นการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล
2. เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ
3. เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการต่าง ๆ
4. เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระบบระเบียบ
5. เป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาการบริหาร เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เรวัติ ไชยทาน (2526 : 20-21) กล่าวถึง กระบวนการพัฒนาของท้องถิ่นที่ไม่ ประสบผลสำเร็จเกิด จากปัญหาด้านต่างๆ จากประชาชน องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่และ หน่วยงานของรัฐ สรุปได้ดังนี้

1. ในด้านคณะกรรมการ

1.1 ความรู้ความเข้าใจ และความสามารถเกี่ยวกับการขาดความรู้

ความเข้าใจและความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนด้านวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนทั่วไปเห็นว่าบุคลากรในตำบลมีใช้น้อยขาดความพร้อม และความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของบุคลากรจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ ตลอดจนมีความกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลา

1.2 ความรับผิดชอบ เป็นเรื่องในหน้าที่ของตนเอง อาจจะเนื่องจากการไม่เห็นความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากนัก ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของตำบลเองและส่วนของประชาชนด้วย โดยทั่วไปแล้วบุคลากรเองไม่เข้าใจว่าบทบาทหน้าที่ของตนเองมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างไรบ้าง

1.3 ความกระตือรือร้น เป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่บุคลากรของตำบลต้องมีความกระตือรือร้น และให้ความสนใจอย่างจริงจัง เพราะงานพัฒนานั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนต้องทำโดยฉับพลันให้ทันต่อความต้องการ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่มักคิดว่างานที่ตนเองทำอยู่เป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริงของตนเองส่วนในเรื่องการติดตาม การปฏิบัติหรือการประเมินผลแทบไม่มีเลย

2. ด้านระเบียบวินัย

2.1 ขั้นตอนการปฏิบัติ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงินแล้วมีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้ไม่คล่องตัวเกิดปัญหา บางครั้งการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป

2.2 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และต่อเนื่อง เกิดข้อผิดพลาดอยู่เสมอ รวมทั้งความไม่แน่นอน มั่นคง ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาลด้วย

3. ด้านงบประมาณ

งบประมาณของสภาตำบลพบว่ามีอยู่น้อยมาก จึงไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากได้

4. ด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนดโครงการ

เนื่องจากบุคลากรมีความรู้ค่อนข้างต่ำ การที่จะสามารถจัดทำแผนพัฒนา

หรือการกำหนดโครงการได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถดำเนินการให้ได้ผล มาตรฐานนั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

5. ด้านการประสานงาน กับหน่วยงานราชการ

ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐอาจไม่ให้ความสำคัญเสียเองด้วยส่วนหนึ่ง และโครงการบางส่วนก็ไม่ได้ประสานงานกับตำบลโดยตรงให้ตำบลได้รับทราบอีกด้วย ทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นความสำคัญของตน และไม่สามารถประสานกับส่วนราชการอย่างได้ ผลได้

6. ด้านความรู้ความสนใจของประชาชน

ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรบริหารในระดับตำบลน้อยมาก แต่ถ้าจะทำให้องค์กรบริหารในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องให้ประชาชนมีความเข้าใจ ให้ความสำคัญ และสนับสนุนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของสภาตำบลอย่างเต็มที่และจริงจัง เมื่อประชาชนขาดการสนใจด้วยแล้ว การพัฒนา และการที่จะหวังให้หน่วยองค์กร ท้องถิ่น มีความเข้มแข็งคงจะเป็นไปได้อย่างลำบากมาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

5.3 งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปได้ดังนี้

อำนาจ ปรีกคจริยะ (2523 : 6) ได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท พบว่า เงื่อนไขความสำเร็จในโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล จะต้องมิจิตสำนึกรับผิดชอบในการทำงานของแต่ละฝ่ายมีความกระตือรือร้น

อุทาน ตางาม (2541 : 9) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานนั้นมีหลายด้าน เช่น ขาดประสบการณ์ในการทำงาน การศึกษาต่ำ ด้านงบประมาณ ด้านบทบาท และหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านผลประโยชน์ ถ้าสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้การดำเนินงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะประสบผลสำเร็จ

วิชัย ฐปทอง (2530 : 98) ได้ศึกษาบทบาทและปัญหาผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเสริมบทบาท ผู้นำท้องถิ่นของวิทยาลัยครูอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนเพื่อการพัฒนาจำเป็นต้องเป็นผู้มีความเมตตา โอบอ้อมอารี ชื่อสัตย์ สุจริต

พูดจริงทำจริง ขยันอดทน มีความรับผิดชอบ และเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักกรรมทางศาสนา และพบว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ พัฒนาวัตถุ อยู่ในระดับปานกลาง แต่การพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยปรากฏว่างานพัฒนาชุมชนที่คืบหน้าจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักและมีความคุ้นเคยในการปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ทดลองฝึกปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเอง จะทำให้การพัฒนาชุมชนได้ง่าย และรวดเร็วยิ่งขึ้น

อมร แยมศรี (2538 : 26) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลจากการศึกษา พบว่า ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ส่วนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันนั้น ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลแต่อย่างใด

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531 : 8-81) ได้ทำการศึกษา ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษากรณีกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวม พบว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการประชุม และการงบประมาณจึงทำให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคในการพัฒนา ซึ่งสืบเนื่องมาจาก กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีความรู้เพียงชั้น ป.4 นอกจากนั้น ยังพบว่ากรรมการสภาตำบลยังไม่สามารถอุทิศการทำงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนน้อยไม่สามารถจะยึดเป็นอาชีพหลักได้ จึงจำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่นไปด้วย

ผลการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา พบว่า ปัญหาหลายประการ ในการดำเนินงานบริหารในองค์กร ปัญหาส่วนมาก ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานแต่ละด้าน ไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ตนเองมีการศึกษาดำ ขาดความกระตือรือร้น ขาดความกระตือรือร้น ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต

จึงได้สร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ จำนวน 5 ตัวแปรอิสระดังนี้

1. ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ของตนในการปฏิบัติงานได้ตัวแปร ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่
2. มีการศึกษาดำ ได้ตัวแปร การศึกษา

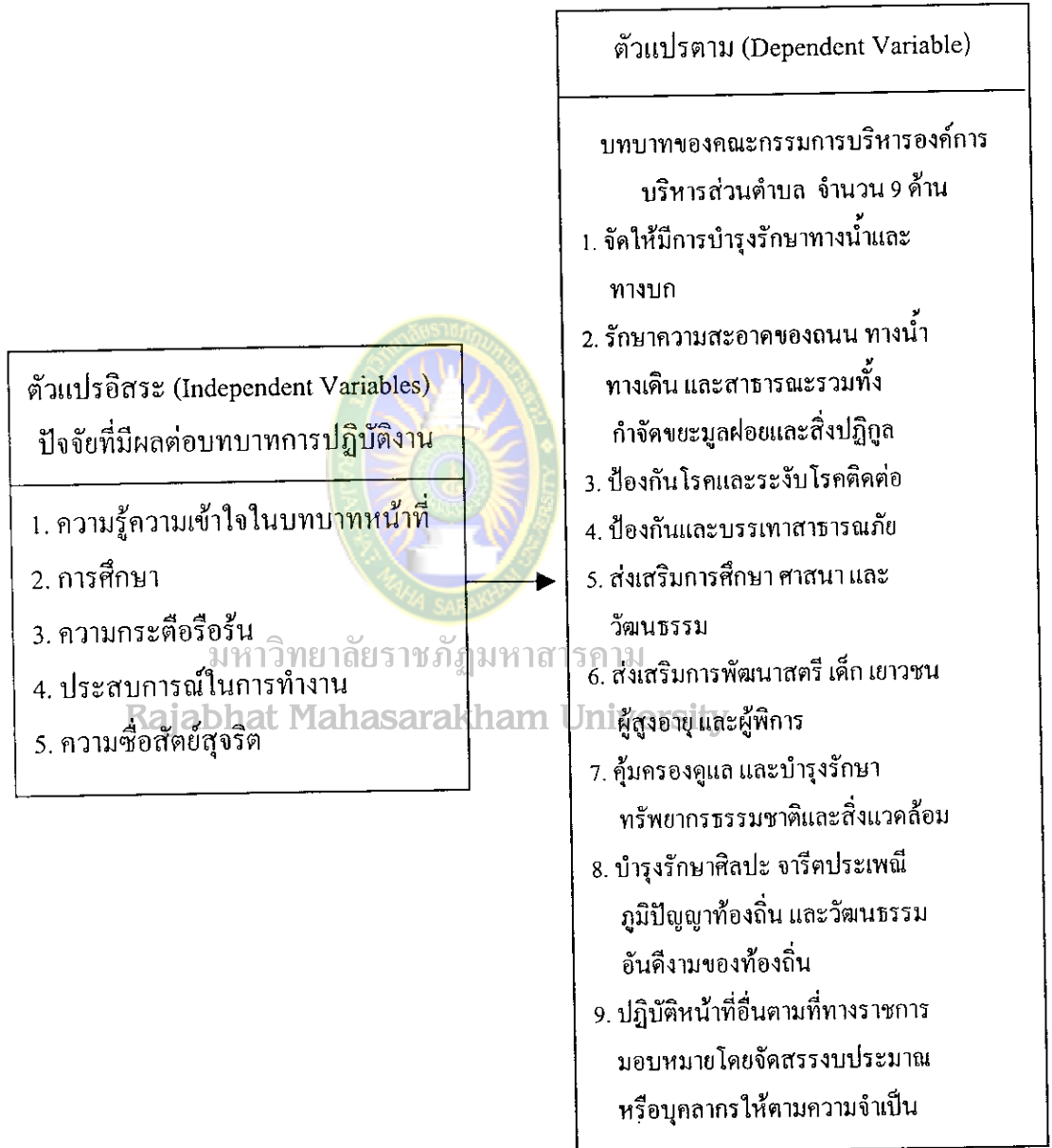
3. ขาดความกระตือรือร้น ได้ตัวแปร ความกระตือรือร้น
4. ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ได้ตัวแปร ประสิทธิภาพในการ

ทำงาน

5. ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ได้ตัวแปร ความซื่อสัตย์สุจริต ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ บทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 ด้าน ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย