

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัยตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชน ในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งองค์การบริหาร ส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการ กระจายอำนาจการปกครอง

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ซูว่งส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า

การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2545 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ไปจัดบริการสาธารณะต่างๆเพื่อประชาชน ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอภายใต้การดูแลของรัฐ

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต ชีรเวคิน. 2548 : 27)

2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และ โครงสร้างฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่ง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวคอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนัก และมีการรณรงค์กันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าก็มีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วย การพัฒนาชนบทเหตุผลจากปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจาก ความเชื่อที่ว่าปฏิบัติที่ว่า ป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้น มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญใน

การปฏิบัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่างๆ เช่น เงินผัน ก.ส.ช ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคต่างๆ หลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีอรร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็เป็นในลักษณะหีบยื่นมัดใส่หรือกึ่งหีบยื่นมัดใส่ซึ่งมีผลตามก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาถลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลคือต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐาน การพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

สรุปได้ว่าความสำคัญของการกระจายอำนาจ คือการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งถือว่าเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเน้นการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของประชาชนและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (กรมการปกครอง 2545 : 15)

3.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

3.2 มีอำนาจในการบริหาร (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะ

ไม่ผิดไปจาก การปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ใน ส่วนภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของ ตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไข ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมี พอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิด ความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดให้ และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอัน เป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติ บัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้ หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครอง ท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาส เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

3.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจใน การจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผน ปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดย ปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และพร้อมที่จะ ปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันนั้น ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น

4. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการกระจายอำนาจนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้ มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะเวลาอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

(3) กำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และการจัดสัดส่วนที่เป็นธรรม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอนดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมาบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขต การถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอนมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตาม มาตรา 30 ที่กล่าวข้างต้น

แผนปฏิบัติการระบุงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับ โอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนกลางตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจ และการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของ ประชาชน หรือ ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับ โอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป

ภารกิจที่ถ่ายโอนจะแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 กรณีเลือกทำโดยอิสระ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะเลือกทำกิจกรรมใดตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าจำเป็น และการถ่ายโอน

หลายเรื่อง ไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ราชการตั้งไว้เดิม

ประเภทที่ 2 กรณีหน้าที่ที่ต้องทำ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำในงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และงานที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหาด้วยตนเองโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหาร ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง และ การกระจายอำนาจจะดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ได้ จะต้องได้รับส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ประหัยค์ หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

1. วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

2. วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

3. ดาเนียล วิต (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปหน่วยการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 400 ; อ้างถึงใน คุณวุฒิ ไชยคำภา. 2547 : 16) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

กระมล ทองธรรมชาติ และ ไพบุลย์ ช่างเรียน (2533 : 8) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนเองไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตกำหนดเท่านั้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 15) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และ

การดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และ
หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 426-428 ; อ้างถึงใน คุณาวุฒิ ไชยคำภา. 2547 : 17) ได้
รวบรวมลักษณะการปกครองท้องถิ่น และแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการ
การรับรองโดยกฎหมายของประเทศ มีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมี
เจ้าหน้าที่งบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเอง ทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมาย
กำหนด

2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรง และทางอ้อม ซึ่งเป็น
หัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนา
ท้องถิ่น

2.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด
โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

2.4 มีอำนาจในการจัดหา และใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่
จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการ
บริหารงาน

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ (ประหยัด หงษ์ทองคำ.
2537 : 40-46) คือ

3.1 เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน
เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจ
หลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

3.2 เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงาน จึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้น ตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการ ปัญหา จึงแตกต่างกันด้วย หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถรู้ และ แก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากวัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่นสรุปได้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะ แบ่งเบาภาระของรัฐบาล และสนองตอบความต้องการของประชาชน

4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 8 ประการ ดังที่ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2548 : 415) อธิบายไว้คือ

4.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4.2 มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมต่างๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.4 มีงบประมาณ และรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณ และรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น

เช่น สถาปนามิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความมั่นคงของประเทศ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เป็นองค์กรนิติบุคคล มีสภา และผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตในการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

5. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองระบอบประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการ ในการเลือกตัวแทนของตน เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผล ตามความต้องการของประชาชน การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายเกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถทั่วถึงชุมชนย่อยๆ ที่ประกอบกันเป็นชาติได้ นอกจากนี้ สถาบันการเมืองระดับชาติ ยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ การตัดสินใจ หรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่างๆ จึงอาจไม่เพียงพอ หรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อย หรือท้องถิ่นได้ ในส่วนของประชาชนเอง

โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมใกล้ตัวเป็นหลัก และตระหนักความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ (กรมการปกครอง. 2539 : 22-23)

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 430-431)

5.1 เป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง

5.2 การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

5.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับ และรวบรวมความต้องการของประชาชน และจะนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลให้ตรงกับความต้องการของชุมชน และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อส่วนรวม ซึ่งรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยมักจะให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหาและสนองความต้องการของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนในตำบลเท่านั้นที่จะทราบถึงปัญหา และความต้องการของตนเองได้ดีที่สุด

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรมีส่วนร่วม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้สภาตำบล และคณะกรรมการตำบลขึ้น

(กรมการปกครอง. 2545 : 6)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเป็นที่สังเกตว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ เป็นเพียงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบล และให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และค่วนมาก ที่ มท.0309/ ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับที่กฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก.ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุ ชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตาม

วรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบล นับแต่วันที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และมาตรา 95 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 31)

2. โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญดังนี้

สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่น ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้าง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ดังนี้

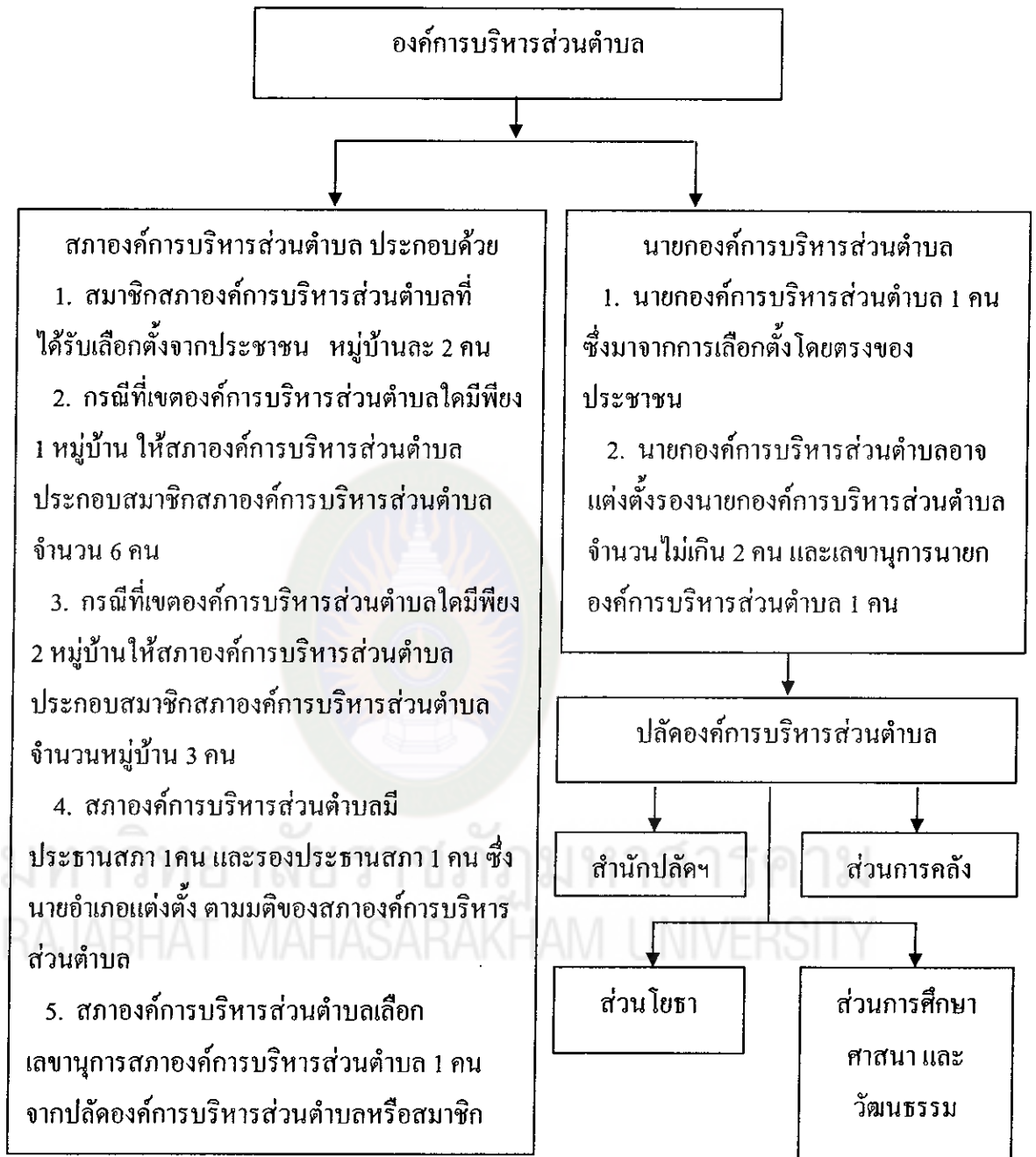
2.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน จากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกินสองคนและเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ดังแสดงในแผนภูมิ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีหน้าที่ดังนี้

2.2.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.2.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.3 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

2.3.1 กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.3.2 สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.3.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.4 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.4.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.4.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

2.4.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.4.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- 2.4.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 2.4.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.4.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 2.4.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากร ให้ตามความจำเป็นและสมควร
- 2.5 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
 - 2.5.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2.5.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 2.5.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 2.5.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
 - 2.5.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 - 2.5.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 - 2.5.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 - 2.5.8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
 - 2.5.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.5.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 - 2.5.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
 - 2.5.12 การท่องเที่ยว
 - 2.5.13 การผังเมือง
- 2.6 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีได้ดังนี้
 - 2.6.1 รายได้จากการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรค่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
 - 2.6.2 รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด
 - 2.6.3 รายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษี

อาคาร และค่าธรรมเนียมประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่า ด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.4 รายได้จากการเงินอาคารตามกฎหมายว่าด้วย อาคารรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วย น้ำบาดาล เงินอาคารประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตร ตามกฎหมายว่าด้วย การประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.6.5 รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

2.6.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.6.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- 2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

2.6.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากการทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะกฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีดังต่อไปนี้

2.7.1 เงินเดือน

2.7.2 ค่าจ้าง

2.7.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

2.7.4 ค่าใช้สอย

2.7.5 ค่าวัสดุ

2.7.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

2.7.8 ค่าสาธารณูปโภค

2.7.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.7.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่มาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเท่านั้น ทำหน้าที่ เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันสะท้อนให้เห็นว่าต้องการให้เป็นองค์กรปกครองของประชาชน และต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดไว้

3. การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ของตนเองสามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ต้องการให้เกิดกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยแบ่งตามหน่วยการตรวจสอบ 3 หน่วย ดังนี้

3.1 ตรวจสอบโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการตรวจสอบโดยใช้ระบบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบตามกฎหมาย

3.2 ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบโดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ต้นจนกระบวนการ อันเป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยผลักดันให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการตรวจสอบที่เข้มแข็งที่สุด

3.3 ตรวจสอบโดยหน่วยราชการ เป็นการตรวจสอบของหน่วยงานราชการตามกฎหมาย เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลในชั้นแรกให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดการระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และในการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนัก กำกับถึง ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การกำกับดูแลและการมีผู้ตรวจสอบผลการดำเนินงานจากการส่วนกลาง

4. หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดการทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาจะสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

- 4.1 ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการประชาคม
- 4.2 ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ
 - 4.2.1 ครอบคลุมภารกิจในทุกด้าน
 - 4.2.2 ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล
 - 4.2.3 ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มอาชีพต่างๆ
- 4.3 สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัด และอำเภอ
- 4.4 ตอบสนองปัญหา และความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากกว่าและประชาชน ต้องการมากที่สุด
- 4.5 ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้
 - 4.5.1 ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผนโดยรวมเป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ/กิจกรรม
 - 4.5.2 ให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี
- 4.6 ยึดหลักความเป็นไปได้ และมีประโยชน์สูงสุด ในการกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุที่ได้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาเป็น โครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง เป็น โครงการที่ต้นทุนต่ำ เป็น โครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็น โครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน
- 4.7 ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารกิจการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดซื้อบัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด จะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และสำคัญรูปแบบการพัฒนาด้านต่างๆ จะต้องเกิดขึ้นจากการเสนอแนวคิด วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการจากประชาชนในพื้นที่

5. ปัญหาการบริหารจัดการ

5.1 ความไม่พร้อมของพนักงานส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง จะต้องมีพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบุคคลเหล่านี้ ส่วนใหญ่เพิ่งจบจากสถาบันการศึกษาต่างๆ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

5.2 ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายด้านธุรการ ด้านงานประจำโดยเฉลี่ย 5,000,000 กว่าบาทต่อปี ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งกลับมีรายได้เพียง 10,000,000 กว่าบาทต่อปี ซึ่งเป็นภาวะที่จะต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ประมาณ 5 ล้านบาทต่อปี องค์การบริหารส่วนตำบล จ่ายเป็นค่าจ้างประจำ ไปเสียกึ่งหนึ่ง เหลือเป็นงบพัฒนาเพียงกึ่งหนึ่ง

5.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตรวจสอบหลักฐานทางการเงินต่างๆ ประมาณ 500-600 แห่ง หรือประมาณร้อยละสิบของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ที่เหลือยังไม่ถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

5.4 มีการทุจริต การทำโครงการบางแห่งไม่มีรายละเอียดเพียงพอ

5.5 ความเข้าใจพื้นฐานของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สวนทางกันในความคาดหวังของนักวิชาการและของคนในสังคมคิดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแกนของการบริหารจัดการของปัญหาในทุกๆ อย่าง ทุกคนต้องการอย่างนั้น และต้องการที่จะให้มีความโปร่งใสต้องการจะให้มีการดำเนินงานที่หลากหลายในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 ประชาชนไม่สนใจ และไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในท้องถิ่น ขาดการตรวจสอบดูแลว่าตั้งงบประมาณอย่างไร เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมกิจกรรมอาชีพของคนหรือไม่

สรุปได้ว่า ปัญหาที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญได้แก่

1. พนักงานส่วนตำบลยังขาดประสบการณ์ในการทำงาน
2. งบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่เพียงพอสำหรับตรวจสอบการใช้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. มีการทุจริตมาก โดยเฉพาะ โครงการพัฒนาด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
5. ความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้บริหารท้องถิ่นในเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของประชาชน โดยเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน
6. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

6.1 โครงสร้างรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ

- 6.1.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครอง
- 6.1.2 กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ทั้งนี้ ควรจะมี 5-9 คน แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่ หรือเล็ก โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ

ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน กม. โดยตำแหน่ง และให้ กม. เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน เป็นรองประธาน ตลอดจนเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน เป็นเลขานุการ 1 คน และผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน ส่วนกรรมการคนอื่น ๆ ก็แบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่ายกิจการต่าง ๆ มีรูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้าน	เป็นประธานกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นรองประธานกรรมการ
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการและเลขานุการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

6.2 การได้มา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหมู่บ้าน เงื่อนไขเวลาต้องจัดให้มีการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

6.2.1 ถ้าตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

6.2.2 การเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้กระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนกำหนดออกตามวาระไม่เกิน 180 วันจะไม่เลือกตั้งแทนก็ได้

6.3 การพ้นจากตำแหน่ง

6.3.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้าน เมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเท่านั้น

6.3.2 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจะพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ออกตามวาระเมื่อดำรงตำแหน่งครบ 5 ปี
- 2) เสียสัญชาติไทย
- 3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 12 (3) ถึง (13)
- 4) เหตุเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7) ได้แก่ ตาย ได้รับอนุญาตให้ลาออก หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน ราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ร้องขอให้

ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่า บกพร่อง
ในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

6.4 วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

6.4.1 ให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้น 1 คน

6.4.2 วิธีการเลือกกระทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตาม

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยอนุโลม

6.4.3 เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการ
หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ และนายอำเภอออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

6.4.4 กรณีผู้รับเลือกได้คะแนนเท่ากันให้จับฉลาก

6.5 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

6.5.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

6.5.2 อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือกตั้ง

6.5.3 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนตามกฎหมาย
ว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี จนถึงวันเลือกตั้ง
และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

6.5.4 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

6.5.5 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

6.5.6 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต

จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามกระทรวงมหาดไทยประกาศ
กำหนดในราชกิจจานุเบกษา

6.5.7 ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ
การเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ
รัฐวิสาหกิจ หรือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้าง
เอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

6.5.8 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล หรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย
ในทางศีลธรรม

6.5.9 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของ
รัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้น
กำหนดเวลาสืบปีนับแต่วันถูกปลดออก หรือไล่ออก

6.5.10 ไม่เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

6.5.11 ไม่เป็นผู้ที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนหรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก

6.5.12 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความสำคัญอยู่ที่ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงได้ศึกษาความหมาย หลักการ รูปแบบ ขั้นตอน และปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

สุรชัย หวันแก้ว (2527 : 166) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความหมายอยากร่วมและความสมัครใจ ซึ่งแยกจากการเสียสละ และหวังรางวัลตอบแทนจากราชการ โดยสิ่งเหล่านี้จะสอดคล้องกันทั้งชีวิตและวัฒนธรรมของเขาด้วย

อมร นนทสุต (2528 : 10-15) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง งานหรือกิจกรรมใดๆ ที่ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเองเป็นสำคัญ และองค์ประกอบที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ องค์การชุมชนกำลังคน และกองทุนต่างๆ

ศุภฤกษ์ อายุวัฒน์ และคณะ (2535 : 7) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมการดำเนินงาน ตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้นจนถึง

กระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้าร่วมอาจร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมทั้งรายบุคคล กลุ่มคน จนถึงองค์กร ซึ่งมีความเห็นสอดคล้อง การเข้าร่วม รับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่าน กลุ่ม หรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 22) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือกระบวนการที่ ผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนามีโอกาส และใช้โอกาสมีส่วนในการแสดงความรู้สึก บ่งบอก ความต้องการ และประสานสิ่งเหล่านี้ทั้งหมด เพื่อวางแผนดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ตาม สถานที่และวิธีที่ผู้ได้รับประโยชน์คิดไว้ โดยได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานพัฒนาน้อยที่สุด การมีส่วนร่วมเป็นการเข้าร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจในทุก ระดับ และทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และโดยเฉพาะ ในบริบทของกระบวนการวางแผน โดยกำหนดรูปแบบ แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับ การเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของ แผนงาน และ โครงการต่างๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของ ประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ โดยเป็นตัวนำในการกระทำ กิจกรรมทุกขั้นตอน คือ ขั้นการประเมินปัญหา ขั้นการวางแผน ขั้นการดำเนินงาน ขั้นการ จัดสรรให้ชุมชนได้รับประโยชน์ และขั้นการติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบเพื่อ ดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ในการบริหารงาน

2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2532 : 275-276) ได้กำหนดหลักการและแนวทางการพัฒนา การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

2.1 ยึดหลักความต้องการ และปัญหาประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรม หาก กิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร้าความสนใจ ให้ ความรู้ความเข้าใจ จนประชาชนยอมรับความจำเป็น และประโยชน์ในการกระทำกิจกรรม เหล่านั้น

2.2 กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบ ร่วมกัน

2.3 แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรม และต้องสามารถทำต่อไปเองได้ เมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง

2.4 กิจกรรมการพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน

2.5 การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถรับทราบและยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็ว และเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้วการเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป

2.6 ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นต้นกล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือทางแก้ไขปัญหา ร่วมตัดสินใจ ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงาน จนถึงขั้นการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

จากหลักการมีส่วนร่วมสรุปได้ดังนี้ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงานขั้นตอนต่างๆ ทุกขั้นตอนโดยยึดหลักความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับประเพณีท้องถิ่น ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ

3. รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้อธิบายรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ดังนี้

3.1 รูปแบบการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 15 รูปแบบ คือ (กรรณิกา ชมดี. 2524 : 13)

- 3.1.1 การมีส่วนร่วมในการประชุม
- 3.1.2 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้นำ
- 3.1.3 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวน
- 3.1.4 การมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์
- 3.1.5 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้บริโภค
- 3.1.6 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่ม
- 3.1.7 การมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ใช้แรงงาน

- 3.1.8 การมีส่วนร่วมในการร่วมออกวัสดุอุปกรณ์
- 3.1.9 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
- 3.1.10 การมีส่วนร่วมในการตีปัญหาให้กระจ่าง
- 3.1.11 การมีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุน หรือคัดค้านปัญหา
- 3.1.12 การมีส่วนร่วมในการออกเสียงเลือกตั้ง
- 3.1.13 การมีส่วนร่วมในการใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 3.1.14 การมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
- 3.1.15 การมีส่วนร่วมในการในการเป็นสมาชิก

4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ได้จำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอนคือ (ฉอาน วุฒนิกรมรักษา. 2526 : 16)

- 4.1 ขั้นกำหนดความต้องการ
- 4.2 ขั้นการวางแผนดำเนินงาน
- 4.3 ขั้นการตัดสินใจ
- 4.4 ขั้นการดำเนินการ
- 4.5 ขั้นการติดตามผลงาน

5. ปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization. 1981 : 259) ได้เสนอ ปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ คือ

5.1 ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้น มีเหตุผล 2 ประการคือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไป ซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าว หรือชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วม โดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ ซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

5.2 ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบ แบบแผนและ

ลักษณะการทำงานทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้าร่วมได้ ดังนั้น พื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะดังนี้

5.2.1 เปิดโอกาสให้ทุกๆ คน ทุกๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดแบบหนึ่งทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงก็ได้

5.2.2 มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามความเป็นจริงของตน

5.2.3 กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอย่างไร

5.3 ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมา แม้จะเป็นการเห็นด้วย มีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนดเป้าหมายวิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับข้อกำหนดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

จากปัจจัยดังกล่าวสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนประกอบด้วย

1. การได้สิ่งจูงใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในการร่วมกิจกรรม
2. การมีกฎระเบียบ แบบแผนที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมอย่างชัดเจน
3. ประชาชนต้องมีโอกาสในการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร

ด้วยตัวเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็แผนการดำเนินงาน และทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่า การบริหารนี้ จึงใช้ได้กับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าวเป็การทำงานโดยบุคคลเดียวเราเรียกว่าการทำงานเฉยๆเท่านั้น

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ(2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ

การวางแผน การจัดองค์การ การชี้นำ การควบคุม ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีความสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ ทรัพยากร การบริหาร และวัตถุประสงค์

เสนาะ ดิเียว (2546 : 1) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การทำกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย และการบริหารต้องประกอบด้วย การมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีทรัพยากรในการบริหาร และมีการประสานงานระหว่างกัน หรือมีปฏิริยาระหว่างกัน

2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม

เดวิด (David . 1969 : 23-25) ได้เสนอแนวคิดในการมีส่วนร่วมของคนในการทำงานหรือการบริหาร มีสาระสำคัญดังนี้

1. เป็นการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดวัตถุประสงค์ และการวินิจฉัยสั่งการ
2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการทำงานตามแผน มีความรับผิดชอบร่วมกัน ขึ้นการทำงานเป็นกลุ่ม
3. เป็นการมีส่วนร่วมที่จะรับผลที่เกิดขึ้น เมื่อมีผลงานเกิดขึ้น มีการประเมินผล และมีการวัดผลเมื่อเป็นผลดีมีประโยชน์ที่ได้รับทุกคนในองค์การที่ชอบที่จะได้รับการพิจารณา และผลตอบแทนเท่าเทียมกัน

ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย (2525 : 45) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ การบริหารแบบนี้ให้ความสำคัญการมีส่วนเกี่ยวข้องระหว่างบุคคล

ดรักเกอร์ (อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2529 : 192) เสนอแนวคิด การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ที่เน้นคนเป็นหลัก ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กรในการวางแผน และการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

สมยศ นาวิการ (2545 : 1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแข่งขัน

ของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และเชี่ยวชาญของบุคคลในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ การบริหารให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ

สรุปได้ว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงานโดยผู้บริหารได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ภายใต้วัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็น การบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง โดยตรงในองค์กร คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล

ทฤษฎีการบริหารจัดการ

1. ทฤษฎีการจัดการของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการ ที่สามารถใช้ได้กับการจัดการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการจัดการงานอุตสาหกรรม หรืองานรัฐบาลได้สรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์. 2531 : 24-26)

1.1 วางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะ มีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้น ไว้เป็น แนวทางการทำงานในอนาคต

1.2 การจัดการ (Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และ อำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งการงานต่างๆ แก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสาร ภายในองค์การ

1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การที่จะต้องโยงงานของทุกคนให้ เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกัน ในที่สุด

1.5 การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับดูแลให้สามารถ ควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นเข้ากันกับแผนที่วางไว้แล้ว เป็นต้น

2. ทฤษฎีการบริหารของ กูลิค และเออร์วิค ได้เสนอหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อยประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อๆว่า “POSDCoRB” ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (ศิริอร ขันธหัตถ์. 2539 : 44-47)

2.1 P=Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการ และวิจารณ์เหตุการณ วิเคราะห์เหตุการณ์ในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง และสมบูรณ์

2.2 O=Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษา บางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงาน หรือวิธีการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็น กรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้

2.3 S=Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคล และเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) กัปรวมถึง การที่จะเสริมสร้าง และสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงานด้วย

2.4 D=Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุม และนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกในที่นี้รวมถึง การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหาร และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชา เหตุเพราะว่า การที่จะอำนวยความสะดวกให้การกิจดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

2.5 Co=Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานที่ดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงทำในการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน ร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของ

ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อก้าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึง เพราะมีความสำคัญ และเป็นสิ่งคู่กันคือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.6 R=Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึง การประชาสัมพันธ์ (public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริง การรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงาน โดยทั่วไปหมายถึง วิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูล แก่ ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา และหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงาน นั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

2.7 B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบ และ กรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณ และ แผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมักมีวงจรที่ คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้ คือ การเตรียมงบประมาณ และการเสนอขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติ บัญญัติ การดำเนินการ การตรวจสอบ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ จะต้อง มี กระบวนการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และมีขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งกระบวนการในขั้นนี้ ประกอบด้วยด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงาน ด้านการประสานงาน ด้านการจัดสรร งบประมาณ ด้านการปกครอง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการประเมินผล

อย่างไรก็ดีในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้คัดแปลงเอาทฤษฎีของกูลิค และ เออร์วิคเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานพัฒนาหลายๆ โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน ในระดับตำบลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นหัวใจหลักใน

การพัฒนา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การพัฒนาในพื้นที่ซึ่งมุ่งที่จะดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหลักซึ่งในการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา คือ เพื่อค้นหาระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในระดับตำบล จึงได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาประกอบในการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้

อารยา วัฒนกิจ (2526 : บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่อง ปัจจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้ปกครองที่มีอายุน้อย มีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ร้อยละ 16.4
2. ผู้ปกครองที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก น้อย เพียงร้อยละ 16.9
3. ผู้ปกครองที่มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สูงกว่าผู้ปกครองที่มีความเข้าใจน้อย
4. ผู้ปกครองที่มีความคาดหวังในผลประโยชน์ของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาก จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กปานกลาง
5. ผู้ปกครองที่เป็นผู้นำท้องถิ่นจะมีส่วนร่วม ในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สูงกว่าผู้ปกครองซึ่งไม่เป็นผู้นำท้องถิ่น
6. ผู้ปกครองที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสูงกว่าผู้ปกครองที่มีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐน้อย

อนุภรณ์ สุวรรณสทิสกร (2529 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ปี 2528 อำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) อยู่ในระดับค่อนข้างสูง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ได้แก่การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ระดับตำบล การเป็นกรรมการกลุ่มทางสังคมและประสบการณ์ในการทำงาน ส่วนปัจจัยที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว ได้แก่ การติดต่อกับชุมชนภายนอก การได้รับข่าวสาร และระดับการศึกษา

รุ่งโรจน์ เรียมดี (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานสำรวจชุมชนสัมพันธ์ พบว่า ประชาชนรับรู้ถึงกิจกรรมงานสำรวจชุมชนสัมพันธ์ที่ดำเนินการโดยสำรวจในท้องที่ในระดับน้อยทุกกิจกรรม ประชาชนไม่ค่อยเห็นเจ้าหน้าที่ได้แสดงถึงความ

ตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาของชุมชน บริการชุมชนเพื่อแก้ปัญหาอื่นในชุมชน ประชาสัมพันธ์งานของตำรวจ ช่วยให้ประชาชนเข้าใจปัญหาอาชญากรรมในชุมชน สร้างความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อการทำงานของตำรวจ สร้างความสัมพันธ์ภาพตำรวจกับประชาชน ให้ความสำคัญของประชาชนเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมบริการชุมชนเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมในชุมชนเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงบทบาทของตนในการแก้ปัญหาอาชญากรรม หรือแม้แต่สร้างความมั่นใจในการป้องกันอาชญากรรมให้แก่ประชาชน ส่วนเรื่องการมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ผู้ตอบยังเข้าร่วมน้อยไปอีก

ศรีปริญญา ฐูปกระจ่าง (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของการพัฒนาการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชนบท พบว่า ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในชุมชน เป็นปัจจัยหนึ่งที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในชนบทของพัฒนาการ

สถาบันเทคโนโลยีการพัฒนาศนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540 : 64) ได้ศึกษารูปแบบ และแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. ขั้นตอนเตรียมการ มีการประเมินปัญหา และความต้องการของชาวบ้านก่อนการดำเนินโครงการ แล้วกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม ขั้นตอนที่สอง ฝึกอบรมร่วมกันระหว่างตัวแทนของชาวบ้าน จากการฝึกอบรมในขั้นที่กิจกรรมของกลุ่มและร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาตำบล
2. ผลการดำเนินงาน ผลกระทบต่อชาวบ้านได้เรียนรู้ ทัศนคติและตื่นตัวเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาและ มีความรู้ ความเข้าใจ พร้อมทั้งสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และเรียนรู้ในการประสานงานกับส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้เรียนรู้จัดทำแผนพัฒนาที่สนองตอบปัญหาความต้องการของชุมชนได้ครอบคลุม โครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2543 : 41) ได้ศึกษาการวิจัยแนวทางการตรวจสอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม ขั้นตอน

การบริหารงาน ระเบียบการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่การวางแผน จัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ พัสดุ และการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาพบปัญหา ได้แก่ ความไม่พร้อมในด้านความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ และระเบียบกฎหมายต่างๆ และไม่พร้อมทางด้านงบประมาณที่มีน้อย การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการของประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างที่ปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และการกำกับดูแล และการตรวจสอบไม่ครอบคลุม และทั่วถึง

สมชัย คำเพราะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยกระบวนการบริหารงาน ทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านการวางแผน มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการประเมินผล ด้านการประสาน ด้านการดำเนินงาน และด้านการจัดสรรงบประมาณ มีระดับการปฏิบัติ น้อยที่สุด

บุญญฤทธิ์ เคนทวย (2544 : 141) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก : กรณีศึกษาแหล่งน้ำขนาดเล็กของกรมโยธาธิการในจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนหนึ่ง คือ การได้รับข่าวสาร และระดับการศึกษา

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความสามารถของกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของการบริหารงานพัฒนาชุมชน

สมพงษ์ ภิรมย์ชน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง โดยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับสูงสุด คือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้างที่เป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่มีการสมยอมราคา รองลงมา คือ การตัดสินใจของผู้บริหารในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายใต้หลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรและความอยู่รอดขององค์กร และในเรื่องของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น สามารถพัฒนาเป็นโครงการที่ยั่งยืนได้ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชน

สุปัทม์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลาง คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปี ขึ้นไป โดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน

สมานมิตร ญาณบุญ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่ามีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ด้านการวางแผน รองลงมาคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านรายงานผล
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า ตัวแปรอิสระที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 4 ตัวแปร คือ

1) การเป็นผู้นำกลุ่มทางสังคม 2) การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) การได้รับข่าวสาร
4) การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน ส่วนตัวแปรที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 1 ตัวแปร
คือ รายได้ และทรัพย์สิน

3. ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า อยู่ในระดับมาก โดยเมื่อพิจารณา
รายด้านพบว่า ต้องการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานบุคคล รองลงมาคือ
ด้านรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านประสานงานตามลำดับ

4. ปัญหาอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
โดยมีปัญหาอุปสรรคมากที่สุด คือ ลูกจ้างประจำวางตัวไม่เหมาะสม และไม่เป็นผู้ช่วยงานที่ดี
รองลงมาคือ ลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนตำบลวางตัวไม่เหมาะสม และไม่คอยมา
ทำงาน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประชาชนต่ำ จึงต้องประกอบอาชีพตามลำดับ

5. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชน พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็น
มากที่สุดคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการศึกษาต่ำ และขาด
ประสบการณ์ในการบริหารงาน รองลงมาคือ ผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล
ส่วนใหญ่ไม่มีความซื่อสัตย์ สุจริต เข้าไปทำงานเพราะหวังผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก
และการบริหารงานภายในยังเป็นระบบแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้การบริหารงานขาด
ประสิทธิภาพ และประชาชนเสนอแนะมากที่สุด คือ ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล
พัฒนาถนนหนทาง ไฟฟ้าสาธารณะภายในหมู่บ้านอย่างทั่วถึง รองลงมาคือ ต้องการให้
องค์การบริหารส่วนตำบล ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงาน และโครงการดำเนินงานด้าน
จัดซื้อจัดจ้างงาน โครงการต่างๆ อย่างโปร่งใส และเที่ยงธรรม

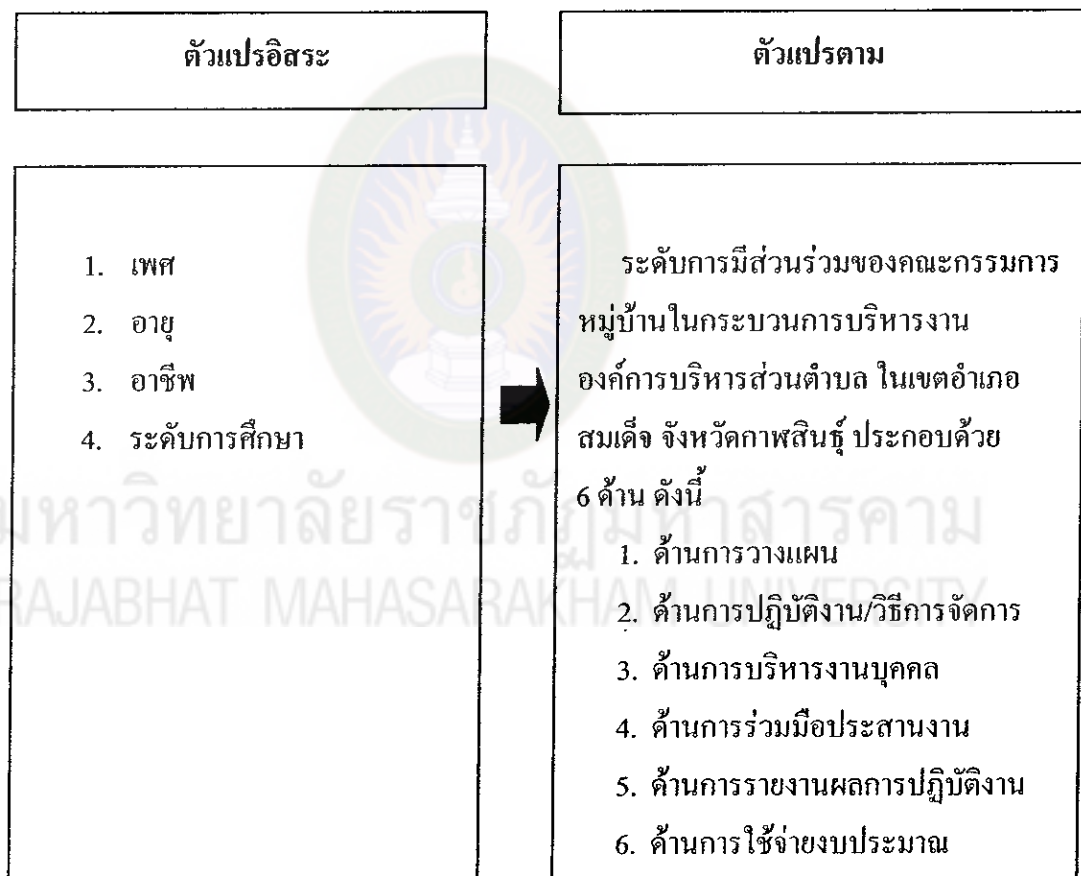
กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัย ได้ดัดแปลงจากทฤษฎีการ
บริหารของกวลิก และเออร์วิค คือ

1. ด้านการวางแผน
2. ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล

4. ด้านการร่วมมือประสานงาน
5. ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน
6. ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

ส่วนด้านการอำนวยการ ผู้วิจัยไม่ได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ เพราะวิธีการอำนวยการ การควบคุมและการนิเทศงาน ศิลปะในการบริหารงานเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่จะใช้ภาวะผู้นำ มนุษยสัมพันธ์ หรือการจูงใจ สำหรับการบริหารงานภายในหน่วยงาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในแผนภูมิ



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย