

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเท่านั้น ความคิดเห็นเป็นผลมาจากทัศนคติส่วนบุคคล ความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นคุณสมบัติประจำตัวที่แตกต่างกัน เช่น ประสบการณ์ ระดับการศึกษา ความสามารถในการติดต่อกันในสังคม อายุ เพศ เป็นต้น

ไอซาค (Issak 1981: 203) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางการพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป มีความหมายกว้างกว่า

จำลอง เงินดี (2540 :12) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคล มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความคิดเห็นนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงของทัศนคติได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างกันไป จากทัศนคติตรงที่ทัศนคตินั้นเข้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

**รัชชัชย นาคฤทธิ** (2540: 9) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึก ความเชื่อ ต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง จากการใช้สติปัญญาความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นการพูดหรือเขียน อาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้และอาจจะได้รับการยอมรับ หรือไม่ยอมรับก็ได้เช่นกัน ความคิดเห็นนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา สถานการณ์ หรือเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมา

**อังฉรา กลิ่นสุคนธ์** (2540: 10) สรุปว่า ความคิดเห็นคือ ความรู้สึกของบุคคลสิ่งของ หรือสถานการณ์ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้

จากความหมายของความคิดเห็น อาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออก ซึ่งความรู้ความเข้าใจของแต่ละบุคคลมาว่าจะทางบวกหรือทางลบ ซึ่งเป็นผลจากเจตคติ ค่านิยม หรือจากสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ และอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์

## 1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

**จิรายุ ทรัพย์สิน** (2540 : 19-20) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกัน เสมอไป ซึ่งดังนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะของบุคคล
2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ
3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว
4. ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมี

สังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชนคือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล  
**กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542: 12-13)** ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

### 1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆคุณภาพสมอง

1.2. ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆมากขึ้น และคนที่มีความรู้มากู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

1.3. ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4. ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

### 2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1. สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆของแต่ละบุคคล

2.2. กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3. ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้าน

สิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

### 1.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จะต้องมีการวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545: 102-117) ได้เขียนในประกอบการเรียนการสอนของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวัดว่า มาตรการวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น
2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +2 0 -1 -2 ตามลำดับ
3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น
4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็นลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาเป็นมาตรวัดความคิดเห็น โดยยึดระดับความคิดเห็นให้เลือก 5 ระดับคะแนนคือ 5 4 3 2 1

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีหลายวิธี และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำวิธีการวัดความคิดเห็นของลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาสร้างมาตรวัดความคิดเห็นให้ผู้ตอบสามารถ เลือกตอบ 5 ระดับ กำหนดให้คะแนน 5 4 3 2 1

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

### 2.1. ความหมาย

“บทบาท” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 602) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

“บทบาท” ได้มีผู้ให้ความหมายในแนวคิดของนักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยาได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของ “บทบาท” หลากหลายทัศนะ ดังนี้

**ภิญโญ สาร** (2519 อ้างถึงใน ทิพวรรณ เถาวางกูร. 2531 :13) ได้ให้ความหมายบทบาทว่า สิ่งที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งถูกผู้อื่นคาดหวังให้กระทำที่เรียกว่า “บทบาทหน้าที่” ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งซึ่งบุคคลผู้นั้นครองอยู่ หรือหมายถึงหน้าที่หรือเงื่อนไข

**สมเดช สิทธิพงศ์พิทยา** (2523 : 13) ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคลในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมไว้เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งนั้นๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

**ทิพวรรณ เถาวางกูร** (2531 : 15) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาทคือแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคลและบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้นๆ และพฤติกรรมของบุคคลแต่ละบุคคล คือผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเอง

**อุทัย หิรัญโต** (2536 : 78) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาทหรือหน้าที่ หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่งๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือวัฒนธรรมของกลุ่ม สังคมนั้นกำหนด ฉะนั้น บทบาท จึงเป็นแบบแผนแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งซึ่งมีต่อบุคคลอื่นอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

**ทิตติยา สุวรรณชญ** (2540 อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ. 2545 :18) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norm) ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปที่การชี้หน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเองที่จะคิดและทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่มีจะกระทำ โดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ

**แอนดรู ดี สกิลากี (Andrew D. Squaly. 1984 : 27)** กล่าวถึงความสำคัญของบทบาททางการบริหารแยกได้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรกคือ หน้าที่ทางการบริหาร ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำและการควบคุม ลักษณะที่สอง คือ ทักษะทางการบริหาร ได้แก่ เทคนิคบุคลากร แนวคิดและการวินิจฉัย เป็นต้น และบทบาททางการบริหารเองก็สามารถอธิบายได้จากพฤติกรรมที่แสดงออกในองค์กรนั้น โดยดูที่ความสามารถ(capacity) เช่น ความเป็นผู้นำในองค์การ ความเป็นตัวแทนขององค์การ เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารและเป็นผู้ตัดสินใจ บทบาทดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการบริหาร หรือการปฏิบัติงาน สามารถขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

**ยังก์ แอน มาร์ค (Young and Mark 1981: 200)** ให้ความหมายไว้ว่า บทบาทหน้าที่ตำแหน่ง ฐานะ เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งนั้น ก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปะทะสังสรรค์กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่มสิ่งๆที่ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เรียกว่าบทบาท

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีที่มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมที่คนในสังคมได้รับรู้ และได้รับการกระทำจากบทบาทที่แสดงของบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นการวิเคราะห์บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กระทำตามภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคม จามบทบาทที่ได้รับซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการของทางราชการ โดยแนวคิดและทฤษฎีบทบาทได้มีผู้แสดงแนวคิดไว้หลากหลาย จึงมาเป็นแนวทางศึกษาบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

**พัชรี วรกริน (2522 : 36)** ได้กล่าวว่า หน่วยงานสังคมต้องมีหน้าที่ในการที่จะต้องช่วยกันรักษาความสมดุลและความอยู่รอดของระบบต่างๆ ใต้นั้น หน่วยต่างๆต้องมีหน้าที่ในการที่จะต้องช่วยกันรักษาความสมดุลและสถานภาพต่างไว้ โดยมีองค์ประกอบของบทบาท ดังนี้

1. ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท (Peripheral Attributes) ได้แก่ บทบาทที่แม้แต่จะขาดหายไป หรือมิได้แสดงบทบาทนี้ ก็ไม่ทำให้บทบาทที่ต้องการผิดไป
2. ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดมิได้ (Required Attributes) ได้แก่ บทบาทที่สำคัญ ถ้าขาดส่วนนี้แล้วจะทำให้บทบาทของตำแหน่งผิดไป
3. ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับกำหนดให้กระทำหรือปฏิบัติ ถ้าบุคคลที่สวมบทบาทตามตำแหน่ง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ปรากฏไว้อย่างชัดเจน ก็ถือว่าบุคคลนั้นไม่ได้แสดงในบทบาทนั้นๆ

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2537 : 92-94) ได้แบ่งแยกประเภทของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคุมกำกับตำแหน่ง เป็นบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นั้นควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนด จากบุคลิกลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ ตำนานยม เจตคติ การศึกษาอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

สมัย เทียนชัย ( 2533 . อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ,2545:18) ได้กล่าวถึง การที่บุคคลได้กระทำตามบทบาทที่กำหนด บางครั้งบทบาทที่กระทำอาจได้รับการยอมรับหรือเกิดความขัดแย้ง โดยความขัดแย้งของบทบาทนั้นจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อมๆกันในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียว จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของตนเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา

กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ ( 2538. อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ,2545:19) กล่าวถึง การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของบทบาทไว้ 3 วิธี คือ

1. โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ชัดเจนลงไปว่า ผู้ใดควรจะทำหน้าที่ใดในสถานศึกษา

2. โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้อง และปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทบาทนั้นๆ คือ ไม่ก้าวล่วงหน้าที่การงานของผู้ใด

3. โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วนช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือน ให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่น ครูใหม่จะไม่มี ความมั่นใจในการสอน ครูเก่าควรแนะนำเทคนิคการสร้าง ความมั่นใจในการสอนให้

แอนดรู ดี สกิลากี (Squilagy. 1984 : 27-30) ได้แสดงสรุปการศึกษาของ เอช มินซ์เบิร์ก ( H.Mintzberg. 1973 : 18) แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการบริหารงานของผู้บริหาร ได้ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาทระหว่างบุคคล ประกอบด้วย 3 ลักษณะ ได้แก่

1.1 บทบาทเป็นผู้แทนของกิจกรรม (Figurehead) ซึ่งหมายถึง ผู้บริหารปกติที่ทำงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสถานภาพทางสังคมโดยทั่วไป เช่น การต้อนรับแขก การลงนามในหนังสือของผู้บริหารทั่วไป เป็นต้น

1.2 บทบาทการเป็นผู้นำ (Leader) หมายถึง สามารถโน้มน้าว ชักจูง อำนวยการ และฝึกอบรมผู้ใต้บังคับบัญชา

1.3 บทบาทในการเป็นผู้ประสานงาน (Liaison) หมายถึง การสร้างเครือข่ายติดต่อสัมพันธ์กับภายนอกหน่วยงานรวมทั้งการติดต่อสื่อสาร เช่น การพูดคุยกับองค์กรภายนอกหน่วยงานพบปะปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น

2. บทบาทด้านข้อมูล ( Informational Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ

ได้แก่

2.1 บทบาทผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) หมายถึง เป็นผู้แสวงหาและรับข้อมูลที่ยังไม่เข้าใจทั้งภายในองค์กรและสภาพแวดล้อม

2.2 บทบาทผู้เผยแพร่หรือถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) หมายถึง การแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรให้แก่สมาชิกได้รับทราบ

2.3 บทบาทการเป็นโฆษก (Spokesperson) หมายถึง เป็นผู้ให้ข้อมูลกับบุคคลภายนอกองค์กร เกี่ยวกับแผน นโยบาย การปฏิบัติขององค์กร

3. บทบาทด้านการตัดสินใจ (Decisional Role) ประกอบด้วย 3 ลักษณะ

ได้แก่



3.1 เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) หมายถึง เป็นผู้ที่คิดริเริ่มและปรับปรุงโครงการต่างๆ ให้เป็นผล เช่น ความสามารถที่จะทำให้เกิดผลผลิตใหม่หรือการประชาสัมพันธ์แนวคิดใหม่

3.2 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้เมื่อองค์กรประสบภาวะวิกฤติ เช่น เมื่อมีการประท้วง เป็นต้น

3.3 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) หมายถึง เป็นผู้สามารถที่จะเป็นตัวแทนในการตกลง การเจรจาเกี่ยวกับผลประโยชน์ขององค์กร

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานซึ่งสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ และการปฏิบัติตามตำแหน่ง ตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพเปลี่ยนไป บทบาทที่มีอยู่ก็เปลี่ยนแปลง ตามไปด้วย ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพจึงควบคู่กันเสมอ เมื่อองค์กรบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดบทบาทที่กระทำต่อสังคม โดยมีกฎหมายเป็นผู้กำหนดบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะบทบาทในการดำเนินงานตาม มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่5) พ.ศ. 2546 นั้น ผู้วิจัยได้นำบทบาทที่ได้มาโดยตำแหน่งหรือภารกิจที่รับผิดชอบ เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ คือ บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ที่ต้องทำซึ่งประกอบด้วย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### 3.1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2526 : 5 ) ได้แบ่งความหมายของการกระจายอำนาจ เป็น 2 กรณีดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องที่ เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้งานประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

**ประยูร กาญจนดุล (2535 : 171)** ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางนั้นดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

### 3.2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การใช้อำนาจในการปกครองประเทศโดยทั่วไปสามารถแบ่งได้ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือในช่วงเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤต ต้องการแก้ปัญหาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เช่น ในช่วงเวลาการเกิดสงครามหรือเกิดความวุ่นวายภายในประเทศ ส่วนการกระจายอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรี หรือภายใต้ระบอบประชาธิปไตย หรือในประเทศที่พัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจสังคม การศึกษาอยู่ในระดับดีและในการกระจายอำนาจในการปกครองนั้น เกือบทุกประเทศจะอยู่ภายใต้การปกครองที่เรียกกันว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง ภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนและเทศบาลตำบลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง (สุปัทม์ ทองรัตน์. 2547 : 12)

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 :6) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังไม่ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และไม่มียุทธศาสตร์ของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติตามโครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.3 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 :4-5) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครอง มีหลักการสำคัญ 3 ประการดังนี้

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลอย่างเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและต้องมียุทธศาสตร์ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. องค์การที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความเป็นอิสระพอที่จะกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าความเป็นอิสระดังกล่าวนี้จะต้องมีพอสมควรตามที่กฎหมายกำหนดให้ มิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย 2537:2) ได้กล่าวถึงหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิกขององค์กรการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเอง ตลอดจนกระตือรือร้นในการจะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในท้องถิ่นยังเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

จากหลักการของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือ การให้อำนาจในการปกครองกับประชาชนซึ่งอาจมีขอบปรังอยู่บ้างก็จริง แต่ข้อดีมีมากเหมือนกัน เช่น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจ องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือ เป็นการฝึกการปกครองตนเองที่ดีที่สุด

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎี ในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

**ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518:13 อ้างถึงใน สุปัทม์ ทองรัตน์ 2547 : 23)** ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้ มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

**สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 14)** นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อของไทยได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ การรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองของการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

**พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1)** กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ว่าอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

**ประธาน คงอุทธิศึกษากร (2535 : 15)** ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและ

ควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

**ลิจิต ธีระเวทิน (2540 : 386)** ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของ หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

**ร็อบสัน ( Robson. 1953 : 524 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์ 2547 : 17)** ให้ความหมายว่าการ ปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

**วิท ( Wit. 1955 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์ 2547 : 17)** ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

**ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 : 101-103 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์ 2547 :17)** ให้ความหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

**มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์ 2547 :20)** ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถจะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการ

ประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตน เท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐกลาง

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

**ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2539 : 25-31)** ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะ ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

**พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532: 41-43 อ้างถึงใน สุปัทม์ ทองรัตน์. 2547 : 26)** ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมือง

ของชาติมีกิจกรรม ทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามา  
มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยใน  
ระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองใน  
ระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุ  
ที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง และใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมือง  
ระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมี  
ชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบ  
การเมืองตลอดเวลา

4. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น  
ผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

#### 4.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 29) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น  
ไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถหารายได้ มี  
งบประมาณของตนเองที่จะดำเนินการสร้างสรรคความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบา  
ภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก

2. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เนื่องจาก  
ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การยอมรับ  
การบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการ  
ปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความ  
ต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด

3. เพื่อความประหยัด หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้จากท้องถิ่น  
โดยการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำ  
ให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นอันมาก และแม้จะจัดสรร  
งบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีการกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้โอกาสคนในท้องถิ่นได้ เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเองโดยการเลือกตั้ง จึงถือเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

#### 4.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 30) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องที่รู้จักการปกครองตนเอง
3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของ ประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาแบบพึ่งตนเอง

#### 4.5 หน้าที่รับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2537 : 55-57 อ้างถึงใน วรทัศน์ ธูติจันทร์. 2543: 36-37) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ใน สถานะที่จะจัดทำให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการบุคคลผู้ เสี่ยงภัยให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต
2. หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิด การขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น และผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีกรณีพิพาทถกเถียง กันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีนี้นี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์



ควบคุมการ ขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่ง ทั้งสองจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้ง หน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัด ปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับ ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่ง ในการ สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็น ส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็ คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีความจำเป็นต่อการให้บริการประชาชนอย่างยิ่ง เพราะการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการ ปกครองตนเองภายใต้กฎหมายที่ได้มีการกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสได้เรียนรู้ถึง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สามารถจัดหางบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่น มี สถานะสภาพตามกฎหมาย และที่สำคัญคือ การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรที่ช่วยการ แบ่งเบาภาระของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งถ้าการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการอย่างมี ประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลจะสามารถดำเนินกิจการที่เป็นภาพรวมของประเทศได้มากขึ้น อัน หมายถึง ความเจริญของชาติโดยภาพรวม

## 5. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 5.1. ประวัติและความเป็นมา

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับ ฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบล ทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

## 5.2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

### 5.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และในกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภา คนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล โดยเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

## 2) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

2.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็น แนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม

2.3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและ ข้อบังคับของทางราชการ

### 5.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราว 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน เกิน 2 วาระไม่ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานไม่เกิน 2 คน และอาจ แต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีใช้ สมาชิกองค์การบริหารส่วน ตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 1) อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

- 1.1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดกับกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
- 1.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายก องค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 1.5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 5.2.3 พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีพนักงานจ้าง (โกวิท พวงงาม. 2548 : 251)

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม (โกวิท พวงงาม. 2548 : 251)

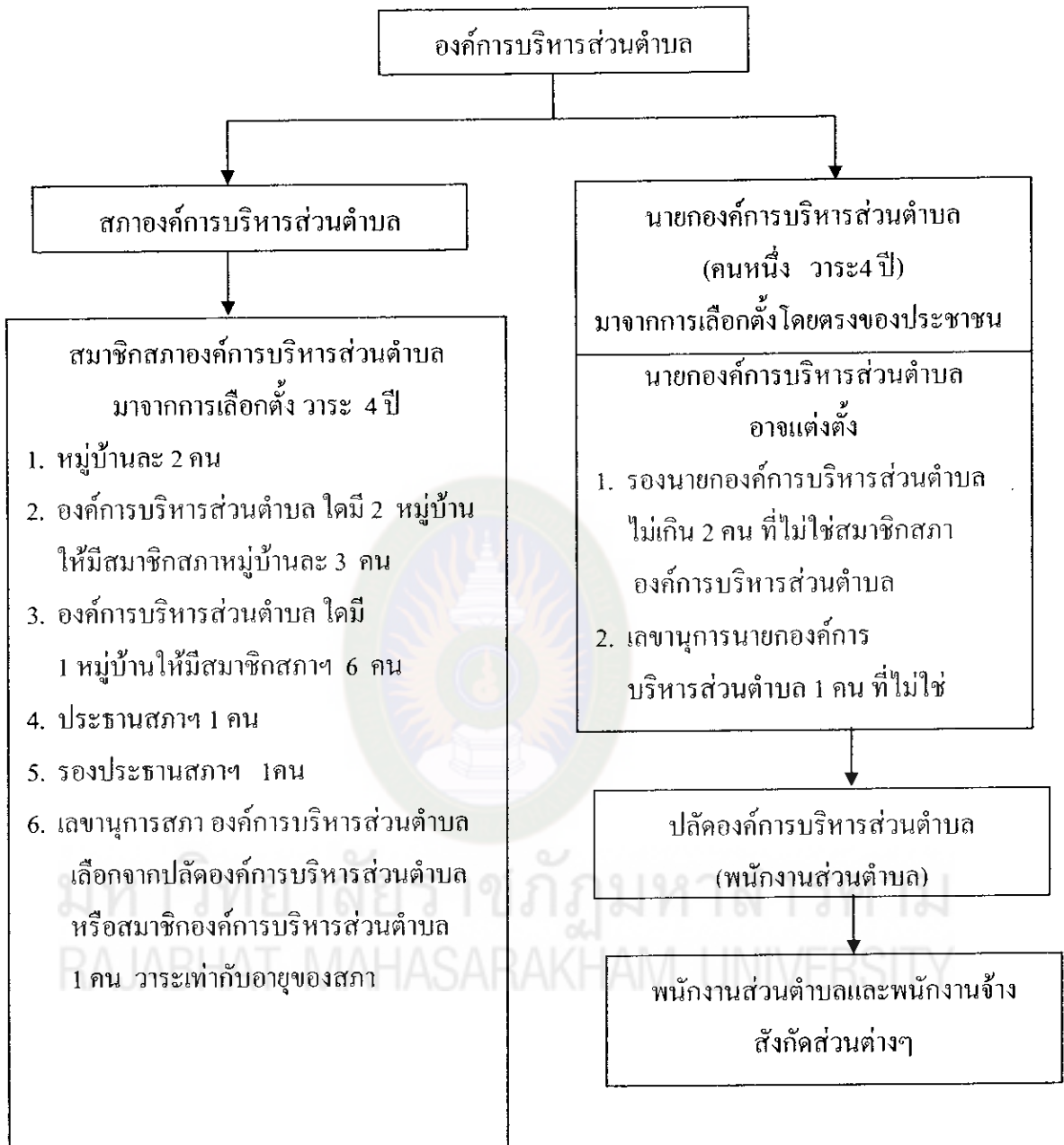
#### 5.2.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนการบริหารใน องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างน้อย ออกเป็น 3 ส่วนคือ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



**แผนภูมิที่ 1** โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา (โกวิท พวงงาม. 2548 : 258)

### 5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้  
มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

#### 5.4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้และรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (โกวิทช์ พวงงาม. 2548 : 247-249 ) ดังนี้

##### 5.4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

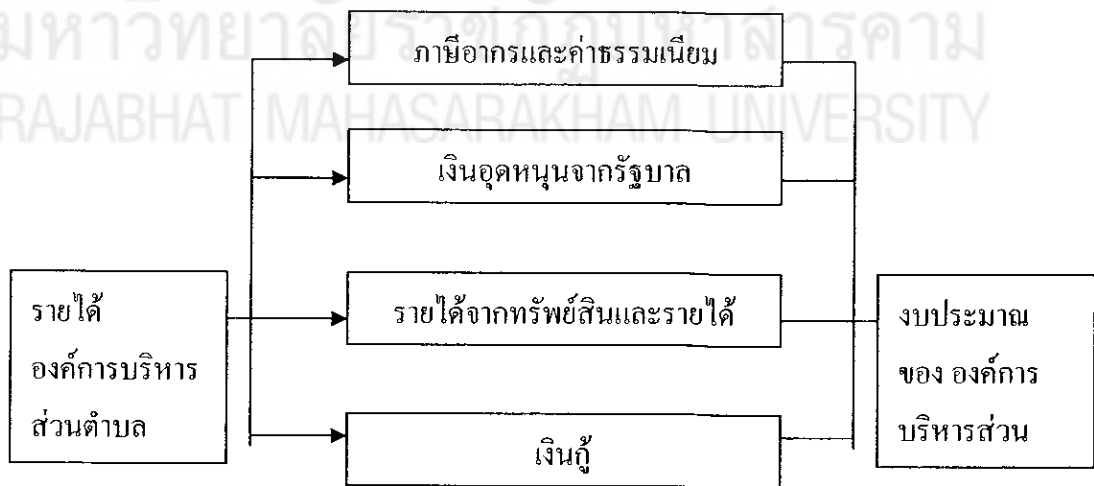
- 1) การจัดเก็บภาษีอากร แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
  - 1.1) ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงประโยชน์อื่นอันเกิดจากการการฆ่าสัตว์
  - 1.2) ภาษีที่จะได้รับจัดสรรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรังนกฮือแ่อน ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ เป็นต้น รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ถือเป็นรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากเงินเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นรายได้ที่ต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ รายได้ประเภทนี้ปกติกรมป่าไม้จะนำงานไปใช้ใน



การทำนุบำรุงอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้เหมาะสมเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีให้เสื่อมโทรม รายได้ประเภทนี้จึงมีน้อย

2) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ประเภทอื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เช่น การบริจาค, การให้เปล่า เป็นต้น รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล และ เงินกู้ ถือเป็นรายได้อีกประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเงินไม่เพียงพอในการใช้จ่าย เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกู้ยืมจากกระทรวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งที่มาของรายได้หลายทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย จึงสรุปที่แผนภูมิรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่มา (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 249)

#### 5.4.2 รายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังนี้ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายตามข้อผู้พัน หรือตามกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 5.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหาร- ส่วนตำบล ดังนี้

#### 5.5.1 นายอำเภอ

- 1) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล
- 2) เป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง
- 4) มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหารองค์การบริหาร-ส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆจากองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบ
- 5) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้
- 6) เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่งได้

#### 5.5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

- 1) เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัด ไปปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราว(ตามคำร้องขอขององค์การบริหารส่วนตำบล)
- 2) เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) สั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการ หรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกของระบบราชการในระดับตำบลที่รัฐบาลให้ความสำคัญ โดยคาดหวังว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นแกนนำที่สำคัญในการบริหารพัฒนาท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการจากคนในท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแล ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันที่จะส่งเสริมให้ทุกตำบลมีความเข้มแข็งสามารถควบคุมดูแลให้คนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข

## 6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานและผลการวิจัยที่มีลักษณะใกล้เคียงกับเรื่องที่ศึกษาเป็นแนวทางในการวิจัยนำเสนอ ดังนี้

จำรัส สุวรรณมาลา (2539 : 157-158) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาภาพและทางเลือกสู่อนาคต ผลการศึกษาพบว่า

ด้านระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของระบบราชการ กฎหมายกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ได้ตามความเหมาะสม โดยแบ่งส่วนงานออกไว้ชัดเจน ซึ่งกล่าวได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มต้นนี้ยังไม่ซับซ้อน และมีความยืดหยุ่นสูงพอสมควร อีกทั้งยังมีโอกาสที่จะระดมทรัพยากรบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมงานได้อย่างกว้างขวาง หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบการทำงานเป็นทีมที่เข้มแข็งก็จะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงได้ และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการวางแผนและระเบียบการปฏิบัติงานพร้อมจัดทำคู่มือเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ผู้ปฏิบัติ ส่วนใหญ่ไม่ได้ศึกษาระเบียบและคู่มือต่างๆอย่างจริงจัง

ด้านภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มักกำหนดบทบาทและภารกิจตามความเข้าใจดั้งเดิมที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ปัญหาคารขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชนตนเอง โครงการส่วนใหญ่จึงเป็น

โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน สะพาน จัดหาแหล่งน้ำ เป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงภารกิจตามหน้าที่ด้านอื่นๆที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ด้านความรู้ในบทบาทของบุคลากร พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับ ป.4 -ม.3 ยังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการบริหารงาน อีกทั้งไม่ทราบแน่ชัดว่าตนเองมีบทบาทอะไรและอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ในขณะที่ตัวแทนพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับ ปวช.-ปวส. ซึ่งมีความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบได้ดีพอสมควร

**ลือชา วนรัตน์ และคณะ(2539 : 82 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์. 2547 : 38 )**

ได้ศึกษา การบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดเพชรบูรณ์ สุโขทัย มุกดาหาร ปัตตานี พบว่า ด้านความรู้ความเข้าใจบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ ดั้งนั้น การกำหนดและการวินิจฉัยปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องนำมาวางแผนร่วมกันทั้งฝ่ายคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะดำเนินงานให้ครบทุกด้านตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่การดำเนินงานกลับเป็นเพียงส่วนเสี้ยวของงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจเพียงแต่ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน แต่ปัญหาของชุมชนด้านอื่นๆไม่ปรากฏอยู่ในความคำนึงถึงของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

**สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539 อ้างถึงใน วรุตม์ เจตย์ภัทรนาท. 2541 : 40)** ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทและความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่ทั้งประชาชนและข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เข้าใจในสาระ รายละเอียดซึ่งมีผลทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ การประสานงาน การช่วยเหลือสนับสนุนและความเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เกิดปัญหาขัดข้องได้ และการเข้าไปให้คำแนะนำ ปรีกษาช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค จะต้องระวังมิให้ ก้าวล่วงเหลือล้ำไปในทางที่เกินขอบเขตจนกลายเป็นผู้ชี้แนะ หรือครอบงำองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่จะให้คำแนะนำควรมาจากทุกกระทรวง ทบวง กรม จึงจะทำให้กระบวนการพัฒนาตนเองของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความราบรื่น

**ศิริพงษ์ มุขศรี (2540:บทคัดย่อ)** ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตาม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน พ.ศ. 2537 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงานงานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าการบริหารงานและปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีสำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ มีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามพัฒนาระยะ 5 ปี มีการจัดทำแผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบขั้นตอนการประชุมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้งบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ต้องการมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างต่อแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

**สุทธิพันธ์ บุญมี (2541: บทคัดย่อ)** ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้างไม่ศึกษากฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

**เกรียงศักดิ์ ฝ้ายสีงาม (2543 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษา การปฏิบัติงานและปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมเห็นว่า การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและการคลัง การบริหารงานโยธา ทุกด้านรวมอยู่ในระดับมาก และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ และระดับศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง งบประมาณมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับการดำเนินงาน

**สุปัทม์ ทองรัตน์** (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระ เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลางมีคือ ด้านการเงินและงบประมาณ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาลัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและ รายด้านไม่แตกต่างกัน

**คุณวุฒิ ไชยคำภา** (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระเกี่ยวกับ การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล โดยส่วนรวม เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม และ ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ

3. พนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารึก ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และ มีการดำเนินงานอยู่ในระดับ ปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และ ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม และเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่ พนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการ ดำเนินงานตาม บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารึกประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นมากกว่าคณะผู้บริหาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

**สมมติ โขชัยวัฒนากร (2548 : บทคัดย่อ)** ที่ได้ศึกษา ความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขต จังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการบำรุงศิลปจารึกประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น พบว่า โดยรวมเทศบาลมีการดำเนินงานทั้ง 8 ด้านอยู่ในระดับมาก และ สมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็น ต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ยังไม่มีผู้ใดศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะ ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ความเข้าใจบทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาตำบลค่อนข้างมาก และเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่มีองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารจัดการหรือพัฒนา และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคือผู้ที่อยู่ใกล้ชิดทำงานควบคุม ไปด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ความคิดเห็นเห็นของ สมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะได้นำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

## 7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเอกสาร แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติงานมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยนำหน้าที่ในการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 66 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)พ.ศ.2546 เป็นบทบาทในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภูมิที่ 3

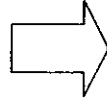
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



## ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)

คุณลักษณะทั่วไปของสมาชิกสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบล  
ประกอบด้วย

1. อายุ
2. ระดับการศึกษา
3. ประสบการณ์การการดำรง  
ตำแหน่งสมาชิกสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบล



## ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหาร-  
ส่วนตำบลในอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์  
ต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การ  
บริหารส่วนตำบล 8 ด้าน คือ

- (1) ด้านการ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก
- (2) ด้านการ รักษาความสะอาดของถนน  
ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด  
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ด้านการ ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ด้านการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ด้านการ ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และ  
วัฒนธรรม
- (6) ด้านการ ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก  
เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) ด้านการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ด้านการ บำรุงรักษาศิลปะ จารีต  
ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น

## แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย