

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอ
สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็น
แนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบในการ
ปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้
ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การ
กระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วน
ตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจาย
อำนาจการ ปกครอง

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ศาสตราจารย์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ
หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล
กิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่จำเป็นต้องไปให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการ
แทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการ
กระจายอำนาจไว้ตามแนวคิดดั้งเดิม และแนวคิดสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทางทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึงการมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2539 : 12-14) ได้ให้ความหมาย กระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

- (1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการ ในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น
- (2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า และการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางราชการ ส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือ การบริหารสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะ บางกิจการจากรัฐ ไปให้หน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (กองวิชาการและ

แผนงาน กรมการปกครอง, 2545 : 15)

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอดำเนินการจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดคน นโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อจำกัดว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วน-ท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ หลักรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Decentralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันนั้นขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตและสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น

จากหลักการกระจายอำนาจนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี

(3) กำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือ และช่วยเหลือดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ได้ด้วยตนเอง และการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครอง- ส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(5) การจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็น และความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ส่วนราชการต่างๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขต การถ่ายโอน ขั้นตอน วิธีปฏิบัติและปีที่ถ่ายโอน โดยมีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 ที่กล่าวข้างต้น

แผนปฏิบัติการได้ระบุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็นและประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของกรมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับ โอน ไปแล้วถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป

ภารกิจที่ถ่ายโอนจะแบ่งเป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 กรณี เลือกทำโดยอิสระ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะเลือกทำกิจกรรมใดก็ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าจำเป็น และการถ่ายโอนหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ราชการตั้งไว้เดิมประเภทที่ 2 กรณี หน้าที่ที่ต้องทำ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำในงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และงานที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2548 : 267)

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเมืองบนระดับชาติและ โครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งฯฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่างซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าก็มี โครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วย การพัฒนาชนบท เหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติที่ว่าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้น มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตาม การพัฒนาชนบทในรูปแบบของ โครงการต่างๆ เช่น เงินคั้น ก.ส.ช. ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคต่างๆหลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องต้องเปิด โอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีร่วมแรงกัน และ

ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาถลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎรบังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่างๆในท้องถิ่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือ การแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางโดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่น ไปจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชน ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจ จะดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ได้ จะต้องได้รับส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามแล้วคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างก็ตรงจำนวนและรายละเอียดส่วนย่อย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะให้ความหมายดังตัวอย่างต่อไปนี้

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 : 101-103 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์. 2547 :

17) ได้ให้ความหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson, William A. 1954 : 85 อ้างถึงใน คุณวุฒิ ไชยคำภา 2547 : 15) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 400 อ้างถึงใน คุณวุฒิ ไชยคำภา : 16) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการ ของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา ทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการ ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงสุทธิศึกษาการ (2535 : 15) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากคำนิยามเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองตนเองเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการภายใต้ขอบเขต ที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้ มั่งคั่งต่อไป ซึ่งผู้วิจัยสามารถที่จะนำเอาเรื่องที่ได้ทำการศึกษามาแล้วข้างต้นนั้นไปใช้สำหรับการศึกษาวิจัยในประเด็นของการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พร้อมข้อเสนอแนะได้อย่างใกล้เคียงกับสภาพที่เป็นจริงได้มากที่สุด

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 426-428) ได้จำแนกลักษณะการปกครองท้องถิ่น และออกเป็น 4 ประการ คือ

1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศมีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ มีคณะ ผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็น ต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

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

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2. เพื่อให้การจัดทำบริหารแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงานจึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

3. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4. เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสถานะทางภูมิศาสตร์ความต้องการปัญหา จึงแตกต่างกันด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถรู้และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรที่จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการดังต่อไปนี้คือ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 415)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรกฎหมายรองรับมีเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2. มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรม

ต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4. มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณ และรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

5. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นเช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อใช้ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

8. การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

5. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญซึ่งสามารถที่จะทำการสรุปได้ดังนี้คือ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 430-431)

1. เป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

2. การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับ และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและรวบรวมความต้องการของประชาชนและจะนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐานและเป็นแม่บทของการปกครองประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้คือ (อ้างถึงใน วรุตม์ เจตย์ภัทรนาท. 2541 : 16-17)

1. รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนในท้องถิ่น
2. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเอง ได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้
 - 4.1 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
 - 4.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
 - 4.3 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้
 - 4.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้
 - 4.5 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวน ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

6. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งการ โอนย้าย การเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนและลงโทษพนักงานและลูกจ้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

9.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

9.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

9.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในพื้นที่

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด และเป็นการเร่งส่งเสริม

ให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สูงขึ้นและสอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดย
ส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่
8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ
เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็น
ประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนร่วมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยด้วย มีวิธีจัดให้สภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2545 :
6)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่อง ระเบียบ
บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน(ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล
เข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมี
ประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของ
กระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่งมิเป็นการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุง
ระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้
ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการ
บริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่ง
ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนัยหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท.0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และค่วนมาก
ที่ มท.0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไป
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบล
เสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงใน ราชกิจจานุเบกษาฉบับที่กฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนใน ปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและในประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สินสิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม มาตรา 41 และมาตรา 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 31)

2. การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง (2539 : 10) ได้กระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดย ไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีต ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎร

หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากกว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตหน้าที่ และมีกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้นโดยที่หากหน่วยราชการ ที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้ง องค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

4. อำนาจทางการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษี ได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิเช่นรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้จัดเก็บแล้วก็จัดสรรภาษีเหล่านี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นอีกด้วย เช่น จากอากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงหน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล

2. ประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและพัฒนาและทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลและส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

3. โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

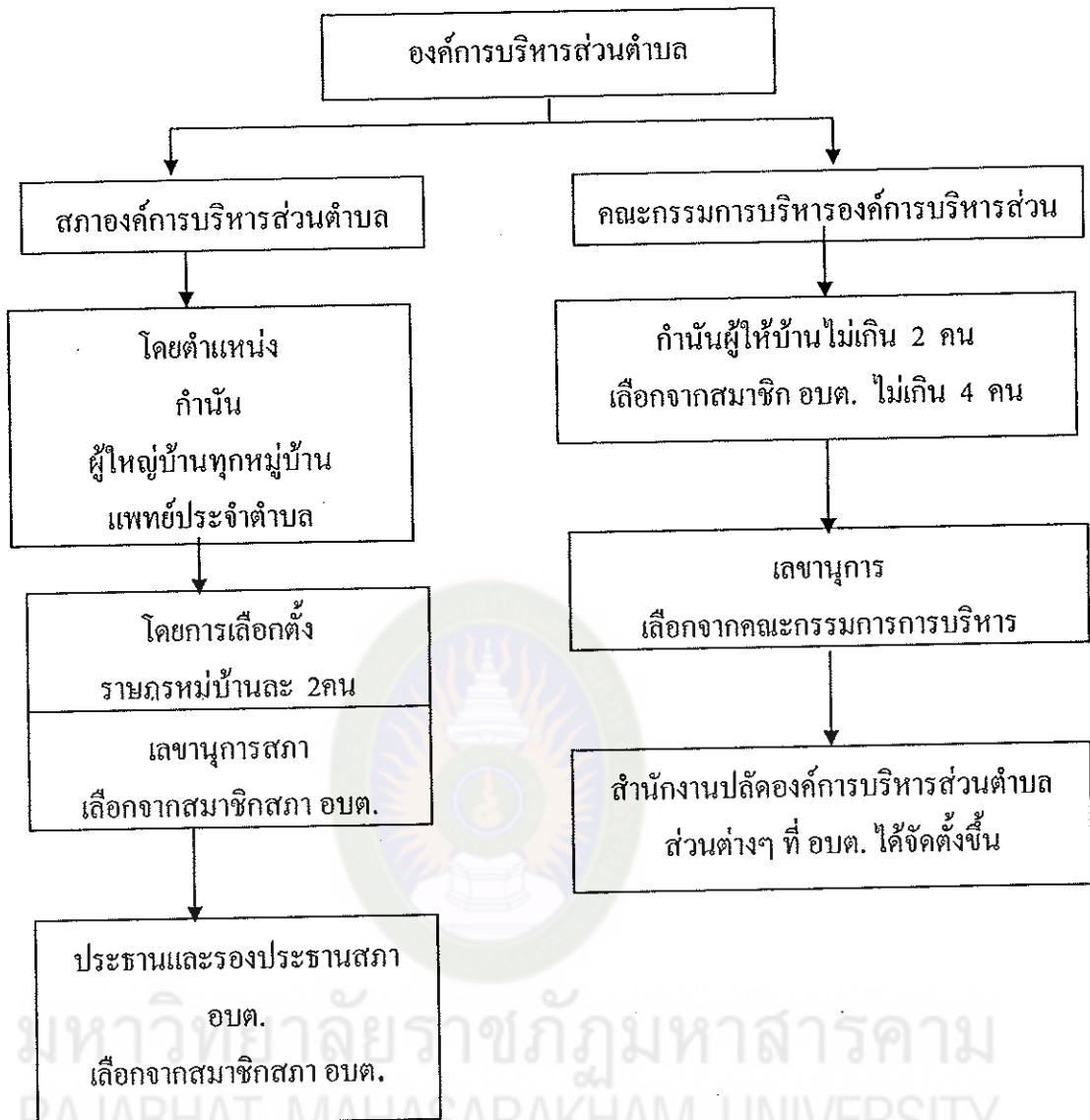
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีโครงสร้างบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง. 2545 : 21)

3.1 โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปัจจุบันถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว) ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา และรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีและเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการ (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกดังกล่าวข้างต้น แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะการกำหนด 4 ปีแรก ให้กำนันเป็นโดยตำแหน่ง)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



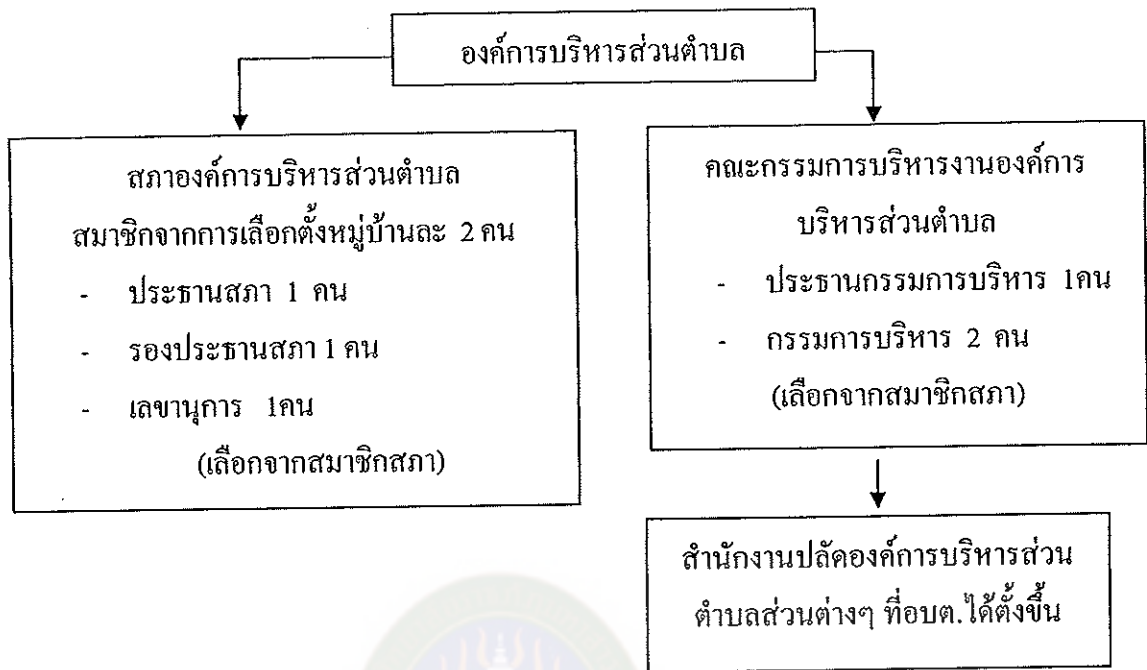
แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (เดิม)

ที่มา : (กรมการปกครอง. 2545 : 29)

3.2. โครงสร้างการบริหารงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (กรรมการปกครอง. 2545 : 34)เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน-ตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การ-บริหารส่วนตำบล (ถ้ามีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน) มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1คน เลื่อนจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ 1 คน โดยที่สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ที่มา (กรมการปกครอง. 2545 : 40)

3.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละสามคน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคน
หนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการ
ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วน-
ตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
โดยเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

2. นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจาก
การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วัน
เลือกตั้งแต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วน
ตำบล ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของ
องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และ
อาจแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกองค์การบริหาร
ส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหาร
ราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วน
ตำบลและ ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. พนักงานส่วนตำบล

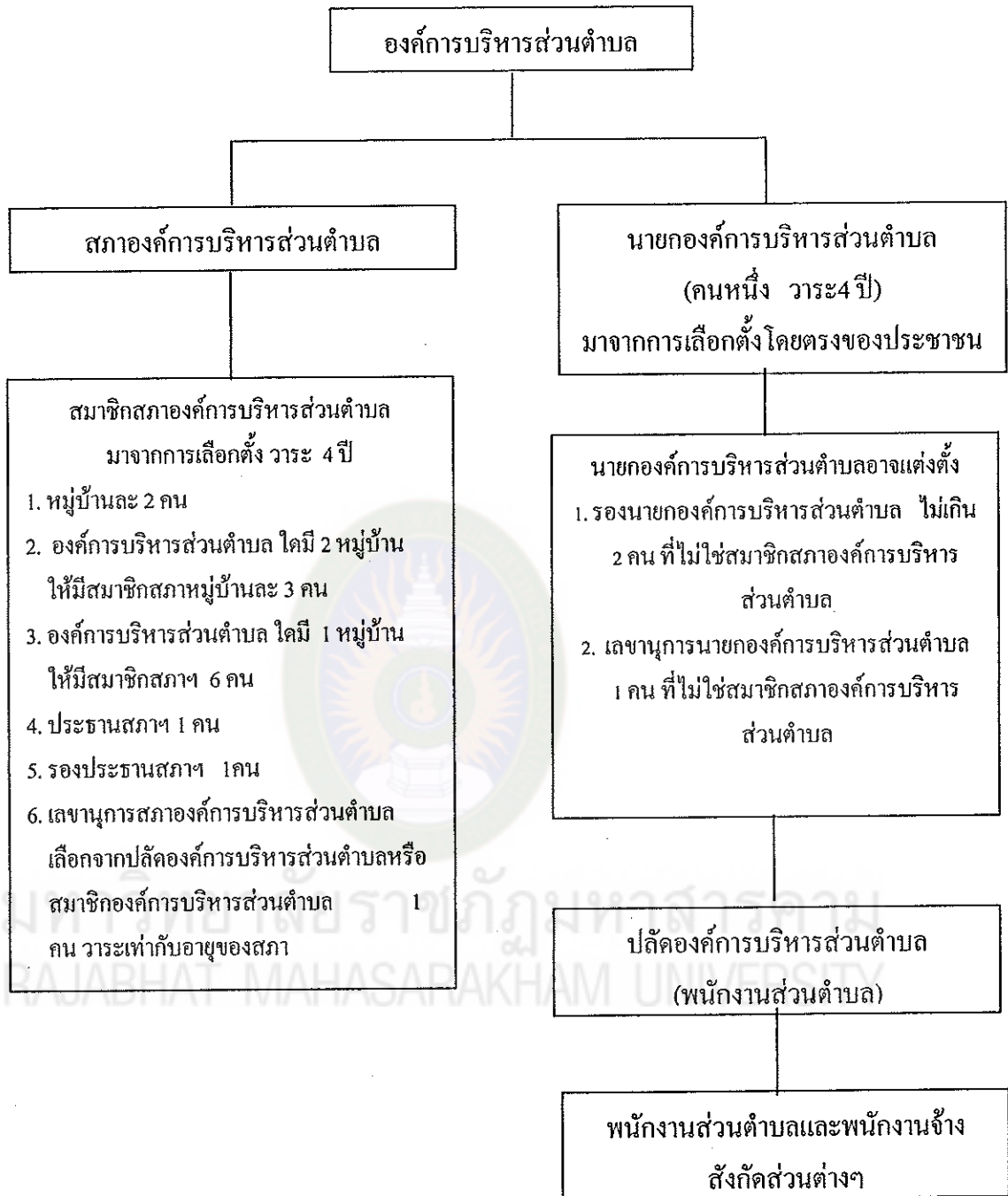
โกวิท พวงงาม (2548 : 251) กล่าวว่า พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากร
หลักที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วน
ตำบลจัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างของ
องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ
เงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีพนักงานจ้าง

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มี อำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่า ราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

3.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความ เหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนการบริหารใน องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วนคือ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การ บริหาร ส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและ บัญชี
3. ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 234)

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 กรมการปกครอง(2545 : 47) ได้สรุปเกี่ยวกับหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบล และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอ ให้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วน ตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี งามของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการ
ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ที่บำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 ให้
เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ
สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีการรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึกฝน และการส่งเสริมการลงทุน
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา

- ผู้ด้อยโอกาส
- อันดีของท้องถิ่น
- (10) การตั้งคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ
 - (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม
 - (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 - (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - (14) การส่งเสริมกีฬา
 - (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และเสรีภาพของประชาชน
 - (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 - (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
 - (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 - (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 - (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 - (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
- โรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถาน
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - (25) การผังเมือง
 - (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 - (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - (28) การควบคุมอาคาร
 - (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ
- รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
- คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการ หรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกของระบบราชการในระดับตำบลที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการจากคนในท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นแก้ไขปัญหาร่วมกัน ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแล ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันที่จะส่งเสริมให้ทุกตำบลมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลให้คนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540:บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 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 ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างถ่องแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัด ไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิภาพปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิภาพต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชั่น การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชั่น มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านการตรวจสอบ มีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล ถมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน:ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การ

บริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

สมพงษ์ ภิรมย์ชม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง โดยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่อยู่ในอันดับสูงสุด คือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่มีการสมยอมราคา รองลงมาคือ การตัดสินใจของผู้บริหารในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายใต้หลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรและความอยู่รอดขององค์กร และในเรื่องของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น สามารถพัฒนาเป็น โครงการที่ยั่งยืนได้ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน

อารยา เดชภิมล (2546: บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และในด้านปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันเห็นว่า มีปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

คุณวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระเกี่ยวกับ การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของ คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

สุภัทน์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสยจังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไปโดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

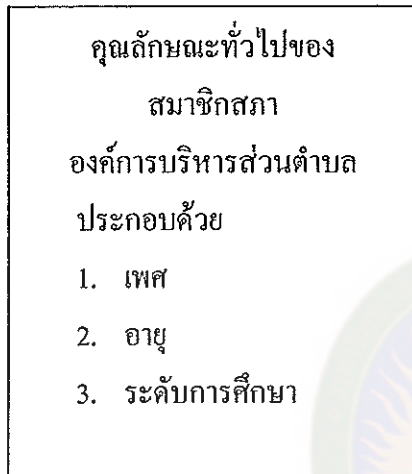
ว่าที่ร้อยตรีประสงค์ พิมพ์พิทักษ์ (2548: บทคัดย่อ) ที่ได้วิจัย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมืองฯ จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมืองฯ จังหวัดสมุทรสาคร โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนเมื่อจำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษา สภาพการสมรส อายุเขตที่อยู่อาศัยพบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้พัฒนาการดำเนินงานมาเป็นลำดับโดยมีการดำเนินงานในระยะแรกๆอยู่ในระดับปานกลาง และต่อมามีการดำเนินงานอยู่ในระดับที่สูงขึ้น ส่วนในด้านความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีความแตกต่างกันด้าน เพศ อายุ ระดับการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า มีทั้งมีความคิดเห็นแตกต่างกันและไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

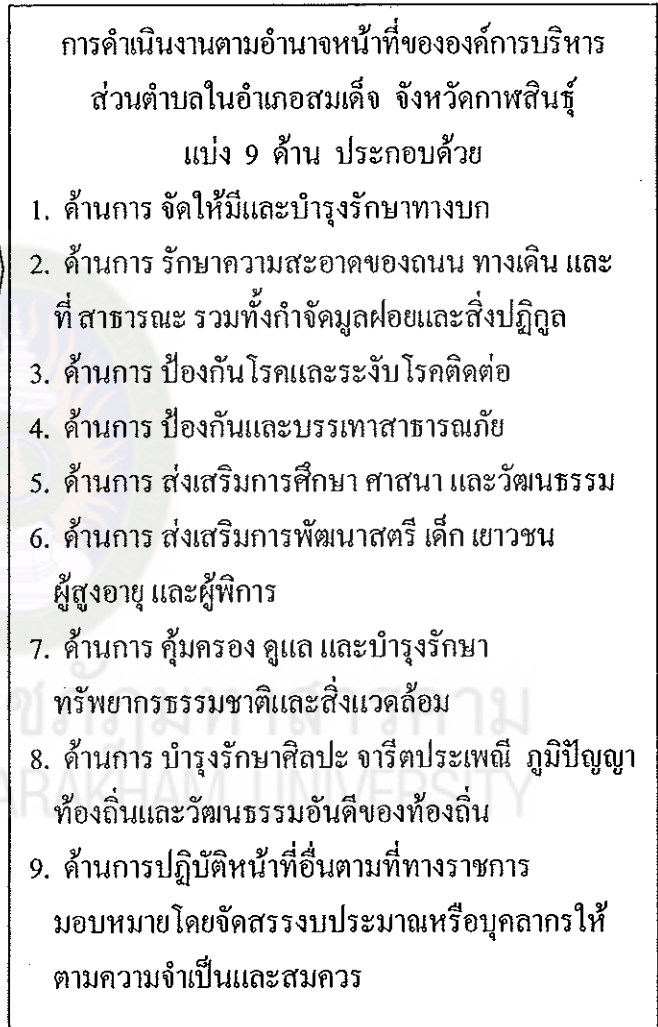
กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 ดังแผนภูมิที่ 4

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)



ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล