

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ
7. คณะกรรมการหมู่บ้าน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล

กิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ซูวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์ และคณะ (2539 : 12-14) ได้ให้นิยามความหมายของการกระจายอำนาจ โดยแบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า และการโทรศัพท์ เป็นต้น

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. 2545 : 15)

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้

จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจในการบริหาร (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสงสัยว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง

หรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2548 : 267)

3.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้งฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวง่าย ๆ คือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวคอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

3.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้าก็มีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วยการพัฒนาชนบท เหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติที่ว่าป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้น มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิบัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างงานในชนบท (เงินผัน ก.ส.ช.) ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคหลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วย

การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหีบยื่นชักใส่หรือกึ่งหีบยื่นชักใส่ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎรบังหลวงหรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น

4. การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ในการจัดทำแผนดังกล่าวให้ดำเนินการที่จำเป็น คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 245-246)

4.1.1 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี หากยังไม่แล้วเสร็จภายในสี่ปี ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือท้องถิ่น ให้ถ่ายโอนภารกิจให้แล้วเสร็จภายในสิบปี

4.1.2 กำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบของรายได้รัฐบาลและในปี พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าของรายได้รัฐบาล ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจพิจารณาทบทวนแผนการกระจายอำนาจทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี

4.2 ขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

4.2.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ

4.2.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอ

4.2.3 เสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้ดำเนินการได้ตามแผน

4.2.4 จัดระบบการบริการและบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น แผนปฏิบัติการต้องกำหนดรายละเอียดและกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

5. ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 208)

5.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

5.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบาจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

5.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น โดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนที่สอนระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

6. ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 208)

6.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางการตำรวจให้แก่ท้องถิ่น ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้

6.2 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

6.3 การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้

อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าคัดค้านได้

6.4 การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงานเพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญ

6.5 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และถ้าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นตนเองอยู่แล้ว จึงมีการทุ่มเทการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังสามารถ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจจะดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ได้จะต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามแล้วคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างก็ตรงสำนวนและรายละเอียดส่วนย่อย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะให้ความหมาย

ดังตัวอย่างต่อไปนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดพื้นที่ที่อยู่ในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

วิชา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 12) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศมีองค์กรที่มาจากผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงาน มีอิสระตามสมควรภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนด

ลิขิต ชีรเวทิน (2548 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระโดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : 10) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตนและได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ

จากคำนิยามการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองตนเองเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้บริหารเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

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

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศมีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

2.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

2.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

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

3.1 เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจ

หลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

3.2 เพื่อให้การจัดทำบริหารแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงานจึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการปัญหาจึงแตกต่างกันด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถรู้และแก้ไขปัญหาได้ตรงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรที่จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ (ลิขิต วีรเวทิน, 2548 : 415)

4.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรกฎหมายรองรับมีเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4.2 มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

5. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญซึ่งสามารถที่จะทำการสรุปได้ดังนี้คือ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 430-431)

5.1 เป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

5.2 การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

5.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและรวบรวมความต้องการของประชาชน และจะนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐานและเป็นแม่บทของการปกครองประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (วรุฒม์ เจตย์ภัทรนาท. 2541 : 16-17)

6.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ประชาชนในท้องถิ่น

6.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

6.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

6.4.1 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

6.4.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

6.4.3 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

6.4.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

6.4.5 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.5 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

6.6 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.7 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งการโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนและลงโทษพนักงานและลูกจ้างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

6.9 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

6.9.1 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

6.9.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ของตน

6.9.3 การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด ในแง่ประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนมีความเป็นอิสระพอสมควร ส่วนกลางเพียงคอยกำกับดูแล

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนร่วมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย มีวิธีจัดให้สภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2545 : 6)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับ โครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเป็นที่ สังกัดว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้ เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติใน ท้องที่บางแห่งมิเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุง ระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ นี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็น หน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วน จังหวัดตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท.0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และค่วนมาก ที่ มท.0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะ ของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะ เป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับที่กฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มี รายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและในประกาศราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ย

ของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

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

2. การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง (2545 : 10) ได้กระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีต ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2.2 คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและมีจำนวนมากว่าผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

2.3 อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตหน้าที่ และมีกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

2.4 อำนาจทางการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้ เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิ รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และ ผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการ ที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่ จัดเก็บได้จัดเก็บแล้วก็จัดสรรภาษีเหล่านี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และ วิธีทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้้นอกเหนือมากไปกว่า ท้องถิ่นอีกด้วย เช่น จากอาคารรั้งนกงางแอน ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะ กระจายอำนาจลงหน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการ ปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล
2. ประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนา ตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการ ส่งเสริมแนวคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้ เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและพัฒนาทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลและส่งผลให้ เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

3. โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมี ฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีโครงสร้างบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง, 2545 : 21)

3.1 โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปัจจุบันถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว) ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

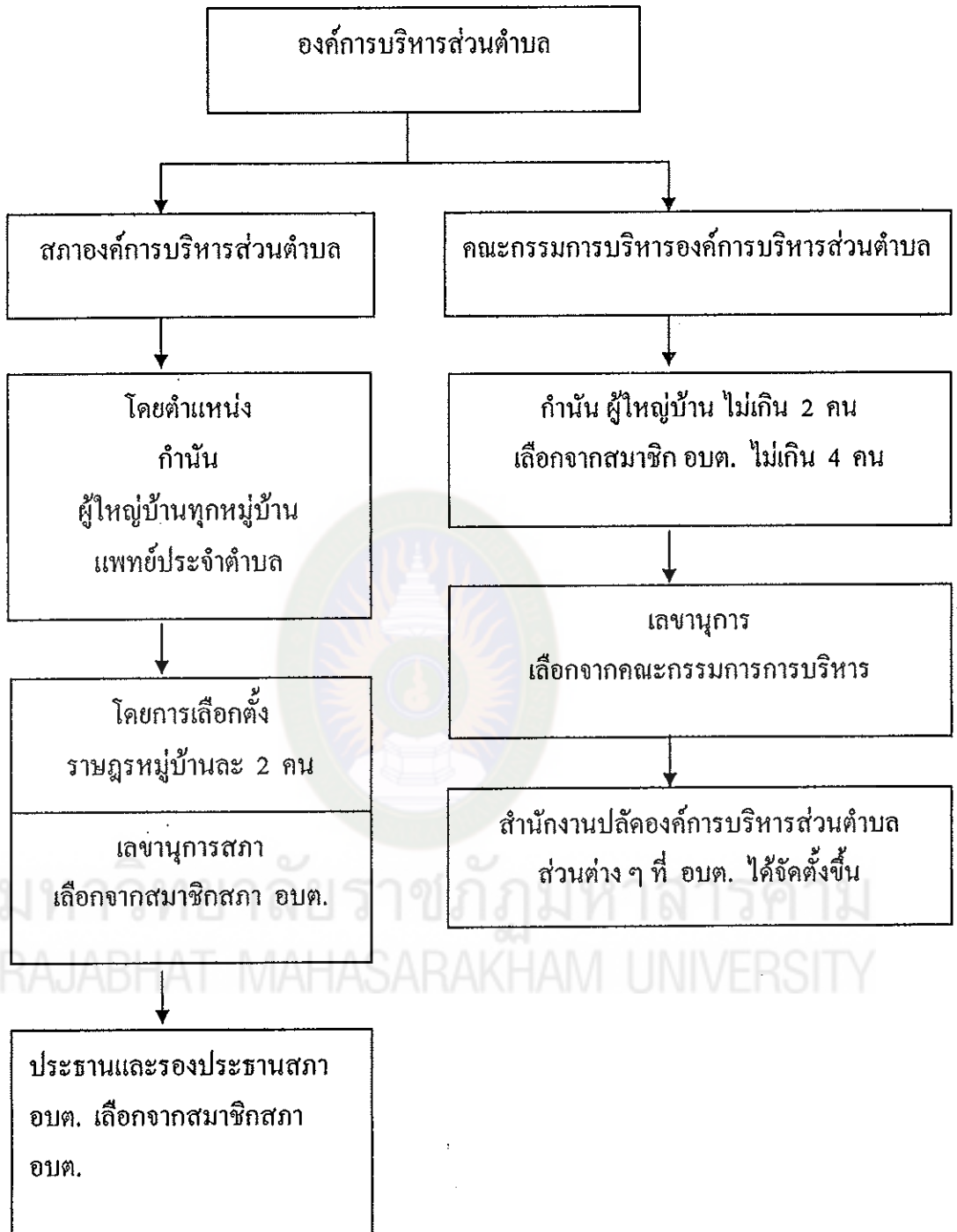
3.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา และรองประธานสภา หนึ่งคน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

และเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนเป็นเลขานุการ (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

3.1.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกดังกล่าวข้างต้น แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหาร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะการกำหนด 4 ปีแรก ให้กำนัน เป็น โดยตำแหน่ง)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



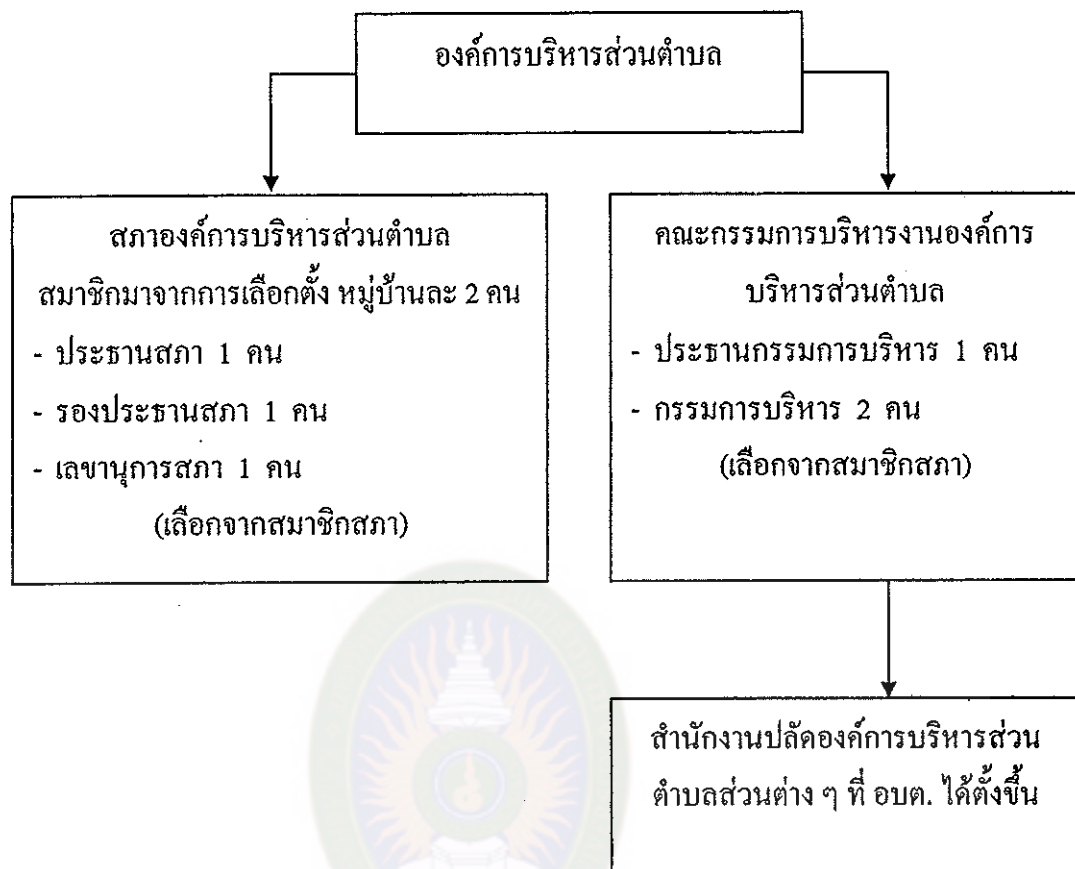
แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ที่มา : กรมการปกครอง. 2545 : 29

3.2 โครงสร้างการบริหารงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ (กรมการปกครอง. 2545 : 34) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 หมวคว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปดังนี้

3.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (ถ้ามีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน) มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ 1 คน โดยที่สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

3.2.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542
ที่มา : กรมการปกครอง. 2545 : 40

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

3.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละสามคน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

3.3.3 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของ

องค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดกับกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2) ตั้ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.4 พนักงานส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม (2548 : 251) กล่าวว่า พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น คล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีพนักงานจ้าง

นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่

อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม

3.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

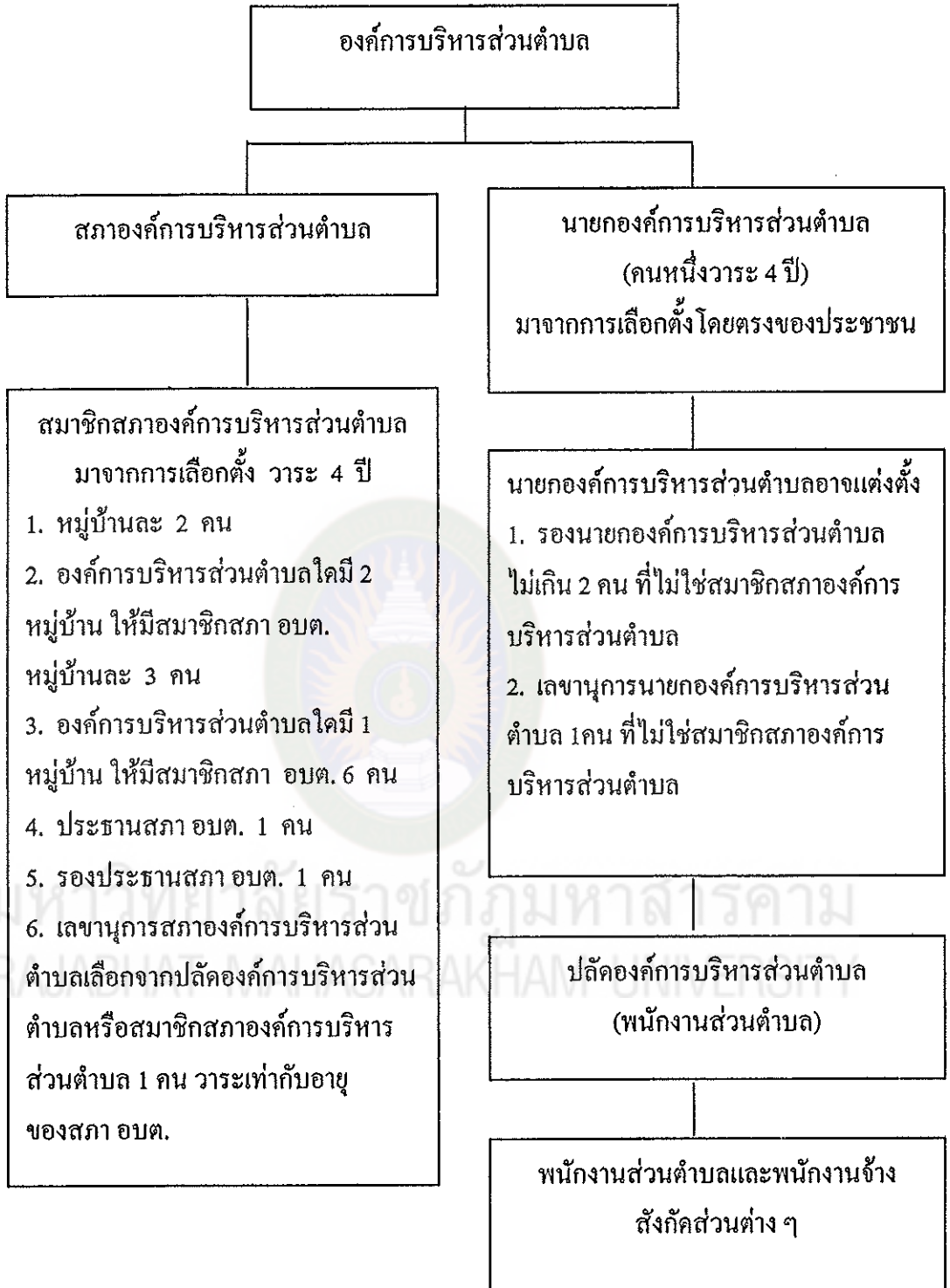
การแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วนคือ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

3.4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2 ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี

3.4.3 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 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ (กรมการปกครอง. 2545 : 47)

4.1.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบล และจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้คณะสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

4.1.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4.1.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือสนับสนุนบุคลากร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

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

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

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

- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถาน
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่หน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการ หรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกของระบบราชการในระดับตำบลที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการจากคนในท้องถิ่น และให้คนในท้องถิ่นแก้ไขปัญหาร่วมกัน ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแล ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันที่จะส่งเสริมให้ทุกตำบลมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลให้คนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

1. ความหมายของบทบาท

บทบาท ได้มีผู้ให้ความหมายในแนวคิดของนักจิตวิทยาและนักสังคมวิทยา ได้ให้นิยามเกี่ยวกับความหมายของ “บทบาท” หลากหลายทัศนะ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 602) ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

กรองทิพย์ อยู่สุข (2535 : 11) ได้ให้ความหมายบทบาทว่า หมายถึง แบบอย่างของพฤติกรรมที่คาดหวังว่าบุคคลจะแสดงออกในกิจกรรมที่ทำร่วมกับผู้อื่น บทบาทสะท้อนให้เห็นตำแหน่งในสังคมรวมไปถึงหน้าที่สิทธิความรับผิดชอบและอิทธิพลของแต่ละบุคคลด้วย

อุทัย หิรัญโต (2536 : 78) ได้กล่าวไว้ว่า บทบาทหรือหน้าที่ หรือพฤติกรรม อันพึงคาดหวังของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือวัฒนธรรมของกลุ่ม สังคมนั้นกำหนด ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแผนแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่มีต่อบุคคลอื่นอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

ทิตยา สุวรรณชญ (2517 : 38 ; อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ, 2545 : 18) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1.1 บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norm) ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ กำเนิดถึงตัวบุคคล น้อยที่สุด แต่มุ่งไปที่การชี้หน้าที่อันควรกระทำ

1.2 บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเองที่จะคิดและ ทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

1.3 บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่มีจะกระทำ โดยให้ สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อ ตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

ณัฐชา สัมเชื้อหวาน (2546 : 14-15) กล่าวโดยสรุปว่า บทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งผูกพันอยู่กับ สถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม โดยที่สังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของบุคคล ในแต่ละสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งไว้เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

สมบุญ สุคติ (2546 : 13) กล่าวโดยสรุปถึงความหมายของ บทบาท คือ สิทธิ หรือหน้าที่ที่บุคคลที่อยู่ในสถานภาพหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในสังคมกำหนดจะต้องกระทำหรือ ปฏิบัติตามบทบาทที่ตนเองได้รับมอบหมายนั่นเอง

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีที่มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมที่คนในสังคม ได้รับรู้ และได้รับการกระทำจากบทบาทที่แสดงของบุคคล ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเป็นการวิเคราะห์ บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กระทำตามภาระหน้าที่รับผิดชอบต่อสังคม จนบทบาทที่ได้รับซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการของทางราชการ โดยแนวคิดและทฤษฎีบทบาทได้มีผู้แสดงแนวคิดไว้หลากหลาย จึงมาเป็นแนวทางศึกษา บทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

2. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่

ถ้าพิจารณาลักษณะของบทบาทที่ปรากฏในสังคมให้ลึกซึ้งแล้วจะพบบทบาทอยู่ในหลายรูปแบบหลายลักษณะสรุปได้ดังนี้ (สงวนศรี วิรัชชัย, 2527 : 13)

2.1 บทบาทตามที่กำหนด (Prescribed roles) หมายถึง บทบาทที่สังคมกลุ่ม หรือองค์กรกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมกลุ่ม หรือองค์กรนั้น ๆ เช่น ข้อกำหนดที่ว่าข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่ง

การโดยชอบ เป็นต้น

2.2 บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง (Expected roles) หมายถึง บทบาทหรือแบบของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องคาดหวังผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ บทบาทที่ถูกคาดหวังนี้มักจะสอดคล้องกับบทบาทที่กำหนด แต่ในบางครั้งบทบาทที่เกี่ยวข้องคาดหวังอาจจะไม่ตรงกับบทบาทที่กำหนดไว้ก็ได้ เพราะคนบางคนมีความคาดหวังมากกว่าหรือน้อยกว่าข้อกำหนดที่ตนได้รับทราบ

2.3 บทบาทตามความคิดเห็นของผู้อยู่ในตำแหน่ง (Subjective roles) หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิด และเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ดังนั้น บทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดและก็จะอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

2.4 บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted roles) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของเจ้าตัว ผู้อยู่ในตำแหน่งแต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมการคาดความคิดของเจ้าตัวผู้อยู่ในตำแหน่งแต่ก็อาจมีกรณีที่บุคคลแสดงพฤติกรรมการคาดหวังต่อผู้อื่นทั้ง ๆ ที่บทบาทนั้น ไม่ตรงกับบทบาทตามความคิดเห็นของคนที่ได้

2.5 บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ (Perceived roles) หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่งซึ่งโดยชอบธรรมการรับรู้ที่คนเราจะมีการเลือกที่จะรับรู้ และอาจจะมีการรับรู้ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงได้ด้วยอิทธิพลจากประสบการณ์และสถานการณ์หลายอย่าง ดังนั้นเมื่อผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติบทบาทโดยแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ผู้ที่ได้พบเห็นไปจากบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่งด้วย

3. ประเภทของบทบาท

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

3.1 บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคู่มากับตำแหน่งเป็นบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้

3.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนด จากบุคลิภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ ค่านิยม เจตคติ การศึกษา อบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีที่ผู้ดำรง ตำแหน่งนั้นยึดถือ

3.3 ความขัดแย้งของบทบาท ได้แก่ (สมัย เทียนชัย, 2533 : 27 ; อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ, 2545 : 18) การที่บุคคลได้กระทำตามบทบาทที่กำหนด บางครั้ง บทบาทที่กระทำอาจได้รับการยอมรับหรือเกิดความขัดแย้ง โดยความขัดแย้งของบทบาทนั้น จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมี บทบาทหลายบทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียว จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่ สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของนั่นเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกัน นี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทาง หนึ่ง จึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา

3.4 การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของบทบาทไว้ 3 วิธี คือ (กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ, 2527 : 122 -124 ; อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ, 2545 : 19)

3.4.1 โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ ชัดเจนลงไปว่า ผู้ใดควรจะทำหน้าที่ใดในสถานศึกษา

3.4.2 โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้อง และปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทนั้น ๆ คือ ไม่ก้าว ภายหน้าที่การงานของผู้ใด

3.4.3 โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วน ช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือน ให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่น ครูใหม่จะไม่มี ความมั่นใจในการสอน ครูเก่าควรแนะนำเทคนิคการสร้าง ความมั่นใจในการสอนให้

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ สรุปได้ว่า บทบาท เป็นการกระทำ หรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและการปฏิบัติตามตำแหน่งตามสถานภาพของ แต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตาม ตำแหน่งและสถานภาพจึงควบคู่กันเสมอ องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นหน่วยงานที่ถูก กำหนดบทบาทหน้าที่ที่กระทำต่อสังคม โดยมีกฎหมายเป็นผู้กำหนดบทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะ

บทบาทในการดำเนินงานตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ผู้วิจัยจึงได้นำบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหน้าที่ที่ต้องทำ มาเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
2. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
3. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
5. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
6. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือสนับสนุนบุคลากร

เนื่องจากเนื้อหาในข้อ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมาย ซึ่งในการปฏิบัติงานแล้วทางการมอบหมายงานอาจจะกระทำเฉพาะบางแห่ง และภารกิจที่มอบแต่ละแห่งอาจไม่เหมือนกันจึงอาจทำให้ข้อมูลในการดำเนินงานไม่สมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงไม่นำบทบาทและภารกิจในการดำเนินงานตามข้อ 9 มาเป็นเนื้อหาในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเท่านั้น ความคิดเห็นเป็นผลมาจากทัศนคติส่วนบุคคล ความคิดเห็นเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นคุณสมบัติประจำตัวที่แตกต่างกัน เช่น ประสบการณ์ ระดับการศึกษา ความสามารถในการติดต่อกันในสังคม อายุ เพศ เป็นต้น

จำลอง เงินดี (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลมีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความคิดเห็นนั้น อาจจะถูกกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงของทัศนคติได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติตรงที่ทัศนคตินั้นเจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

ธวัชชัย นาคฤทธิ์ (2540 : 9) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง จากการใช้สติปัญญาความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นการพูดหรือเขียน อาจจะถูกต้องหรือไม่ก็ได้และอาจจะได้รับการยอมรับ หรือไม่ยอมรับก็ได้เช่นกัน ความคิดเห็นนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา สถานการณ์ หรือเมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมา

อัจฉรา กลิ่นสุคนธ์ (2534 : 10) สรุปว่า ความคิดเห็นคือ ความรู้สึกของบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ในช่วงเวลาหนึ่ง อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็น อาจสรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกของแต่ละบุคคลที่ไม่สามารถจะคาดคะเนออกมาว่าจะทางบวกหรือทางลบ ซึ่งเป็นผลจากเจตคติ ค่านิยมหรือจากสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ และอาจเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาหรือสถานการณ์

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

2.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้ (จิรายุ ทรัพย์สิน. 2540 : 19-20)

2.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทัศนคติหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้

พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.1.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.1.5 สื่อมวลชนคือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์, 2542 : 12-13)

2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็น ไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัวหรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

3. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมีการวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ ดังนี้

มาตราวัดเจตคติหรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์, 2545 : 102-117)

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยชี้อันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +2 0 -1 -2 ตามลำดับ

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตราวัดออกเป็น ปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่า เป็นลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาเป็นมาตราวัดความคิดเห็น โดยยี่ระดับความคิดเห็นให้ เลือกลง 5 ระดับคะแนนคือ 5 4 3 2 1

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีหลายวิธี และในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำวิธีการวัด ความคิดเห็นของลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) มาสร้างมาตราวัดความคิดเห็นให้ผู้ตอบสามารถ เลือกลง 5 ระดับ กำหนดให้คะแนน 5 4 3 2 1

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ

1. สภาพทางภูมิศาสตร์

1.1 ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัด มหาสารคาม จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 ตำบลโลกก่อ เป็นตำบล หนึ่งใน 13 ตำบลของอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ห่างจากที่ว่าการอำเภอ เมืองมหาสารคามทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ประมาณ 19 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับ ตำบลต่าง ๆ ดังนี้ คือ

ทิศเหนือ : ติดกับตำบลหนองโน, ตำบลหนองปลิง อำเภอเมือง มหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ : ติดกับตำบลบัวค้อ อำเภอเมืองมหาสารคาม, ตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก : ติดกับตำบลหนองปลิง, ตำบลบัวค้อ อำเภอเมือง มหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก : ติดกับตำบลหนองโก อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

1.2 เนื้อที่

อาณาเขตของตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม มีเนื้อที่ประมาณ 54.14 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 33,836.125 ไร่

1.3 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของตำบลโคกก่อ อำเภอมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยทั่วไปเป็นที่สูง ทางด้านทิศใต้ลาดลงต่ำมาเรื่อยๆ ลงทางด้านทิศเหนือของตำบล แต่โดยส่วนรวมของตำบลโคกก่อ อำเภอมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม จะมีพื้นที่ลักษณะเป็นรูปลูกคลื่นลอนตื้น โดยตลอดทั้งตำบลจะเบาบางบ้างเล็กน้อย ระดับความสูงของพื้นที่อยู่ระหว่าง 173-201 เมตร จากระดับน้ำทะเล

2. สภาพทางการปกครอง

จำนวนหมู่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม มีทั้งหมด 16 หมู่บ้าน มีประชากรรวมทั้งสิ้น 8,039 คน ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรตำบลโลกก่อ แยกเป็นหมู่บ้าน

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร		
		ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านโลกก่อ	305	316	621
2	บ้านโรงบ่ม	86	70	156
3	บ้านหนองหิน	354	315	669
4	บ้านหนองหิน	386	425	811
5	บ้านภูดิน	312	281	593
6	บ้านหนองแสง	163	172	335
7	บ้านสมศรี	242	266	508
8	บ้านหนองแวงน้อย	129	144	273
9	บ้านหนองโจด	259	282	541
10	บ้านหัวช้าง	322	360	682
11	บ้านภูดินเหนือ	371	394	765
12	บ้านโลกก่อใต้	226	266	492
13	บ้านหนองโจด	278	287	565
14	บ้านหนองสูง	191	217	408
15	บ้านภูดินตักศิลา	97	102	199
16	บ้านหนองค่าย	213	208	421
รวม		3,934	4,105	8,039

ที่มา : ข้อมูลทะเบียนราษฎร อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

(ณ เดือน กันยายน 2551)

3. สภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 อาชีพ

ประชากรตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักด้านการเกษตร ได้แก่ การทำนา ทำสวน เนื่องจากตำบลโลกก่อ

อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม มีพื้นที่เป็นคลื่น จึงประสบกับปัญหาภัยแล้ง อาชีพรองลงมาคือรับจ้างและค้าขาย รายได้เฉลี่ย 10,000 บาท/คน/ปี

3.2 หน่วยธุรกิจในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ

3.2.1 บัณฑิตน้ำมันและก๊าซ จำนวน 7 แห่ง

3.2.2 โรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 1 แห่ง

3.2.3 โรงสี จำนวน 27 แห่ง

4. สภาพทางสังคม

4.1 การศึกษา

4.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 6 แห่ง

4.1.2 โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง

4.1.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 แห่ง

4.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 12 แห่ง

4.3 สาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล จำนวน 1 แห่ง

4.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ป้อมยามตำรวจ จำนวน 1 แห่ง

5. การบริการพื้นฐาน

5.1 การคมนาคม

องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ห่างจากตัวเมืองมหาสารคาม ประมาณ 19 กิโลเมตร ระหว่างทางหลวงสายจังหวัดมหาสารคาม ไปอำเภอบรบือ โดยเลี้ยวซ้ายเข้าสู่ตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เป็นถนนลาดยางตลอดเส้นทางซึ่งมีการคมนาคมทางบกเป็นหลัก โดยถนนสายทางหลวงชนบท หมายเลข มค 2008 และสาย มค 2010 และถนนลูกรังภายในตำบลเป็นเส้นทางสายหลัก

5.2 การโทรคมนาคม

5.2.1 ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขสาขาย่อย จำนวน 1 แห่ง

5.2.2 โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 14 แห่ง

5.3 แหล่งน้ำธรรมชาติ

5.3.1 ลำน้ำ ลำห้วย จำนวน 3 สาย

5.3.2 บึง หนองและอื่นๆ จำนวน 15 แห่ง

5.4 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

5.4.1 อ่างเก็บน้ำ จำนวน 1 แห่ง

5.4.2 ฝาย จำนวน 4 แห่ง

5.4.3 บ่อน้ำตื้น จำนวน 30 แห่ง

5.4.4 บ่อโยก จำนวน 24 แห่ง

6. ข้อมูลอื่นๆ

6.1 ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ทรัพยากรป่าไม้ค่อนข้างสมบูรณ์ จำนวน 700 ไร่ บริเวณป่าสงวนแห่งชาติป่าโคกหินลาด ในเขตตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

6.2 มวลชนจัดตั้ง

อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน จำนวน 160 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง รับผิดชอบพื้นที่ประมาณ 54.14 ตารางกิโลเมตร มีหมู่บ้าน 16 หมู่บ้าน จำนวนประชากร 8,039 คน มีงบประมาณประจำปี 2550-2551 จำนวน 22,202,145.26 บาท และจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าประชาชนยังต้องการให้มีการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านความสะอาดของหมู่บ้าน ด้านส่งเสริมอาชีพของประชาชน ด้านการพัฒนาสตรีและด้านการส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของการทำหนังสือร้องขอผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน (องค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ. 2551 : 4)

คณะกรรมการหมู่บ้าน

1. ประวัติความเป็นมา

คณะกรรมการหมู่บ้าน ได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2524) ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่าที่ควรเนื่องจาก

- 1) การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว
- 2) กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการระดับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ
- 3) รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน

คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้การรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ คือ ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ ออปป.

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นหลัก ตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปฯ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องวางแนวทางดำเนินงานซึ่งตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ขึ้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2526 ลงมติว่า

1) รับทราบผลการดำเนินงานปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านของ
กระทรวงมหาดไทย

2) ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบหมู่บ้าน ซึ่งอนุมัติในหลักการให้มี
คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียวโดยเคร่งครัดเว้นแต่หมู่บ้าน อพป. ตามพระราชบัญญัติ
จัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงเป็นไปตามกฎหมาย

3) อนุมัติในหลักการให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคลอื่น
ใดทุกสังกัดให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของฝ่ายกิจการต่าง ๆ
ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ให้ทุกจังหวัด/อำเภอ ได้ปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้าน
ในปี 2526 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และข้อบังคับ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) พ.ศ. 2526 โดย
ได้มีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ของ
กม. และที่ปรึกษาของ กม. พร้อมกันทั่วประเทศ

กระทรวงมหาดไทย ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกจาก
ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีสามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้ และจังหวัด/อำเภอ
จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรี เพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาท
ของสตรีในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน

รัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เนื่องจาก
ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปได้โดยรวดเร็ว คล่องตัว และมี
ประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน
ตามมาตรา 28 ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551
จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6
เมษายน 2551

กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย
การดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 และข้อบังคับ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

2. รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

2.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ กม. ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ

2.1.1 กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน

2.1.2 กรรมการหมู่บ้านโดยการเลือก ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวน 2-10 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้กำหนด จำนวนที่พึงมีในหมู่บ้าน

2.2 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ กรรมการหมู่บ้านเล็กรองประธานกรรมการหมู่บ้านจากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่งและจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเล็กรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้าน และให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้าน

เป็นประธาน

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

เป็นกรรมการ

สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เป็นกรรมการ
ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน	เป็นกรรมการ
กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 2-10 คน	เป็นกรรมการ
ลำดับที่ 1-4 เป็น โดยตำแหน่ง	
ลำดับที่ 5 เป็น โดยการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน	

3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คณะกรรมการหมู่บ้านแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

3.1 คณะทำงานด้านอำนวยการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหมู่บ้าน รองประธานกรรมการหมู่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าคณะกรรมการด้านต่าง ๆ เลขานุการ และเหรัญญิก โดยให้ประธานกรรมการหมู่บ้านและเลขานุการ เป็นหัวหน้าและเลขานุการ คณะทำงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.1.1 งานธุรการ

3.1.2 การจัดประชุม

3.1.3 การรับจ่ายและเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน

3.1.4 การประชาสัมพันธ์

3.1.5 การประสานงานและติดตามการทำงานของคณะกรรมการด้านต่าง ๆ

3.1.6 การจัดทำรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการในรอบปี

3.1.7 งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ

มอบหมาย

3.2 คณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย กรรมการหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ และกรรมการหมู่บ้านที่ คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.2.1 การส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3.2.2 การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้กับราษฎร
ในหมู่บ้าน

3.2.3 การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ
ข้อบังคับของหมู่บ้าน

3.2.4 การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท

3.2.5 การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยการป้องกันและปราบปราม
ยาเสพติดภายในหมู่บ้าน

3.2.6 การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของ
หมู่บ้าน

3.2.7 การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน

3.2.8 งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ
มอบหมาย

3.3 คณะทำงานด้านแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่
คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน

3.3.2 ประสานการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านกับ
คณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อดำเนินการหรือเสนอของบประมาณจากภายนอก

3.3.3 การรวบรวมและจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ของหมู่บ้าน

3.3.4 การติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาหมู่บ้านและงานอื่น ๆ
ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

3.4 คณะทำงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยกรรมการหมู่บ้านที่
คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.4.1 ส่งเสริมการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้าน

3.4.2 การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาด
เพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับราษฎรในหมู่บ้าน

3.4.3 งานอื่น ๆ ตามที่ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ
มอบหมาย

3.5 คณะทำงานด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ประกอบด้วย
กรรมการหมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.5.1 การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การจัดสวัสดิการ
ในหมู่บ้าน

3.5.2 การสงเคราะห์ผู้ยากจนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้

3.5.3 การส่งเสริมอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การสาธารณสุข

3.5.4 งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ

มอบหมาย

3.6 คณะทำงานด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยกรรมการ
หมู่บ้านที่คณะกรรมการเลือก มีหน้าที่เกี่ยวกับ

3.6.1 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา การบำรุงรักษาศิลปประเพณี
ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของหมู่บ้าน

3.6.2 งานอื่น ๆ ตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการ
มอบหมาย

3.7 คณะทำงานด้านอื่น ๆ ที่คณะกรรมการหมู่บ้านเสนอและนายอำเภอ
เห็นชอบ

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

4.1 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ใน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับ
ที่ 11) พ.ศ. 2551

4.1.1 คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษา
แก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตาม
กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้าน
ร้องขอ

4.1.2 ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการ
บูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับ
องค์กรอื่นทุกภาคส่วน

4.2 การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการประนีประนอมข้อพิพาท
ในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอม
ข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530

ลักษณะของข้อพิพาทที่จะทำการประนีประนอม ข้อพิพาทนั้นๆ เป็น
ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

4.2.1 คดีแพ่งทุกประเภท

4.2.2 คดีอาญาประเภทความผิดที่ยอมความกันได้

4.2.3 คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประนีประนอม

ข้อพิพาท

4.2.4 ข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมี
ภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

4.3 การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐ คณะกรรมการหมู่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือ
แนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินงาน
ในหมู่บ้าน เช่น โครงการ SML กองทุนหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหาเสพติด ฯลฯ
ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจใน
การทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน

4.4 การปฏิบัติงานประจำกระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่
ในการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยสั่งการผ่านจังหวัด และอำเภอ

4.5 การกิจเฉพาะตามลักษณะพื้นที่ คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหรือ
ผู้แทนของประชาชนในการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างตาม
ลักษณะโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิสังคม เพื่อให้
การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการหมู่บ้าน สรุปได้ว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน
มีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านในการดำเนินงานตามนโยบายของ
รัฐบาลที่ดำเนินงานในหมู่บ้าน ซึ่งผู้ใหญ่บ้านอาจมอบหมายคณะทำงานในแต่ละด้าน เพื่อเป็น
การกระจายอำนาจในการทำงาน เพื่ออำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของ
ประชาชน คณะกรรมการหมู่บ้าน จึงเป็นองค์กรหรือผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ที่จะ
สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ดี ผู้วิจัยจึงเลือกพื้นที่แยกตามหมู่บ้านที่อยู่อาศัย
ของคณะกรรมการหมู่บ้านมาเป็นแนวทางในการศึกษา เพราะคณะกรรมการหมู่บ้านแต่ละ

พื้นที่ที่แตกต่างกันย่อมจะได้รับการสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน
ได้ดี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

เรวัตติ สมบัติทอง (2543 : 81) ได้ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นโดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : 72) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการวิจัยพบว่า

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

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบ ความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์เชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบ มีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อารยา เดชกมล (2546 : 55) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และในด้านปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันเห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมพงษ์ ภิรมย์ชม (2546 : 67) ได้ศึกษาวิจัย ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดจันทบุรี ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับสูง โดยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่อยู่ในอันดับสูงสุด คือ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่มีการสมยอมราคา รองลงมาคือ การตัดสินใจของผู้บริหารในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายใต้หลักประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และความอยู่รอดขององค์กร และในเรื่องของการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น สามารถพัฒนาเป็นโครงการที่ยั่งยืนได้ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถป้องกันปัญหา แก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน

วีรศักดิ์ พรหมภักดี (2546 : 76) ได้ศึกษาวิจัย บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : กรณีศึกษาความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า กำนันในจังหวัดสกลนครมีความคิดเห็นต่อบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในระดับปานกลางก่อนไปทางสูง โดยเฉพาะในด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของกำนัน ได้แก่ อายุ รายได้ต่อปีและอาชีพ ส่วนระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบของค์กร

บริหารส่วนจังหวัด ไม่มีผลต่อความคิดเห็นของกำนัน

สุปัทม์ ทองรัตน์ (2547 : 42) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากรและด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลาง คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่ข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 74) ได้ศึกษา การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของ คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ประสงค์ พิมพ์พิทักษ์ (2548 : 65) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนเมื่อจำแนกตามเพศ อายุ วุฒิการศึกษา สภาพการสมรส อายุเขตที่อยู่อาศัยพบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ณทพษ์ วิษะรันดร์ (2548 : 68) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างคอก อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เพศชายและเพศหญิง ผู้มีรายได้ระหว่าง 5,000 บาทและต่ำกว่ากับผู้มีรายได้ 5,001 บาท ขึ้นไป มีความคิดเห็นไม่ต่างกัน ผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีความคิดเห็น

มากกว่า ผู้มีอายุ 18-30 ปีและ 31-59 ปี อาชีพเกษตรกรและค้าขาย พนักงานบริษัท ห้างร้าน โรงงานอุตสาหกรรมและรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ มีความเห็นไม่ต่างกัน

จารุณี พิมพ์จำปา (2551 : 79) ได้ทำการวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคูทุ่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร ผลจากการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคูทุ่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร อยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้านพบว่า ความคิดเห็นระดับมาก 2 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ระดับความคิดเห็นปานกลาง 3 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ระดับความคิดเห็นน้อย 4 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคูทุ่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร จำแนกตามอายุ ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนจำแนกตามระดับการศึกษา ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับการศึกษาประถมศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างกับระดับการศึกษามัธยมศึกษาหรือเทียบเท่าทางสถิติที่ระดับ .05 โดยระดับประถมศึกษาที่มีความคิดเห็นมากกว่าระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า

3. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคูทุ่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร คือ ควรจัดให้มีการบำรุงรักษาถนนให้ใช้งานได้ทุกสาย ควรจัดที่ทิ้งขยะให้เพียงพอและเหมาะสม ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ระวังเกี่ยวกับโรคติดต่อมีการระบาด ควรจัดให้มีศูนย์รับแจ้งและประสานความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ควรจัดให้ทุนการศึกษาสำหรับเด็กในพื้นที่ อบต. ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อสงเคราะห์คนชราและคนพิการได้อย่างทั่วถึง ควรจัดให้มีการดูแล รักษาต้นไม้ที่ปลูกในวัน

สำคัญอย่างต่อเนื่อง ควรมีการจัดโครงการประเพณีท้องถิ่นอื่น และควรมีการประชาสัมพันธ์ ผลสัมฤทธิ์ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ทางราชการมอบหมายทุกครั้ง

คำรงค์ แสงสุวอ (2552 : 73) ได้ศึกษาวิจัย การดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลป่าฝาง อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าฝาง อำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก และการเปรียบเทียบระดับการดำเนินงานตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

2. งานวิจัยต่างประเทศ

บูแมน และนอร์แมน (Bouman and Norman. 1975 : 113-121) ได้ ทำการศึกษาถึงทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง พบว่า การให้บริการสาธารณะใน ภาครัฐบาลยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และพบว่าปัจจัย ที่ทำให้การบริการสาธารณะในภาครัฐบาลน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชนจน ทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะในภาครัฐบาล คือ

1. ลักษณะของงานที่ไม่ควรมีลักษณะของงานแบบประจำ อีกต่อไป
2. คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้อ

องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อการจ้างงาน ให้ดีขึ้น ด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจ เริ่มแรกคือ จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหา บุคคลเข้ามาทำงาน มีการให้ข้อมูลข่าวสาร ความกระตือรือร้นให้เกิดในที่ทำงาน

ความคิดเห็นของนักศึกษาที่มีต่อการให้บริการในภาครัฐบาล คือ จะต้องเป็น รูปแบบที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสวัสดิการ นันทนาการ หรือด้านอนามัย ประเด็นสำคัญคือ จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจ ในงานที่ทำด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหาร และระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

ฟิทซ์เจอร์าลด์ และดูรันท์ (Fitzgerald and Durant. 1980 : 585-594) ได้ ทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในมลรัฐเทนเนสซีที่มีต่อการบริหาร สาธารณะที่ได้รับ 5 ประเภทคือ บริการด้านตำรวจ อักลิภัย นามัย การศึกษา และถนน หนทางซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นการประเมินจากอัตวิสัย (Subjective aspect of evaluations) โดยเฉพาะตัวแปรอิสระ เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ เป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งคุณและโทษใน

สังคมอเมริกัน กล่าวคือ คนดำ คนจน คนแก่ มักจะเป็นคนที่ถูกมองว่า น่าจะมีความรู้ดีกว่า คนถูกกีดกันในการได้รับบริการเมื่อเปรียบเทียบกับคนขาว คนมีเงิน และวัยรุ่นในเมืองนั้น ส่วนตัวแปรอิสระ เช่น ขนาดของเมืองนั้นถ้าขนาดของเมืองใหญ่มากขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนที่เพิ่มขึ้น ปัญหาการส่งมอบบริการจะมีมากกว่าเมืองที่มีขนาดเล็ก

จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในมลรัฐเทนเนสซี มีความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับ ปัจจัยทางด้านภูมิหลังของประชาชนและปัจจัยทางด้านทัศนคติเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ แต่ถ้าต้องการที่จะพยากรณ์ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับและระดับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีอิทธิพลในระบบทางส่งมอบบริการระหว่างค่าใช้จ่ายที่เสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ

วิลเลียม (Williams, 1976 : 230) ได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมพบว่า กระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของประชาชนใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน แก้ปัญหาพร้อมกัน การใช้วิทยาการที่เหมาะสม และการสนับสนุนคิดตามผลการปฏิบัติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งพบว่า การดำเนินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้พัฒนาการดำเนินงานมาเป็นลำดับโดยการดำเนินงานในระยะแรกๆ อยู่ในระดับปานกลาง และต่อมามีการดำเนินงานอยู่ในระดับที่สูงขึ้น ส่วนในด้านความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีความแตกต่างกัน ด้าน สถานภาพ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ผลการวิจัย พบว่า มีทั้งความคิดเห็นแตกต่างกัน และไม่แตกต่างกัน โดยกำหนดนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ผู้วิจัยได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 กรอบแนวคิด ดังแผนภูมิที่ 4

ตัวแปรอิสระ

คณะกรรมการหมู่บ้านในตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคามจำแนกเป็น 16 หมู่บ้าน

1. บ้านโลกก่อ
2. บ้านโรงป่บ
3. บ้านหนองหิน
4. บ้านหนองหิน
5. บ้านภูคิน
6. บ้านหนองแสง
7. บ้านสมศรี
8. บ้านหนองแวงน้อย
9. บ้านหนองโจด
10. บ้านหัวช้าง
11. บ้านภูคินเหนือ
12. บ้านโลกก่อใต้
13. บ้านหนองโจด
14. บ้านหนองสูง
15. บ้านภูคินดักสิลา
16. บ้านหนองค่าย

ตัวแปรตาม

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน

1. ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล