

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนาขาว อำเภอโพธารมย์ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ จากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
6. องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว
7. คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) 2551 และแผนพัฒนาสามปี (2551 – 2553)
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างก็ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียด ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับแต่ละบุคคลให้ความหมายที่แตกต่างกันไป

ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2535 : 7) คำนิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จัดตั้ง และถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537 : 17) ได้ให้ ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น

ว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นยังอยู่ ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

ลิจิต ธีระเวคิน (2540 : 386) ให้ ความหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็น การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

มอนตาญ (Montagu. 1948 : 101) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งต้องสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับ ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็น รัฐอธิปไตย

คราก (Clarke. 1957 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย การปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ หนึ่งโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ ให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย มีอิสระใน การปฏิบัติงานภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง

1.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2543 : 143 - 147) การปกครองท้องถิ่นมีหลักการ 4 ประการ คือ

1. เป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ (Subsidiarity) สิ่งสำคัญที่ต้องเข้าใจร่วมกันใน เบื้องต้นก็คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา (Creature of The State) ดังนั้น รัฐจึงมีความชอบธรรมในการออกกฎหมายระเบียบเพื่อจัดตั้ง ขอบเขต หรือรวม กำหนดโครงสร้างกระบวนการดำเนินการและควบคุมกำกับดูแลตลอดจนปรับเปลี่ยนฐานะของการปกครอง ท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ ก็ควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ความเป็นอิสระของ ท้องถิ่นในที่นี้ครอบคลุมความหมาย 4 ประการ คือ

ประการแรก เป็นความอิสระในฐานะที่เป็นส่วนย่อยหนึ่งของรัฐ มิใช่
 ความเป็นอิสระที่เด็ดขาดไปจากรัฐบาลกลางแต่ประการใด แต่เป็นความอิสระที่มี
 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการอันหนึ่งอันเดียวกัน
 (Unity) ไม่ว่าจะการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State)
 หรือระบบสหพันธรัฐ (Federal State) ก็ตาม

ประการที่สอง ความเป็นอิสระนี้ หมายถึง ความเป็นอิสระของหน่วยงาน
 บริหาร (Corporate Autonomy) ของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการในภารกิจหน้าที่
 ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง โดยที่มีการแทรกแซงจากส่วนกลางน้อยที่สุด

ประการที่สาม เป็นอิสระของประชาชนในท้องถิ่น (Civic Autonomy)
 ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้มี
 การบริหารงานที่สอดคล้องกับเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ประการที่สี่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับการรับผิดชอบ
 ที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ด้วย เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่
 ที่ได้รับมอบหมายทั้งตามกฎหมายและตามความคาดหวังของประชาชน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) มีคำกล่าวว่า
 “ประชาธิปไตย” คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน
 การปกครองของประชาชนเป็นการแสดงถึงการยอมรับหลักการอำนาจอธิปไตยเป็น
 ของประชาชน และแสดงออกโดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยผ่าน
 ทางสถาบันและกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ เช่น สถาบันรัฐบาล รัฐสภา ตุลาการ
 การเลือกตั้ง การติดตาม ตรวจสอบ การใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น องค์การปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม
 การปกครองโดยประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญ และถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตย
 แต่การปกครองโดยประชาชนมักเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากในสังคมไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน
 ภาคประชาชนในสังคมดังกล่าวจึงมีในของเขตที่จำกัดมาก โดยที่อำนาจยังรวมศูนย์อยู่ที่
 ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น การปกครองโดยประชาชนรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น
 จึงมักเป็นไปได้เพียงรูปแบบ แต่เนื้อหาสาระของการปกครองตนเองกลับมีเพียงส่วนน้อย
 และในท้ายที่สุดการปกครองเพื่อประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองในระบบ
 ประชาธิปไตย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนในองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นได้กระทำการต่าง ๆ เพื่อส่วนรวมโดยแท้ ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมใน

การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งมีการประเมินผล การปฏิบัติงาน

4. ความใกล้ชิด (Proximity) กับท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ระบบการเมืองการปกครองระดับรากฐาน (Grass Root) ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น มากที่สุด ทำให้รู้และเข้าใจถึงสภาพแวดล้อม สภาพปัญหาและสาเหตุที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น นั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี และสามารถเข้าแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและรวดเร็ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่ หรือ กิจกรรมที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงกระจายหน้าที่และอำนาจตัดสินใจดำเนินการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัด การดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจใน การจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ได้แก่ ระบบสาธารณสุขูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสุขภาพ ทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ ๆ สองอย่างที่ รัฐบาลลงควบคุมไว้เด็ดขาด คือ ทหารและการต่างประเทศ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 12) ได้ให้ความหมายไว้ 2 ลักษณะ คือ
ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่น และมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระใน การดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และ การโทรทัศน เป็นต้น ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจ การปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ บางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา

ของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของ ราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

อูร ดันสิสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมาย ของการกระจายอำนาจว่า คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง

อนนท สิทธิประศาสน์และไพฑูรย์ บุญรัตน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมาย ของการกระจายอำนาจว่าเป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง โดยให้จัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลแต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2541 : 45) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 กรณี ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายในพื้นที่ที่ได้กำหนดขึ้น โดยให้มีความอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มงานได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้

2. การยกอำนาจให้หรือการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาด (Devolution) หมายถึง การกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจบริหารตนเองได้อย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดคน นโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ การมอบอำนาจในลักษณะอย่างนี้เป็นการบริหารตนเอง (Local Self-Government)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล

เป็นการกระจายการตัดสินใจ ทั้งด้านบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการ องค์กรและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการตัดสินใจในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2.2 หลักการกระจายอำนาจ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540 : 101) อธิบายว่า การกระจายอำนาจประกอบด้วย หลักการสำคัญ ดังนี้

1. หลักการเป็นนิติบุคคล กล่าว คือ การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์ประกอบเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลางการมืองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. หลักการมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน อธิบายว่า ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กร เช่น นี้จะมีลักษณะที่ไม่คิด ไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ การกระจายอำนาจจะต้องมีอำนาจอิสระใน การปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้

3. หลักการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ คือ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะโดยการมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือโดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง

4. หลักการมีงบประมาณของตนเอง หมายถึง การมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น

สรุปได้ว่า หลักการในการกระจายอำนาจ เป็นหลักที่มีความจำเป็นและ ความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดหลักการใด จะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้น ในการกระจายอำนาจต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคล ต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

2.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวทิน (2541 : 17-18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองว่ามีความสำคัญทั้ง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างระดับชาติและโครงสร้างในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครอง เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะที่หัวโตก้นริบ

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่กำลังเน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก ความสำคัญประการหนึ่ง คือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมมือร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระการพัฒนาจะเป็นลักษณะหยิบยื่นยัดใส่ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นแต่กลับจะสร้างความเหลื่อมล้ำอันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางทหาร และตำรวจให้แก่ท้องถิ่นก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้ และการกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเป็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจล้มเลิกถึงชาติได้ในที่สุด นอกจากนั้นการกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลหรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้ และการกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหาร เพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญ สุดท้ายการกระจายอำนาจการปกครองสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 ความเป็นมาของการบริหาร

การบริหารเกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมและพัฒนาเป็นลำดับในระยะแรก ๆ อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยสามัญสำนึก เช่น ระบบครอบครัว วัด กลุ่มสนใจ กลุ่มอาชีพ ต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้นความเจริญของโลกได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ สังคมมนุษย์จึงมีความจำเป็นในการจัดการวิธีการ จัดระบบความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น รู้จักแบ่งงาน แบ่งหน้าที่กันเป็นระบบยิ่งขึ้น มีการรวมกลุ่มก่อสร้างกติกาดำเนินวิถีชีวิตให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการบริหารอย่างมีระบบ อาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า การบริหารได้เริ่มอย่างจริงจังหลังจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมของโลกเป็นต้นมา และได้พัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันได้นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการบริหารหรือการจัดการมากขึ้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการพัฒนาผู้นำในองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นนักบริหารชั้นมืออาชีพมากขึ้นด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีระบบการจัดองค์กรและการบริหารตั้งแต่สมัย ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศทางยุโรปบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ได้มีการจัดระเบียบการบริหารมาก่อนแล้ว สำหรับการบริหารของแต่ละประเทศก็มีข้อแตกต่างกันการบริหารในสหรัฐเป็นระบบที่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถแข่งขันโดยถือเอาผลผลิตเป็นส่วนใหญ่ประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ยึดถือความซื่อสัตย์ความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นสำคัญ (ปัญญา ปุຍเป็ย 2534 : 10-12)

สำหรับอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่วิทยาการด้านบริหารได้รับการพัฒนาก้าวหน้าไปมากที่สุดประเทศหนึ่งโดย ถือว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งของรัฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารหรือปกครองประเทศนั้นมีแนวความคิด 2 แนวคิด (ปัญญา ปุຍเป็ย 2534 : 10-12)

3.1.1 แนวคิดที่ว่า การเมืองกับการบริหาร แยกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะถือว่าการบริหารเป็นงานธุรกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและกฎหมายที่ระบุไว้เพื่อให้กิจการของรัฐดำเนินไปตามเป้าหมาย การบริหารจึงอยู่นอกขอบข่ายการเมืองแนวความคิดนี้เป็นของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson)

2. อีกแนวคิดหนึ่ง คือ การเมืองกับการบริหารแยกกันไม่ออกเพราะกิจกรรมทั้งสองด้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงการสร้างการปกครองประเทศ การเมืองเป็นเรื่องการกำหนดนโยบายส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล การเมืองและการบริหารต้องมีความสัมพันธ์ ซึ่งเป็นแนวคิดของ แฟรงค์ กูด นาว (Frank J. Goodnow) งานการบริหารเป็นงานที่เกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดเป้าหมาย กำหนดวัตถุประสงค์แล้วนำยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ศิลปะการจูงใจ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการที่จะนำเทคนิคใด ๆ มาใช้เพื่อให้บุคคลได้ปฏิบัติภารกิจให้บรรลุจุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการได้โดยราบรื่นย่อมต้องพึ่งพาผู้บริหารเข้ามาช่วยในการจัดสรรทรัพยากรทั้งทางด้านบุคคลและวัสดุสิ่งของ ตลอดจนประสานการทำงานร่วมกันไปได้โดย ไม่ติดขัดจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จะเห็นถึงงานสำคัญของผู้บริหารที่จะต้องทำงานไปพร้อม ๆ กัน

ตลอดเวลาอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

2.1 ในส่วนที่เป็นผู้นำ มีภาระหน้าที่เป็นผู้นำในกิจกรรมขององค์การ

2.2 ในส่วนภารกิจ เป็นการจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งประสาน

การปฏิบัติให้เรียบร้อยตามเป้าหมาย

2.3 ในส่วนที่รับผิดชอบ ต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไป

อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

3.2 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายหลากหลาย ดังนี้

เซอร์เบิร์ต ไชมอน (Simon, 1964 : 138) กล่าวว่า การบริหาร คือ การร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

เชสเตอร์ บาร์นาท (Barnard, 1956 : 28) กล่าวว่า บริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

สุภรณ์ ศรีพหล (2539 : 29) ได้ให้ ความหมาย ของการบริหารว่า เป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีจุดหมายของการใช้ทรัพยากร มีคณะบุคคลร่วมมือร่วมใจกันทำงาน เป็นกิจกรรมที่มีการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การอำนวยความสะดวก และการติดตามผลมีผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ ต้องพึ่งพาทรัพยากรการบริหารได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการจัดการว่ามีลักษณะสำคัญ

สรุป การบริหารหมายถึง การร่วมมือ การทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารที่มีคณะบุคคลเข้าร่วมทำงานโดยพึ่ง คน เงิน วัสดุ และเทคนิค

3.3 ความสำคัญของการบริหาร

โดยทั่วๆ ไปแล้วการบริหารงานมีความสำคัญต่อองค์กรดังนี้ (บุญชนะ อัทธการ. 2534 : 15 - 16)

1. ช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย
2. ช่วยให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการทำงานเพราะมีระบบนิเทศแนะนำ
3. ทำให้แต่ละคนมีหน้าที่มีส่วนเป็นเจ้าของเกิดความรับผิดชอบ
4. ช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ
5. ทำให้การปฏิบัติงานเป็นวิทยาศาสตร์มีระบบมีขั้นตอน

ดังนั้น การบริหารจึงมีความสำคัญในการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างความก้าวหน้าความมั่นคงให้แก่สถาบันอย่างมาก หน้าที่ของผู้บริหาร คือ ต้องทำงานให้สำเร็จลุล่วงโดยคณะผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา การตัดสินใจ ที่มีข้อมูลอย่างถูกต้องดังนั้นเมื่อผู้บริหารอยู่ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจจำเป็นต้องมีทักษะขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ทักษะด้านเทคนิค คือ ความสามารถในการใช้วิธีการ อุปกรณ์และเทคนิคต่าง ๆ สำหรับปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะทักษะดังกล่าวนี้ได้มาจากทั้งประสบการณ์ และการศึกษา เช่น นักบัญชี วิศวกร นายช่าง
2. ทักษะด้านเทคนิค คือ ความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ เป็นความสามารถในการจูงใจคนให้ทำงานตามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ภายในองค์กร ให้ทุกคนเกิดความรู้สึกรักศรัทธาและภักดีต่อองค์กร
3. ทักษะด้านความคิด คือ ความสามารถของผู้บริหารในการมององค์กรในภาพรวม สามารถวิเคราะห์ปัญหาตลอดแนวทางแก้ปัญหาเพื่อพัฒนาองค์กร เป็นทักษะที่มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่ต้องใช้ความคิดอ่าน วางแผน ตัดสินใจ ดำเนินการ ทั้งปวงขององค์กร

สรุป ความสำคัญของการบริหารเป็นการเพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างความก้าวหน้าความมั่นคงให้แก่สถาบัน โดยผู้บริหารต้องมีเทคนิคในการบริหาร คือ มีความสามารถในการใช้อุปกรณ์ มีความสามารถด้านมนุษยสัมพันธ์ และสามารถวิเคราะห์ปัญหา

3.4 ผู้นำทางทฤษฎีการบริหาร

เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick w. Taylor. 1911:107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึกการทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่ Taylor ให้ความสนใจศึกษามากที่สุด คือ เวลาและการเคลื่อนไหว

เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol. 1946 : 96 -97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้ กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ

1. การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต
2. การจัดองค์การจกระบบงานเพื่อการปฏิบัติ
3. การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการ หรืออำนาจการ
4. สั่งการ หรืออำนาจการ
5. การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

เอลตัน เมโย (Elton Mayo 1967 : 45 – 49) มีแนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในเพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้นมี ดังนี้

1. คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งมีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้า หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น
2. ปริมาณการทำงานของคนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาคแต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคม และทางจิตวิทยาด้วย
3. บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ
4. การออบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็นหลักประกันว่าจะอำนวยความสะดวกสูงสุดในการทำงานเสมอไป

ระบบการบริหารของ แมค เวเบอร์ (Max Weber. 1968 : 10 – 20) หรือการบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านาน และมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสายบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้

ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนา
ก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน
3. มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
5. การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การใช้ระบบคุณธรรม
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
8. หน้าที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

สรุปได้ว่า การบริหารคือ การอำนวยความสะดวกให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง คน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว เป็นการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จึงได้นำทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทมาเป็นทฤษฎีประกอบการวิจัย ดังนี้

4.1 ความหมายของบทบาท

ทิตยา สุวรรณชฎ (2525 : 9) ได้อธิบายว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูกกำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และกฎหมายแบ่งบทบาท ดังนี้

1. บทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ
2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติจริงโดยอธิบาย “ บทบาทที่ปฏิบัติจริง ” ว่าเป็นผลรวมของบทบาทตามอุดมคติ และปฏิกิริยาของผู้ที่เกี่ยวข้องในส่วนที่บทบาททางสังคม ให้ไว้มีลักษณะ ดังนี้

2.1 มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง

- 2.2 มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought to – Role) ประจําอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
- 2.3 วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่ง
ซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
- 2.4 การที่คนเราจะทราบถึงฐานะ ตำแหน่ง และบทบาท นั้น ได้มาจาก
สังคมนั้น ๆ

2.5 บทบาทที่ควรจะเป็นนั้น ไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรม
จริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่น ๆ เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยา
ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพ
ของผู้อื่นที่เข้าร่วม ในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการคิด
ต่อทางสังคม

เลวินสัน (Levinson ; อ้างถึงในสารานุกรม ดันเรื่องศรี. 2530 : 8) ได้อธิบาย
บทบาทไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ
และอื่น ๆ ที่ลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่ให้คํานึงถึงบุคคล
น้อยที่สุดแต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำ โดยให้สัมพันธ์
กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อคนดำรง
ตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง
3. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดแล้วกระทำ
เมื่อดำรงตำแหน่ง นั้น

ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 315) ได้ให้ความหมายไว้ว่าบทบาท คือ การกระทำ
หน้าที่พฤติกรรมที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้บุคคลกระทำ

พัทยา สายหู (2533 : 47) ได้อธิบายบทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความ
เป็นบุคคล และเปรียบเสมือน “บท” ของตัวละครที่กำหนดไว้ให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ
เป็น(ละคร) อะไร มีบทบาทที่ต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบท หรือเล่นไม่สมบทก็อาจถูก
เปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงใน ความหมาย เช่น นี้บทบาทก็ คือ การกระทำต่าง ๆ ที่ “บทบาท”
กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใจที่อยู่ใน “บท” นั้น

สุพัตรา สุภาพ (2534 : 29) ให้ความหมาย บทบาท คือ การปฏิบัติตามสิทธิ และหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น ตำแหน่งพ่อจะมีบทบาท คือ การเลี้ยงลูก ส่วน ตำแหน่งแม่จะมีบทบาท คือ การเลี้ยงลูก เป็นต้น นอกจากนี้ยังกล่าวไว้ว่า บทบาท จะช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพและ บทบาทกำหนดความรับผิดชอบของงาน ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2536 : 29-30) ให้ความหมาย ของบทบาทโดยอาจพิจารณา ถึงความหมายได้ 2 นัย คือ

1. นัยแรก พิจารณาในด้านโครงสร้างสังคม (Social Structure) บทบาท หมายถึงตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรม ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น

2. อีกนัยหนึ่ง พิจารณาความหมายของบทบาทในเรื่องการปะทะสังสรรค์ ทางสังคม (Social Interaction) ว่าบทบาท หมายถึง ผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำ ที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์นั้น

ดังนั้น ตามนัยแรก บทบาทเป็นการจำแนกชนิดของบุคคลที่อยู่ในสังคมซึ่งอยู่ จำแนกโดยคุณสมบัติและพฤติกรรมของเขามีสื่อที่ชัดเจน ส่วนตามนัยหลัง บทบาทเป็นวิธี ทางแสดงพฤติกรรมของบุคคลที่สังสรรค์กันนั้นว่าจะปฏิบัติอย่างไร หรือความว่าคนอื่น จะปฏิบัติต่อคนอย่างไร

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2536 : 24) ได้ให้ ความหมาย คำว่า บทบาทไว้ว่าเมื่อ บุคคลดำรงตำแหน่งในสังคม หรือกลุ่มคน/บุคคลนั้นย่อมต้องแสดงบทบาทตามตำแหน่ง นั้น ๆ เพราะฉะนั้น สถานภาพและบทบาท จึงเป็นสิ่งควบคู่กันไป หรือการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้น ๆ บทบาทจึงเป็นรูปการที่เคลื่อนไหวหรือ รูปแบบทางพฤติกรรมของตำแหน่ง ตามแตกต่างระหว่างบทบาทและตำแหน่งที่เกิดขึ้นนั้น ก็เพราะว่า ตำแหน่งเป็นแนวคิดทางสังคมวิทยา (Sociological Concept)

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือแบบแผนของพฤติกรรมต่าง ๆ ของ ผู้ดำรงตำแหน่งตามสิทธิอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของสถานภาพทางสังคมของบุคคลซึ่ง ส่งผลต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพ

4.2 ลักษณะของบทบาท

แสวง รัตนมงคลมาศ (2536 : 12) ได้จำแนก ลักษณะบทบาทไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. บทบาทในอุดมคติ (Ideal Pole) หมายถึง บทบาทที่ควรจะเป็นไปตาม

อุดมคติ อุดมการณ์ หรือหลักการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2. บทบาทที่เป็นจริง (Actual Role) หมายถึง ข้อเท็จจริงด้านกิจกรรมหรือผลงานที่ได้ปฏิบัติจริง

3. บทบาทที่รับรู้ (Perceived Role) หมายถึง ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบหรือภารกิจของคนว่าควรเป็นอย่างไร

4. บทบาทที่คาดหวัง (Expecting Role) หมายถึง บทบาทที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมุ่งหวังต้องการให้อีกฝ่ายหนึ่งประพฤติปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กร

5. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Expected Role) หมายถึง การที่ฝ่ายหนึ่งถูกคาดหวังจากอีกฝ่ายหนึ่งว่า ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างไร จึงจะเป็นไปตามคาดหวังของอีกฝ่ายหนึ่ง

ดังนั้น การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว ได้ดำเนินงานซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทที่ปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนด

5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทย ขณะนี้ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการพัฒนามาจากการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของสภาตำบลโดยสามารถลำดับพัฒนาการได้ ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2538 : 129 - 150)

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2499 สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 22 / 249 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้มีสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งและมีคณะกรรมการในตำบลผู้ใหญ่บ้านทุกคน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายบริหาร

ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2500 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ 2 วิธี คือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้งขึ้น หรือราษฎรในท้องถิ่นจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของตำบล ร้องขอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล

ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2509 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2509 โดยให้ยกเลิกสภาตำบลในปี พ.ศ. 2499 และจะใช้บังคับในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นตำบลไป ให้กำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล

ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงสภาตำบลโดยใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยยกเลิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งเป็นสภาตำบลรูปแบบใหม่ คือ คณะกรรมการสภาตำบลซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลสำหรับกรรมการโดยการเลือกตั้งกำหนดให้หมู่บ้านละ 1 คน

ครั้งที่ 5 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2538 : 129 – 150)

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล
3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย หลักกฎหมายมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 สภาตำบลทั่วประเทศจำนวนหนึ่ง (617 แห่ง) จากจำนวนทั้งหมด 6,251 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลทั่วประเทศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด และประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2542 จำนวน 350 แห่ง รวมปัจจุบัน จำนวน 6,601 แห่ง

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้และขนาดชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

ตารางที่ 1 การแบ่งลำดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้หลักเกณฑ์รายได้

รายได้	ลำดับชั้นของ อบต.	จำนวนพนักงาน
20 ล้านขึ้นไป	1	21
12 – 20 ล้านบาท	2	12
6 – 12 ล้านบาท	3	6
3 – 6 ล้านบาท	4	4
ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

การแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยรายได้
 อย่างเดียวกันมีข้อจำกัด คือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ
 การปกครอง วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มอภภาพ
 ขององค์การบริหารส่วนตำบลชัดเจน มากกว่า หลักเกณฑ์ในการใช้รายได้เพียงอย่างเดียว
 และเพื่อให้การบริหารผู้จัดการองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตรงตามปัญหา และความ
 ต้องการจึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดย
 ปัจจุบันนี้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้กำหนดขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล
 ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วน
 ตำบลขนาดใหญ่
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การ
 บริหารส่วนตำบลขนาดกลาง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การ
 บริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

5.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน ประกอบด้วยฝ่ายสภาองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมี ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2547 : 20)

5.2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้าน
 ละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหาร
 ส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน

1) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) การหมดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) องค์การบริหารส่วนตำบลหมดวาระหรือยุบสภา
- (2) ตาย
- (3) ลาออกก่อนอายุอำเภอ
- (4) มีส่วนได้เสียโดยตรง หรือโดยอ้อม ในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือกิจการที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
- (5) ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิก
- (6) ไม่อยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งติดต่อกัน 6 เดือน
- (7) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลสมควร

(8) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ออก เพราะทำตัวเสียหาย หรือทำให้ประชาชนเสียประโยชน์

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้สมาชิกสภา หรือผู้บริหารออกจากตำแหน่งได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 286

5.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกตั้งแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

1) อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

- (1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภา องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

คะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่

(3) ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

(4) ลาออก

(5) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

(7) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการข้อบัญญัติ

งบประมาณ รายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(8) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

พร้อมกัน

3) พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง

โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างภายในองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ในในฐานะข้าราชการประจำ

5.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2) มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระวังโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๆ
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การควบคุมดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติ

ของแผ่นดิน

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

5.2.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่พัฒนาพื้นที่ในตำบลให้เจริญ ตามรายได้และงบประมาณในตำบล นอกจากนี้

ยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บให้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหลายทาง ซึ่งแบ่งเป็นหมวดได้ ดังนี้ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
- (9) อากรรังนกนางแอ่น
- (10) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (11) อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง
- (12) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (13) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

กฎหมาย ที่ดิน

- (14) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (15) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (16) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (17) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (18) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2) เงินอุดหนุนรัฐบาล

3) รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่น ๆ

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - (5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - (6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) เงินกู้โดยมีหลักการ ดังนี้
- (1) กู้จาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคล
 - (2) การกู้ตาม 1 กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

- (3) การกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย
- 5) แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนตำบล
- (1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจากภาษีอากร

ต่าง ๆ ได้แก่

- (1.1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (1.3) ภาษีป้าย
- (1.4) อากรการฆ่าสัตว์
- (2) รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวน เมื่อมีการจัดเก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
 - (2.1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกนางแอ่น
 - (2.2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
 - (2.3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
 - (2.4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 - (2.5) ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) รายได้ที่ได้รับการจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
 - (3.1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

อาคารเมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น (พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ร.บ. รถยนต์)

(3.2) ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมเมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

(3.3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกระทรวงมหาดไทย

(4) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องออกข้อบัญญัติตำบลเพื่อจัดเก็บเพิ่มขึ้นตามกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

(4.1) เงินเดือน

(4.2) ค่าจ้าง

(4.3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(4.4) ค่าใช้สอย

(4.5) ค่าวัสดุ

(4.6) ค่าครุภัณฑ์

(4.7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง

(4.8) ค่าสาธารณูปโภค

(4.9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น ๆ

(4.10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

5.2.5 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

1) นายอำเภอกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หากมีการกระทำเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารทั้งคณะ หรือบางคน พ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามี การกระทำฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือเป็นการกระทำที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย

6. องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว

องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว มีบริบทดังนี้ (แผนพัฒนาสามปี : 2551 - 2553)

6.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานของตำบลสร้างนางขาว

6.1.1 วิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนา

“ ตำบลนำอยู่ เชิดชูคุณธรรม เกษตรกรรมพอเพียง มีชื่อเสียงด้านการศึกษา พัฒนาคุณภาพชีวิต พิชิตความยากจน “

6.1.2 สภาพทั่วไป (แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว (2551 - 2553 : 4-8)

6.1.3 พื้นที่ ตำบลสร้างนางขาวตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 646 กม. มีพื้นที่ประมาณ 35 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากอำเภอโพนพิสัยไปทางทิศเหนือเป็นระยะทางประมาณ 20 กิโลเมตร แบ่งการปกครองเป็น 8 หมู่บ้าน และมีสภาพเป็นที่ราบลุ่มสลับเนินพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มและ มีอาณาเขต ดังนี้ ทิศเหนือจรดกับตำบลวัดหลวงทิศใต้จรดกับตำบลเซียงคาทิศตะวันออกจรดกับ ตำบลนาหนัง ทิศตะวันตกจรดกับตำบลทุ่งหลวง

6.1.4 ดิน ลักษณะในตำบลสร้างนางขาว ส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ทำการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 95.40 เปอร์เซ็นต์ หรือ 20,870 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 4.59 หรือ 1,005 ไร่ ปัญหาทรัพยากรดิน ส่วนใหญ่จะทำได้เพียงปีละครั้ง เนื่องจากดินขาดความอุดมสมบูรณ์ เพราะอยู่นอกชลประทาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาการบุกรุกป่าไม้และถือครองกรรมสิทธิ์ และเป็นปัญหาในเขตพื้นที่ สปก.

6.1.5 น้ำ แหล่งน้ำที่มีความสำคัญของตำบลสร้างนางขาว ได้แก่ ห้วยหลวง ไหลผ่านหมู่บ้าน 2 หมู่บ้าน คือ บ้านหาดสังและหาดทรายทองแหล่งน้ำในตำบลสร้างนางขาว

ส่วนใหญ่มีสภาพดินเงินในฤดูแล้ง มีปัญหาการบุกรุกพื้นที่และปัญหาการขาดแคลนในการดูแลแหล่งน้ำตลอดจนการลดลงของประชากรสัตว์น้ำเนื่องจากขาดความรู้ในการทำประมงน้ำจืด

6.1.6 ป่าไม้ ตำบลสร้างนางงามมีเนื้อที่ประมาณ 1,005 ไร่ (ป่าที่สาธารณะ)

ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุม ทั้ง 8 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านเหล่า	จำนวน	269	ไร่
หมู่ที่ 2 บ้านสร้างนางงาม	จำนวน	47	ไร่
หมู่ที่ 3 บ้านโพธิ์ศรี	จำนวน	250	ไร่
หมู่ที่ 4 บ้านดอนสนุก	จำนวน	471	ไร่
หมู่ที่ 5 บ้านหนองแคน	จำนวน	131	ไร่
หมู่ที่ 6 บ้านหาดสัง	จำนวน	13	ไร่
หมู่ที่ 7 บ้านหาดทรายทอง	จำนวน	-	ไร่
หมู่ที่ 8 บ้านคำบอน	จำนวน	90	ไร่

หมายเหตุ ป่าไม้ของตำบลสร้างนางงามลดลงเนื่องจากการบุกรุกเพื่อทำการเกษตรและครอบครอง และลักลอบตัดไม้ทำลายป่าแปรรูปซึ่งขาดอาสาสมัครมาดูแลเรื่องนี้

6.2 สภาพเศรษฐกิจ

6.2.1 ภาคเกษตรกรรม

ผลผลิตส่วนใหญ่ของตำบลสร้างนางงามเป็นผลผลิตทางการเกษตร ได้แก่ ข้าวนาปีและข้าวนาปรัง ซึ่งจะได้ผลผลิตเต็มเม็ดเต็มหน่วย คือ ข้าวนาปรัง เกษตรจะทำนาเป็นจำนวนมาก ในเขตระบบชลประทานผลผลิตแต่ละปีจะถูกส่งออกไปจำหน่ายยังอำเภอสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี เพราะเป็นพื้นที่ติดกับตำบลสร้างนางงามและระยะทางใกล้กว่าที่จะไปจำหน่ายยังอำเภอโพนพิสัยประกอบกับอำเภอสร้างคอมเป็นสถานที่ที่รับซื้อข้าวรายใหญ่ในอุดรธานี

6.2.2 สาขาปศุสัตว์

ปริมาณการเลี้ยงสัตว์ในตำบลสร้างนางงามในปีที่แล้วมี ดังนี้

6.2.3 ไก่พื้นเมือง

มีปริมาณเลี้ยงไก่พื้นเมืองประมาณ 419 หลังคาเรือน ประมาณ 3,280 ตัว ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้เพื่อบริโภค ในครัวเรือน

6.2.4 วัวพื้นเมือง

มีปริมาณเลี้ยงวัวพื้นเมือง ประมาณ 320 หลังคาเรือนประมาณ 1,880 ตัว ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้เพื่อจำหน่ายและบริโภค

6.2.5 กระบือพื้นเมือง

มีปริมาณการเลี้ยงกระบือประมาณ 120 หลังคาเรือนประมาณ 300 ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้ใช้แรงงานเพื่อจำหน่ายและบริโภค

6.2.6 สุกร

มีปริมาณการเลี้ยงสุกร 36 หลังคาเรือน ประมาณ 216 ตัว ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้เพื่อจำหน่ายและบริโภคในครัวเรือน

6.2.7 เป็ด

มีปริมาณการเลี้ยงเป็ดประมาณ 267 ครัวเรือน ประมาณ 1,335 ตัว ส่วนใหญ่เลี้ยงไว้เพื่อจำหน่ายและบริโภคในครัวเรือน

6.3 ภาคอุตสาหกรรม

ตำบลสร้างนางขาวมีการทำอุตสาหกรรมในครัวเรือน

โรงงานทำขนมจีน	จำนวน	5 แห่ง
โรงงานทำสุรา	จำนวน	3 แห่ง
มีสถานประกอบการทำปลาต้ม	จำนวน	1 แห่ง
โรงงานน้ำแข็ง	จำนวน	2 แห่ง
กลุ่มทำดอกไม้	จำนวน	3 แห่ง
กลุ่มจักสาน	จำนวน	1 แห่ง
กลุ่มเย็บผ้า	จำนวน	2 แห่ง
โรงสีข้าว	จำนวน	10 แห่ง
อู่ซ่อมรถยนต์/รถจักรยานยนต์	จำนวน	2 แห่ง
ร้านค้า	จำนวน	22 แห่ง
ร้านตัดผม	จำนวน	2 แห่ง
ปั้มน้ำมันหลอด	จำนวน	4 แห่ง

ซึ่งมีการจดทะเบียนจากกรมสรรพสามิตและกรมพัฒนาชุมชนส่วนใหญ่จะจำหน่ายในพื้นที่ ตำบลสร้างนางขาวและตำบลใกล้เคียง

6.4 สภาพทางสังคม

ประชากร ณ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2551 รวมทั้งสิ้น 3,855 คน แบ่งเป็นชาย 1,940 คน หญิง 1,915 คน หมู่บ้านที่มีประชากรมากที่สุด คือ บ้านสร้างนางขาวมี

จำนวนทั้งสิ้น 808 คน คิดเป็นร้อยละ 20.96 หมู่บ้านที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ บ้านคำบอน มีจำนวนทั้งสิ้น 330 คนคิดเป็นร้อยละ 8.56 ของจำนวนประชากรทั้งประชากรทั้งตำบล ความหนาแน่นเฉลี่ย

ตารางที่ 2 ข้อมูลประชากรของตำบลสร้างนางขาวและความหนาแน่นต่อพื้นที่

ลำดับที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนประชากร			
		ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1	บ้านเหล่า	249	233	482	12.50
2	บ้านสร้างนางขาว	416	392	808	20.96
3	บ้านโพธิ์ศรี	259	270	529	13.72
4	บ้านคอนสนุก	173	165	338	8.77
5	บ้านหนองแคน	165	200	365	9.47
6	บ้านหาดสัง	231	246	477	12.37
7	บ้านหาดทรายทอง	277	249	526	13.64
8	บ้านคำบอน	170	160	330	8.56
	รวม	1,940	1,915	3,855	100.00

4.1 จำนวนประชากรแยกตามอายุ มีดังนี้

อายุ	น้อยกว่า 5 ปี	จำนวน	229	คน
อายุ	5 - 9 ปี	จำนวน	291	คน
อายุ	10 - 14 ปี	จำนวน	360	คน
อายุ	15 - 19 ปี	จำนวน	347	คน
อายุ	20 - 24 ปี	จำนวน	287	คน
อายุ	25 - 29 ปี	จำนวน	361	คน
อายุ	30 - 33 ปี	จำนวน	309	คน
อายุ	30 - 34 ปี	จำนวน	358	คน
อายุ	35 - 39 ปี	จำนวน	353	คน
อายุ	40 - 44 ปี	จำนวน	357	คน
อายุ	45 - 49 ปี	จำนวน	278	คน

อายุ 50 - 54 ปี	จำนวน	167	คน
อายุ 55 - 59 ปี	จำนวน	107	คน
อายุ 60 ปี ขึ้นไป	จำนวน	359	คน

6.4.2 สถานศึกษา มีจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง เปิดสอน ตั้งแต่ ป.1 - 6 ดังนี้

- 1) โรงเรียนบ้านเหล่าโพธิ์ศรี จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 112 คน จำนวนครูทั้งสิ้น 9 คน
- 2) โรงเรียนบ้านสร้างนางขาว จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 99 คนจำนวนครูทั้งสิ้น 6 คน
- 3) โรงเรียนบ้านหนองแคน - ดอนสนุก จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 80 คนจำนวนครูทั้งสิ้น 6 คน
- 4) โรงเรียนบ้านหาดสัง จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 110 คนจำนวนครูทั้งสิ้น 8 คน

6.4.3 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก มีจำนวน 2 แห่ง ดังนี้

- 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านเหล่า (องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเอง)

จำนวนนักเรียน	41	คน
จำนวนครู	2	คน
- 2) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหาดสัง (ถ่ายโอนจากกรมพัฒนาชุมชน)

จำนวนนักเรียน	43	คน
จำนวนครู	2	คน

6.4.4 สถานพยาบาล

มีจำนวนสถานพยาบาลจำนวน 1 แห่ง คือ สถานีอนามัยตำบลสร้างนางขาว มีบุคลากรที่ปฏิบัติงาน 5 คน แบ่งเป็น ข้าราชการประจำ 2 คน ลูกจ้างชั่วคราว 3 คน

6.4.5 สถานีตำรวจ

ตำบลสร้างนางขาว อยู่ในเขตรับผิดชอบของ สถานีตำรวจภูธรเหล่าต่างคำ และมีนายตำรวจประจำตำบลจำนวน 2 คน

6.5 ศักยภาพในตำบล

6.5.1 ศักยภาพของบุคลากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำทั้งสิ้น 27 คน

1) ตำแหน่งในสำนักปลัด อบต.	จำนวน	9 คน
2) ตำแหน่งในส่วนการคลัง	จำนวน	4 คน
3) ตำแหน่งในส่วนโยธา	จำนวน	4 คน
4) ตำแหน่งในส่วนสวัสดิการสังคม	จำนวน	1 คน
5) ตำแหน่งในส่วนส่งเสริมการเกษตร	จำนวน	4 คน

5.2 ตำแหน่งในส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จำนวน 5 คน

โดยในจำนวน 27 คน มีระดับการศึกษา ดังนี้

1) ระดับประถมศึกษา	จำนวน	3 คน
2) ระดับมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา	จำนวน	10 คน
3) ระดับอนุปริญญา/ปวส.	จำนวน	4 คน
4) ระดับปริญญาตรี	จำนวน	10 คน
5) ระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี	จำนวน	- คน

6.6 สักยภาพของชุมชนในพื้นที่

6.6.1 ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ตั้งอยู่ในพื้นที่สาธารณะ 1,005 ไร่ ยังมีสภาพที่สมบูรณ์ สามารถพัฒนาเป็นป่าชุมชน

6.6.2 มีสภาพพื้นที่เหมาะสมในการขยายพันธุ์กระบือไทย

6.6.3 มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างจังหวัด คือ เชื่อมต่อเข้าสู่ อำเภอสร้างคอม อำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี

6.6.4 ตำบลสร้างนางขาวมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ สามารถทำการพัฒนาทำระบบชลประทานเพื่อการเกษตรให้ทั่วถึง

6.6.5 ประชาชนรายได้และฐานะปานกลาง

6.7 งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว มีรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวน 10,968,576.83 บาท โดยแยกเป็นรายการ ดังนี้

6.7.1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จำนวน 298,748.47 บาท

6.7.2. บาทรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ จำนวน 7,067,823.36 บาท

6.7.3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 3,602,005.52 บาท

สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ.2551 องค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว (นับถึงเดือน มีนาคม 2551) มีรายได้รวม 16,602,999.01 บาท โดยแยกเป็นรายการ ดังนี้

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จำนวน 540,773.32 บาท
2. รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ จำนวน 14,621,423.69 บาท
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล จำนวน 1,440,802.00 บาท

6.8 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

6.8.1 โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบ้านเหล่า หมู่ที่ 1 จำนวน 200,000 บาท

6.8.2 โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบ้านโพธิ์ศรี หมู่ที่ 3 จำนวน 200,000 บาท

6.8.3 โครงการก่อสร้างถนน คอนกรีตเสริมเหล็กบ้านหนองแคน หมู่ที่ 5 จำนวน 250,000 บาท

6.8.4 โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบ้านหาดสัง หมู่ที่ 6 จำนวน 300,000 บาท

6.8.5 โครงการก่อสร้างถนน คอนกรีตเสริมเหล็กบ้านคำบอน หมู่ที่ 8 จำนวน 300,000 บาท

6.8.6 โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบ้านคอนสนุก หมู่ที่ 4 จำนวน 300,000 บาท

6.8.7 โครงการก่อสร้างถนนลาดยาง บ้านคำบอน หมู่ที่ 8 จำนวน 4,000,000 บาท

7. คณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) 2551 และแผนพัฒนาสามปี (2551 – 2553)

7.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

7.1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

1) ประวัติความเป็นมา

คณะกรรมการหมู่บ้านกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 มาตรา 28 ตรี โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้าน มีหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการ

หมู่บ้านในสภาวะการณ์ปัจจุบัน (พ.ศ. 2524) ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้เท่าที่ควรเนื่องจาก การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จัดตั้งคณะกรรมการรับหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอน และต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ จึงได้เสนอความเป็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงแบบการบริหารงานของหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ คือ ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ เป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 เป็นหลัก ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ อพป. ยกเลิกคณะกรรมการระดับหมู่บ้านรูปแบบอื่น ๆ (ยกเว้นคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.) ให้ใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2524 ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 เป็นหลัก ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องวางแนวทางการดำเนินงานซึ่งได้ตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2426 ขึ้น คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2426 ลงมติรับทราบผลการดำเนินงานปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวง ทบวงกรม ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบหมู่บ้านซึ่งอนุมัติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว โดยเคร่งครัดเว้นแต่หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อนุมัติในหลักการให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคลอื่นใดทุกสังกัดให้เป็น ที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของฝ่ายกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยได้ โดยขอให้คำนึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติด้วยว่า ผู้ที่จะเข้าร่วม เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ปรึกษาของฝ่ายกิจการต่าง ๆ นอกเหนือจากผู้

ที่เกี่ยวข้องแล้วจะต้องมีความเต็มใจและอุทิศเวลาเพื่อการนี้ สำหรับข้าราชการควรได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ก่อนด้วย กระทรวงมหาดไทยรับขอสังเกตของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนี้ไปพิจารณา กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการหมู่บ้านและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องไม่มีค่าตอบแทนตลอดไป ในกรณีที่บุคคลได้รวมตัวกัน จัดตั้งเป็นกลุ่มเพื่อดำเนินการกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยส่วนราชการไม่ได้เกี่ยวข้องด้วยนั้น ถ้ากลุ่มใดมีกิจการทำนองเดียวกับฝ่ายกิจการใดในคณะกรรมการหมู่บ้าน ก็ควรจัดให้อยู่ในกิจการนั้น ๆ ด้วยควรพิจารณาให้มีกรรมการหมู่บ้านทำนองเดียวกันนี้สำหรับชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครด้วยกระทรวงมหาดไทยได้ให้ทุกจังหวัด ทุกอำเภอ

ได้ปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านในปี 2526 ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 โดยได้มีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้าน พร้อมกันทั่วประเทศ กระทรวงมหาดไทย ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น นอกจากผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรี สามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้ และจังหวัด อำเภอ จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรีเพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบาทบาทของสตรี ในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน รัฐบาลได้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 เนื่องจากปัจจุบันได้มี

การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพโดยปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอน 27 ก. เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2551 กระทรวงมหาดไทยได้ยกเลิกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์

การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างบทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

2) รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านหรือ (กม.) ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก กรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน ประเภทที่สอง กรรมการโดยการเลือก ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกกรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวน 2 – 10 คน โดยให้ที่ประชุมเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้กำหนดจำนวนที่พึงมีในหมู่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย หลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานกรรมการหมู่บ้าน จากกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งคนหนึ่งและจากกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีกคนหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกรองประธานคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานคนหนึ่ง และ ประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน เลือกกรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการหมู่บ้านและให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือก

กรรมการหมู่บ้านคนหนึ่งเป็นเหรัญญิก ส่วนกรรมการหมู่บ้านคนอื่น ๆ ก็จะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของคณะทำงานด้านต่าง ๆ ดังนั้น รูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

- | | |
|--|---------------|
| (1) ผู้ใหญ่บ้าน | ประธานกรรมการ |
| (2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน | กรรมการ |
| (3) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | กรรมการ |
| (4) ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน | กรรมการ |
| (5) กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ 2 – 10 คน | กรรมการ |

ลำดับที่ 1-4 เป็นโดยตำแหน่ง ลำดับที่ 5 เป็นโดยการเลือกของราษฎร
ในหมู่บ้าน

3) การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหมู่บ้าน

การได้มาของกรรมการหมู่บ้านของผู้นำหรือผู้แทนหรือองค์กร
ในหมู่บ้าน ผู้นำของกลุ่มดังต่อไปนี้ มีสิทธิเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 193 - 212) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการพัฒนาขีด
ความสามารถในการบริหารพัฒนาสภาพตำบล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษา พบว่า

1. ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบล ได้แก่
ข้อมูลข่าวสารมีส่วนช่วยในการพัฒนาตำบลมีขีดความสามารถสูงไม่มากนัก

2. ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงาน พัฒนา
ของตำบล ได้แก่ กรรมการสภาพตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาที่ต่ำ ทำให้ขาดความรู้
ในการปฏิบัติงาน

3. ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร คือ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์
ต่อการบริหารงานที่ได้รับจากสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 69 - 84) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงาน
ของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
ได้แก่ การที่สมาชิกสภาพตำบลยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่องค์การ
บริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำ ในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน
การคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณ
ไม่ครอบคลุมภารกิจด้าน การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
ในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกันในด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง ยัง
ไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติ และมี
การอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่อง
การกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่าเจ้าหน้าที่ที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังและอำเภอ
ยังสับสนในบทบาทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการ
คลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่

องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ
องค์การบริหารส่วนตำบลธนู จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยม
จังหวัดพิจิตร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาขาดประสิทธิภาพด้านการจัดทำ
งบประมาณ การบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย อยู่ในระดับต่ำ

ศิริพงษ์ มุขศรี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย การดำเนินงานขององค์การ
บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่ม
จัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2539 และได้จำแนกงาน
ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมองค์การ
การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณ พบว่า
การดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง

ตรีธรรงค์ พงษ์รัตน์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
ขององค์การบริหารส่วนตำบลความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะ
กรณีของอำเภอคอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความ
คิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตคอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า
ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทดสอบความแตกต่างด้าน อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ
รายได้ ความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานและความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติของสมาชิก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ
.05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. จากตัวแปรทั้งหมดที่ศึกษา พบว่า มี 2 ตัวแปรที่มีผลกระทบต่อความ
คิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ประสิทธิภาพ
ในการดำรงตำแหน่ง และการอบรมเรื่องการปฏิบัติงานในขณะดำรงตำแหน่ง

ประพันธ์ วรรณบวร (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิก
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา
จังหวัดนครราชสีมา พบว่า

1. คุณลักษณะส่วนบุคคลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วน
ใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 51 – 60 ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่ประกอบ
อาชีพด้านการเกษตรมีรายได้ต่อปีอยู่ระหว่าง 20,001 – 40,000 บาท เป็นสมาชิกโดย

การเลือกตั้งมากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง และส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในงานพัฒนา ก่อน
เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก

2. ปัจจุบันสังคมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่
ติดตามข่าวสารทางการเมือง มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบองค์การบริหารส่วน
ตำบลมีอุดมการณ์ประชาธิปไตย ในระดับมาก มีความรู้ความเข้าใจอำนาจหน้าที่ ตามคาดหวัง
ในผลประโยชน์ในระดับปานกลาง และส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบส่วนร่วม

3. ระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า
สมาชิกสภาที่อยู่ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร มีส่วนร่วมในการดำเนินงานในระดับมาก

4. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ
การมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาฝ่ายสภา ได้แก่ อายุ ประสบการณ์ในการพัฒนาการติดตาม
ข่าวสารของการเมืองความคาดหวังในผลประโยชน์และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ส่วนปัจจัยที่
มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาฝ่ายบริหารได้แก่ประสบการณ์ในงานพัฒนา
และความคาดหวังในผลประโยชน์

5. ปัจจัยและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม พบว่า สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ สมาชิกจึงต้องการให้มีการ
จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่บ้าง

สุกัญญา บุตรอำคา (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องพฤติกรรมการบริหาร
งานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า

1. ผู้บริหาร ประชาชน และพนักงานส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจใน
การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง

2. พฤติกรรมการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่อง
การใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยการจ่ายเงินมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบลประจำปี
แต่แตกต่างในเรื่องประเภทโครงการที่ทำการพัฒนาโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีการพัฒนา
เกือบครอบคลุมทุกด้านบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ประชาชนมีความพึงพอใจ

3. ความต้องการสนับสนุนในการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลขอรับและต้องการใช้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารขององค์การ
บริหารส่วนตำบลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มี
ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิภาพปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรีเด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิภาพต่ำรวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านบำรุงรักษา ด้านและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและรักษาทางระบายน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรื่องตามลำดับค่าสัมพันธ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ พบว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริการงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

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

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริการงาน

พัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจุบันด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้และความเข้าใจในการพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ในการบริหารชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 ส่วน ปัจจัยด้านการศึกษา ประสิทธิภาพในการทำงานและการได้รับเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตรการให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

พระมหาจันทิม มะเตือ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอคู้อวัง จังหวัดยโสธร พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม พบว่า พนักงาน / ลูกจ้าง / สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขาดความเข้าใจ กฎระเบียบ ข้อบังคับ มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารที่ไม่มีความโปร่งใส มุ่งเข้าไปเพื่อที่จะแสดงหาผลประโยชน์มากกว่าการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญอย่างแท้จริง และประชาชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างจำกัด ทั้งทางด้านการติดตามและตรวจสอบ

คุณาวุฒิ ชัยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาด้านการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับสูง และมีผลการดำเนินงานในระดับสูงจำนวน 3 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระวังใครคิดต่อ และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่สถานภาพในการดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน

จารุณี ธนิตกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่าระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 6 ด้าน คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศอายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

พิชัย วัฒนกิตกุล (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน

3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวม พบว่า นายกองดีการบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้าน พบว่า นายกองดีการบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก น้อยกว่าความคิดเห็นของนายกองดีการบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญาและระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่แตกต่างกัน

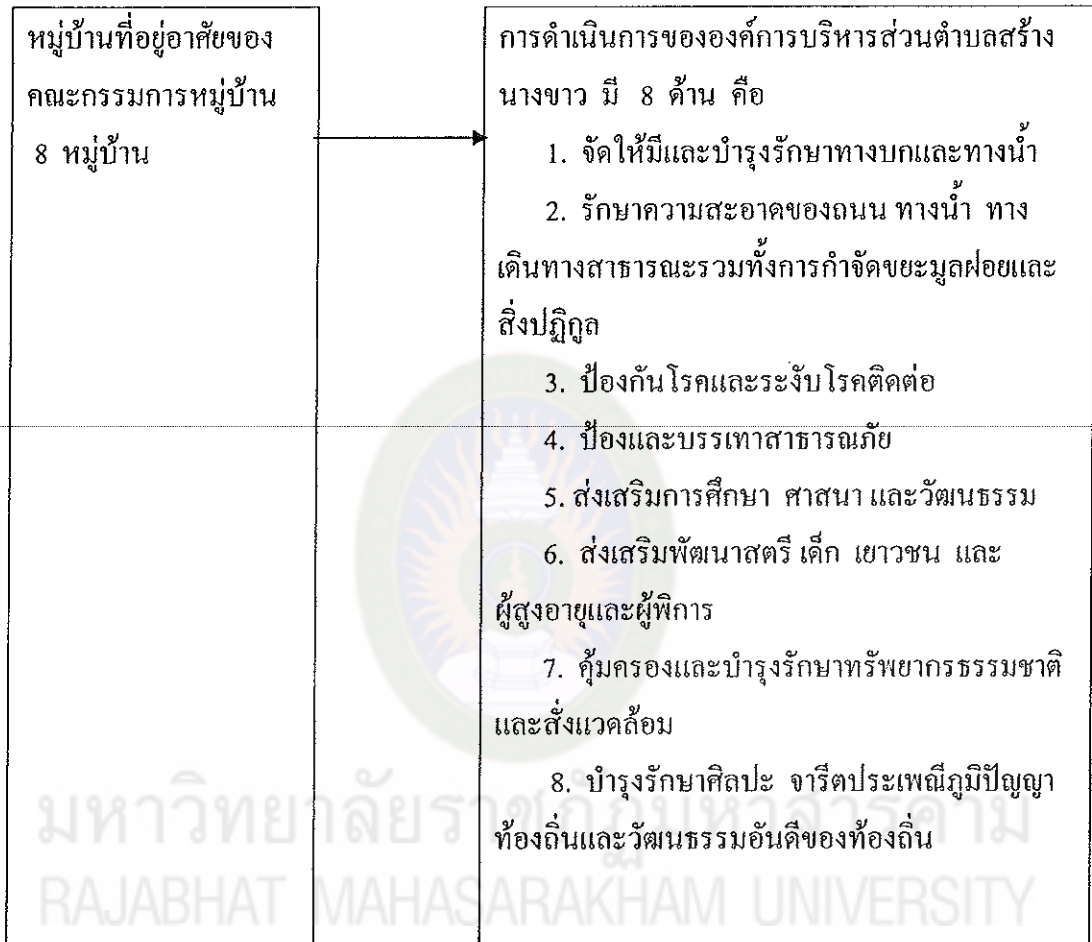
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสร้างนางขาว อำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย