

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาบอน อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเอกสาร

ที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. ข้อมูลทั่วไปของตำบลนาบอน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัย

1. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัย (พ.ศ.1718-1893) ซึ่งมีการจัดการปกครองแบบพ่อปกครองลูก จวบจนสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นที่มีแนวความคิดการปกครองแบบนายปกครองป่าว และการปกครองแบบจตุสดมภ์ในสมัยอยุธยาและต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองท้องถิ่นไทยได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

การปกครองท้องถิ่นมีแนวความคิดที่ว่า “รัฐเท่านั้นเป็นผู้ก่อตั้งการปกครองท้องถิ่น” (Local Government is a Creation of the State) ฉะนั้น การที่จะให้ท้องถิ่นใดมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาลกลางย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะจะก่อให้เกิดรัฐซ้อนรัฐขึ้นตามความเป็นจริงนั้น ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระ แต่จะเป็นความอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การกำหนดของรัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุด หรือมีอำนาจอธิปไตยภายในประเทศ ส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจอิสระแต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุม หรือ

การมอบหมายอำนาจจากรัฐเท่านั้น ดังนั้น รัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ตลอดไป

แม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องควบคุมดูแลการเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ก็ตาม แต่ความมีอิสระของท้องถิ่นจะมีได้อย่างกว้างขวางเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งเหล่านี้คือ (บุญรงค์ นิลวงศ์ . 2525 : 16-17)

1. ความใจกว้างของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการบริหารของรัฐ จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ย่อมเป็นไปตามรูปแบบของรัฐ แล้วกำหนดเป็นนโยบายของรัฐขึ้น

2. ท้องถิ่นต้องมีรายได้เพียงพอต่อการบริการ จึงจะมีความเป็นอิสระและความคล่องตัว ในการบริหาร แต่ถ้าท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจากรัฐหรือหน่วยงานอื่นด้วยแล้ว ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานเจ้าของเงินจะเข้ามาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะวางตัวอยู่ภายในกรอบที่เจ้าของเงินกำหนดให้

3. สถานการณ์ของประเทศ หากประเทศใดมีเหตุการณ์ไม่สงบ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ย่อมจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของชาติ แต่ในทางกลับกันถ้าประเทศใด มีความสงบเรียบร้อย สังคมอยู่ในภาวะปรกติสุข การกระจายความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่น จึงเป็นไปได้โดยง่ายและเป็นไปอย่างกว้างขวาง

นิกร เกร์กุล (2543 : 21-23) ได้กล่าวถึงแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Wold Wide Declaration of Local Self - Government) สรุปได้ 10 ประการดังนี้

1. รากฐานทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประเทศนั้น

2. ทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น (Concept of Local Self - Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่น ต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในกรอบของกฎหมาย ในการวางแผนกฎเกณฑ์และจัดกิจการและจัดกิจการสาธารณะตามความรับผิดชอบและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว จะต้องให้บุคคลหรือองค์กร ผู้แทนประชาชน (สภา) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระและครบถ้วนตามวาระที่กำหนด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจะต้อง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออย่างน้อยก็ต้องให้สภาเป็นคนแต่งตั้งหรือเห็นชอบ

3. ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่น (Scope of Local Self - Government) ประกอบด้วย

3.1 การดำเนินการภารกิจสาธารณะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

3.2 ท้องถิ่นมีสิทธิโดยทั่วไปในการริเริ่มกิจการใด ที่รัฐมิได้มอบหมายให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจงและกิจการใดๆที่รัฐห้ามมิให้ท้องถิ่นกระทำ

3.3 การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาลักษณะการกิจดังกล่าว ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

3.4 อำนาจหน้าที่รัฐที่กระจายให้แก่ท้องถิ่น จะต้องบริบูรณ์ และเป็น การเฉพาะ (Full and Exclusive) หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการจัดการร่วมกิจกรรมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิในการเริ่มและตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ได้

3.5 อำนาจที่ท้องถิ่นได้รับอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคนั้น ท้องถิ่นจะสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดแปลงการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ได้

3.6 ในการดำเนินการใดๆของรัฐบาลในท้องถิ่นอื่น ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

4. การคุ้มครององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self-government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภา หรือยุบสภาท้องถิ่น หรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลัดฝ่ายบริหาร ได้ การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดให้มีการสืบช่วย การทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขตขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งวิธีการลงประชามติ (Referendum) ในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย

5. โครงสร้างการบริหารหรือการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structures for Local Self-Government) ท้องถิ่นจะสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของตนเองได้ เพื่อที่จะดัดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ต้องจัดให้มีสภาพการจ้างงานและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้เป็นงานที่จูงใจ รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรม (Merit system) มาใช้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่น

6. สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Condition of Office for Local Elected Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องได้รับเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่าผู้แทนจะสามารถปฏิบัติได้อย่างอิสระโดยเฉพาะ ในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการ สำหรับการกระทำ หรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่ง ผู้แทนท้องถิ่นจะต้องระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น

7. การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision of Local Authorities Activities) กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น และวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

8. ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้ คือ

8.1 ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่นและสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าว ได้โดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

8.2 การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ สามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่หยุดชะงักและมีแผนทางการเงิน ที่เพียงพอการถ่ายโอนภารกิจใดๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรการเงินเพื่อความสัมฤทธิ์ผลด้วยเสมอ

8.3 ท้องถิ่นที่อ่อนแอในทางการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดการสมดุลทางการเงิน (Financial Equalization)

8.4 รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการ กำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้ชัดเจน

8.5 ต้องส่งเสริมให้มีการจัดหาเงินช่วยเหลือ โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ การให้เงินช่วยเหลืออุดหนุนดังกล่าว ไม่ถือเป็นการจำกัดสิทธิของท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจของตนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

9. การสมาคมของท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของตมนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกันหรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน

10. การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(Legal Protection of Local Self - Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรณีที่มีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้งรวมทั้งเพื่อให้หลักการปกครองท้องถิ่นได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นนั้นๆ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2541 : 35) ได้สรุปแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติหรือเข้าใจถึงการบริหารหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียนรู้จากของจริง ปฏิบัติจริง (Learning by Doing) และการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (School of Democracy)

ประการที่สอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อันมีลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหาร และมอบการบริหารให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง (Decentralization)

ประการสุดท้าย เพื่อให้หน่วยการบริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางเพื่อไปปฏิบัติงานด้านการบริหาร และการจัดบริการสาธารณะบางส่วนเพื่อประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานดังกล่าวด้วยตนเอง (Local Self Government)

สรุปได้ว่า แนวคิดการปกครองท้องถิ่นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการเรียนรู้กระบวนการบริหาร กระบวนการแก้ไขปัญหา และการปฏิบัติงานจริงของการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตน

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ (Authority) ที่จะกำหนด (Determine) และการบริหารจัดการ (Execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ที่อยู่นี้ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ มีความหมายอีกประการหนึ่งว่า The New Columbia Encyclopedia การปกครองส่วนท้องถิ่น

คือ การบริหารงานทางการเมือง (Political Administration) ของหน่วยย่อย (Subdivision) ทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ดาร์จ ลัทธพิพัฒน์ (2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการบริหาร หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2533 : 286) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยทางปกครองทางการเมืองที่มีอยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือระดับมลรัฐและรัฐในกรณีที่ประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่น โดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการให้แรงงานเพื่อบรรลุมรดก ประสงค์ที่วางไว้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะได้รับการเลือกตั้งหรือจากการคัดสรร หรือแต่งตั้ง ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

แฮริส จี มอนตาโก (Harris G. Montago อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมมีความรับผิดชอบ ซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V Holloway อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 31) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการบริหารตนเอง มีการบริหารงานคลังเป็นของตนเองและสภาท้องถิ่นมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นของตนเลือกผู้นำมาบริหารปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพราะเชื่อว่าคนในท้องถิ่นต้องรับทราบปัญหา และความต้องการของประชาชนของท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการ ได้ดีเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย

1.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะทศศึกษากร (2539 : 25-31) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ไว้ ดังนี้

- 1.2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
 - 1.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
 - 1.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
 - 1.2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
 - 1.2.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
 - 1.2.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
 - 1.2.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม
- ลิขิต วีรเวทิน (2533 : 32) ได้อธิบายถึงลักษณะขององค์กรหรือการบริหารตนเองของท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจน 4 ประการ ดังนี้
1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย และข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย
 2. องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหาร ที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น
 3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บบัญชี และการหารายได้ อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง

4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อแนะนำ หรือ ให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ยังมีคำอธิบายถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญดังนี้ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547 : 5-7)

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. มีพื้นที่ตามกฎหมาย (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจนและควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน ประชากรและขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

สรุปได้ว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับการบริหารงานของท้องถิ่น มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจบริหารจัดการตามที่กฎหมายกำหนดให้ เช่นการจัดเก็บภาษี และการหารายได้อื่นๆ

1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 35) นำเสนอว่าการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้ง และการรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วิจัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

3. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่นมิได้

1.5 อำนาจ หน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289 และ 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายใดในการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะ ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

1.6 การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และ 286 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหารตนเองภายใต้กฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และสามารถตรวจสอบการทำงานคณะผู้บริหารได้

2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง(decentralize) ลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำ เท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชน

ท้องถิ่น ตามเจตนาารมณเของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ หน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาวะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ชัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2530 : 16) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “เป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

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

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 1 – 4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่ง

ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

อนึ่ง สิทธิประศาสน์และไพฑูริย์ บุญวัฒน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการกระจายอำนาจ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือพื้นที่ (Decentralization by Territory)
2. การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ (Decentralization by Function)

เช่น School Districts ในสหรัฐอเมริกาและ Highway and Transportation Committee ในอังกฤษ เป็นต้น วิธีการกระจายอำนาจในระบบราชการไทยเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามอาณาเขต อันเป็นการให้ท้องถิ่นดำเนินการสาธารณะในอาณาเขตที่กำหนด ดังนี้

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นลักษณะการรวมอำนาจ (Centralization or Concentration)

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เป็นลักษณะการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารตนเองโดยใช้กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุม บริหารจัดการของท้องถิ่น คือท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจไว้

2.2 หลักการกระจายอำนาจ

จรัส สุวรรณมาลา (2537 : 29) ได้นำเสนอหลักการในการกระจายอำนาจ การแบ่งแยกหน้าที่รัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอาศัยหลักร่วมกัน 2 ประการ คือ

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่งโดยเฉพาะไม่มีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบ

ต่อผู้คนที่อื่น ๆ ภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spillover Effects) ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้าผลประโยชน์ใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบถึงผู้คนที่หลายพื้นที่ให้ถือเป็นกิจกรรมระดับชาติ หรือสูงกว่าชุมชนย่อยเพราะระดับชุมชนย่อยไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ ถึงแม้ทำได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งกันได้

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) ได้แก่ การจัดกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนที่มากที่สุด ในภาคเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Public Goods” มีลักษณะเป็นโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำและมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมากๆหรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็กๆก็จะผลิตบริการร่วมกัน เพื่อจะได้ประหยัดและจะได้ใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้กับคนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่าแก่การลงทุน ในกรณีนี้ควรให้หน่วยงานระดับประเทศเป็นผู้ผลิต และให้บริการแก่ชุมชนทุกชุมชน

โควิทซ์ พวงงาม (2545 : 3) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บน พื้นฐานประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง
2. เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
3. เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
4. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นมาตรฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป

5. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

กรมการปกครอง (2539 : 53-55) เป็นหลักการหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศและมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนดโดยเฉพาะขณะนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล งานการเงินงบประมาณต่างๆ โดยถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถ่ายโอน กำลังข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในวันที่ 1 ตุลาคม 2543

2.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการกระจายอำนาจ คือการให้ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการแก้ปัญหา และบริหารงานภายในท้องถิ่นของตน เพราะประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมจะรู้ถึงความต้องการของท้องถิ่นตน ซึ่งจะสามารถบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นของตนเองได้

3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล

3.1 ประวัติและความเป็นมาขององค์กรบริหารส่วนตำบล

นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

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

2. รูปแบบ “องค์กรบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

และต่อมาได้ประกาศจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2538 ส่วนสภาตำบลทั้งประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด และเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง อบต. เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลแบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ (สุปัทมทองรัตน์. 2547 : 19)

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

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

ของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

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

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

- 11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 2 คน และหรือ เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 1 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ

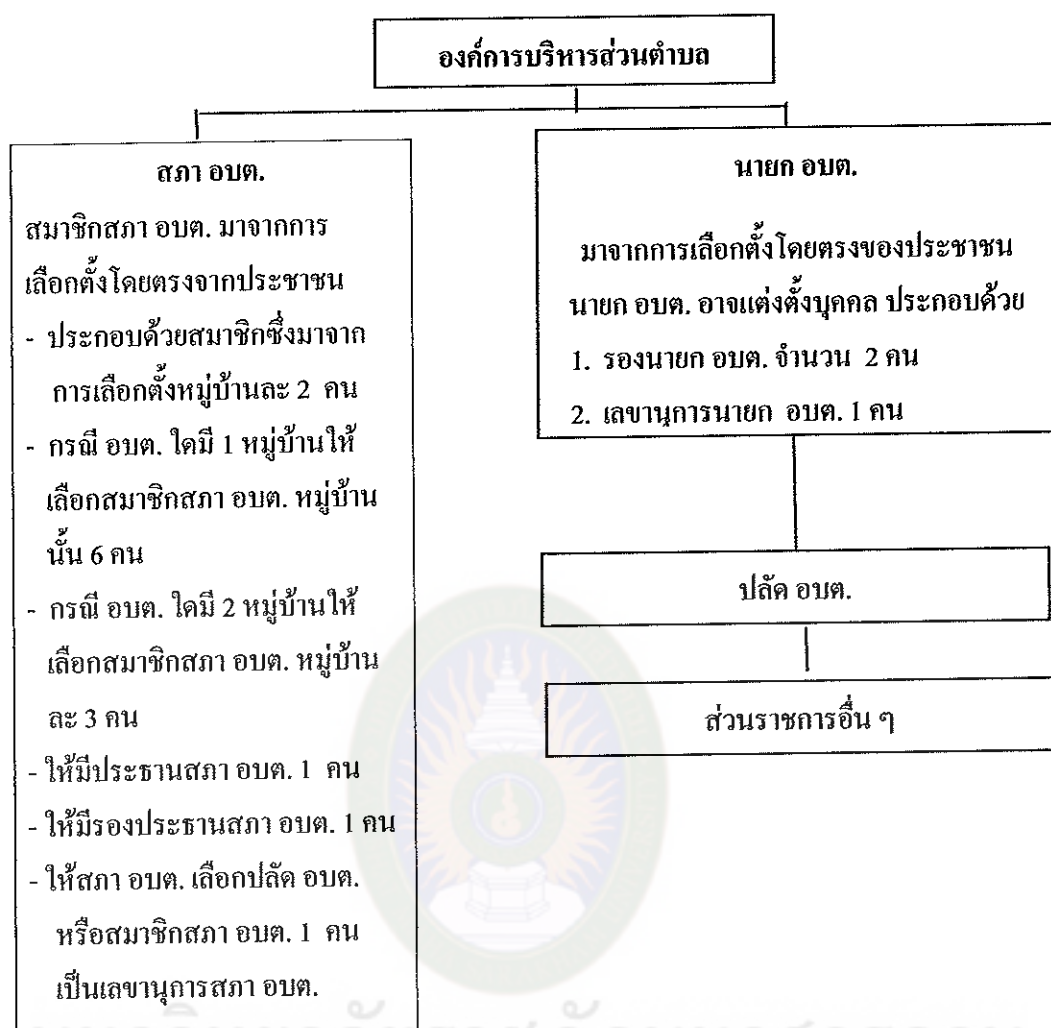
นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2546

3.4 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่ดูแลงานธุรการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายในสำนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำ เรียกว่าพนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรหลักที่ทำงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้

ภายในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีลูกจ้าง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นการข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

ในการจัดแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับการกิจ โดยได้แบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีตำแหน่งปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานอบต. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 60/1 ได้บัญญัติให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น แต่อย่างน้อยต้องมี

2.1 ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชี มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์

2.2 ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธามีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบและจัดทำโครงการ ใช้จ่ายเงินขององค์การบริหาร ส่วนตำบล การอนุมัติเพื่อดำเนินการตามโครงการที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.5 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ดังต่อไปนี้ (มาตรา 82)

- 1.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 1.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

- 1.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมาย

กำหนดไว้

- 1.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 1.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 1.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

2. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจแบ่งตามแหล่งที่มา ได้ 3 ประเภท

คือ

1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ รายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภค การพาณิชย์

2. รายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บ จัดแบ่งให้และจัดเก็บเพิ่มเติมให้ หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บในจังหวัดนั้น หน่วยงานอื่นจัดแบ่งให้จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรประมง ค่าภาคหลวงค่าเนียมป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานอื่นจัดเก็บเพิ่มเติมให้ ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม

3. รายได้จากเงินกู้ตามมาตรา 83 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.6 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน (มาตรา 85)

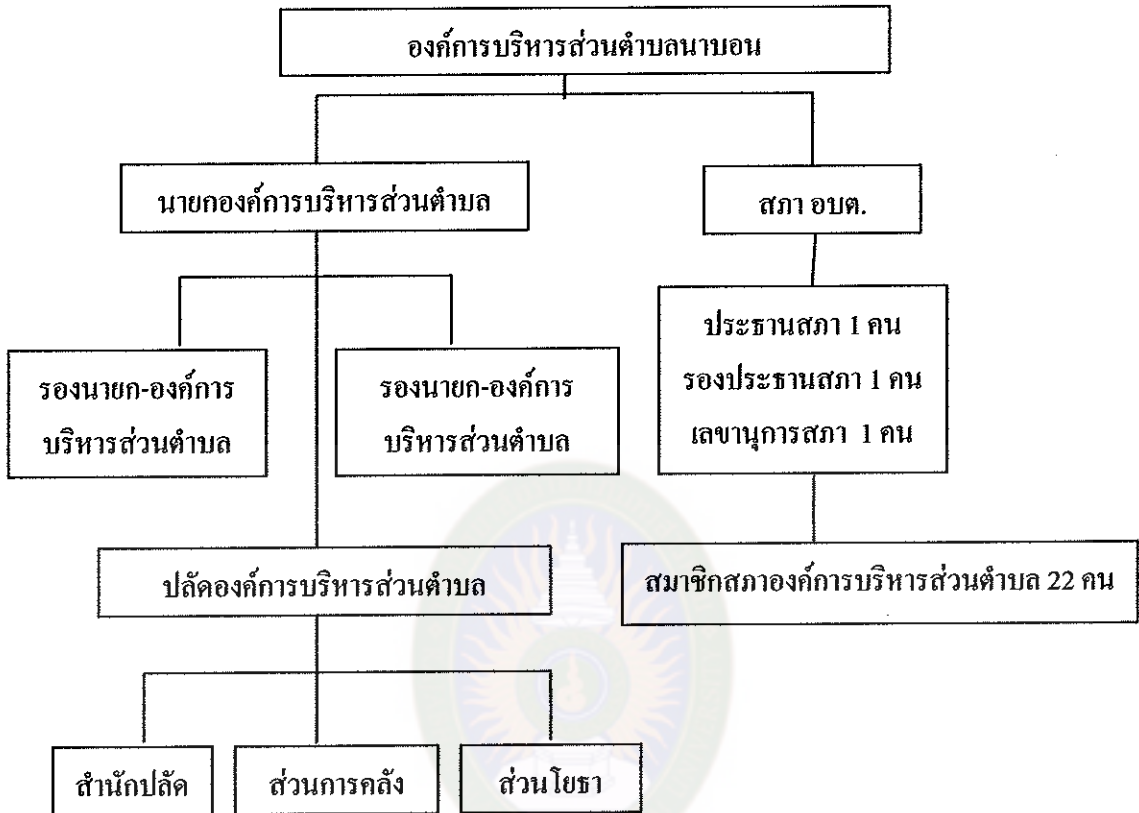
1. รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

- 1.1 ค่าชำระเงินกู้และดอกเบี้ย
- 1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- 1.3 เงินสำรองจ่าย
- 1.4 เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ
- 1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

2. รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

- 2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 2.7 หมวดรายจ่ายอื่นๆ

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาบอน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลนาบอน อำเภอคำม่วง
จังหวัดกาฬสินธุ์
ที่มา : (แผนพัฒนาสามปีองค์การบริหารส่วนตำบลนาบอน พ.ศ.2551-2553 . 2550 : 22)

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงาน

4.1 แนวคิดการดำเนินงาน

เอดวาร์ด เดมมิ่ง (W.Edwards Deming 1900-1993) เดมมิ่งเป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 142-143)

การวางแผน (Planning) หมายความว่ารวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผน จะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

การปฏิบัติ (Doing) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใด ๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อนในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริงการปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

การตรวจสอบ (Check) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงานใด ๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบและการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงานเพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไปในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้น เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

การปรับปรุง (Act) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่

การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิมเมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กที่สุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้างแตกต่างกัน ตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่ที่สุด คือ วงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี จึงจะบรรลุผลการจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้ จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรแผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหาหรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้นปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

4.2 ความหมายของการดำเนินงาน

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์กรที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สมยศ นาวิการ (2538 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

ประพันธ์ สุริหาร (2542 : 9) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า

1. การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. กลุ่มบุคคลร่วมมือกันทำกิจการ

3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

4. โดยใช้ขบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

ซงชัย วงษ์ชัยสุวรรณ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหารคือกระบวนการ(Process) หรือ กิจกรรม(Activities) ที่ผู้จัดการ กระทำในการปฏิบัติขององค์การของเขาซึ่งได้แก่ การวางแผน (Plan) การจัดองค์การ(Organize) การริเริ่ม(Initiate) และการควบคุม(Control)

กิติมา ปรีดีติลล (2532 : 41) กล่าวว่าการบริหารเป็นการดำเนินงานโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ปีเตอร์ เอฟ ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker; อ้างถึงใน ซงชัย วงษ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 4) ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า "การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น"

แฮโรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz; อ้างถึงใน ซงชัย วงษ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 4) ได้ให้ความหมายว่า "การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นต้น อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น"

สรุปได้ว่า การบริหารหมายถึงการดำเนินงานใดๆ ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

4.3 กระบวนการดำเนินงาน

กูลิค และ เออร์วิค (Gulick and Urwick. อ้างถึงใน สัจญา สัจญาวิวัฒน์. 2540 : 47) กล่าวว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. การวางแผนงาน (Planning = P) หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. การองค์การ (Organizing = O) หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือ

จัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำ หรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing = S) หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

4. การอำนวยการ (Directing = D) หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. การประสานงาน (Coordinating = Co) หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จรวดเร็วประสพผลขององค์การ

6. การรายงาน (Reporting = R) หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. การงบประมาณ (Budgeting = B) หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไป

มักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เราเรียกว่า “วงจรมงงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ
- 7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 7.3 การดำเนินการ
- 7.4 การตรวจสอบ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 59) กล่าวว่ากระบวนการบริหารงาน ประกอบด้วย

5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดรูปองค์กร (Organizing)
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing)
5. การควบคุม (Controlling)

สรุปได้ว่า กระบวนการดำเนินงานหมายถึง ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย การวางแผนการดำเนิน การจัดเตรียมการปฏิบัติงานโดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงานแต่ละงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่มาปฏิบัติงาน การขอความร่วมมือจากส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการควบคุมงานและการประเมินผลการดำเนินงาน

5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

5.1 ความหมายของความคิดเห็น

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) กล่าวว่าความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กฤษณี มหาวิทยาลัย (2531 : 34-38) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจบุคคลจะแสดงออกโดยมีข้ออ้างหรือการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริงซึ่งเกิดขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานสภาพแวดล้อม ฯลฯ

และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

พัชรรส การันต์ (2533 : 29) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกถึงทัศนคติความรู้สึก ความเชื่อหรือค่านิยมของบุคคล โดยการใช้ภาษาพูดหรือการเขียนและโดยมากความคิดเห็นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความจริง

ประติษฐ์ ศรีประสิทธิ์ (อ้างถึงใน สุขญา ฤปติยานุวัฒน์. 2543 : 44) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ ความรู้สึกที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานการณ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมของแต่ละบุคคล

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 1254) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

ไอแซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทุกๆไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติ จะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึงการแสดงความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้น ความคิดเห็นอาจเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้แสดงความคิดเห็น ซึ่งความรู้สึกนั้นอาจจะถูกหรือผิด และเห็นด้วยไม่เห็นด้วยในความคิดเห็นของอีกบุคคลหนึ่งก็ได้

5.2 ประเภทของความคิดเห็น

ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2532 : 226-233) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. การคิดประเภทสัมพันธ์ (Associative Thinking)
 - 1.1 การสร้างวิมานในอากาศ (Day Dreaming)
 - 1.2 การฝัน (Night Dreaming)
 - 1.3 การคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (Autistic Thinking)

1.4 การคิดที่เป็นอิสระ (Free Association)

1.5 การคิดที่ถูกควบคุม (Control Association)

2. การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา (Directed Thinking)

2.1 การคิดเชิงวิจารณ์ (Critical Thinking)

2.2 การคิดสร้างสรรค์ (Creative Thinking)

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

5.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

จำเรียง ภาวจิตร (2536 : 248-249) กล่าวว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคม 3 ประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

ออสแคมป์ (Oskamp, 1977 : 10) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นดังนี้คือ

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คืออวัยวะต่าง ๆ ของบุคคลที่ได้รับความรู้ ความคิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่ดีต่อบุคคลภายนอก ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือบุคคลได้ประสบการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือ ได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความพึงใจและเกิดความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

2. อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กผู้ปกครองจะเป็นผู้ใกล้ชิด และให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีผลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

3. ทัศนคติ และความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ย่อมมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

4. สื่อมวลชน คือสื่อต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ ซึ่งได้แก่วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

โฟสเตอร์ (Foster, 1968 : 7) ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นว่ามี 2 ประการ คือ

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่าง ๆ หรือสถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรง และจากการได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่าย หรืออ่านจากหนังสือ โดยไม่ได้พบเห็นของจริงถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

2. ระบบค่านิยม และการตัดสินค่านิยม เนื่องจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และการตัดสินค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่งต่าง ๆ แตกต่างกันไป

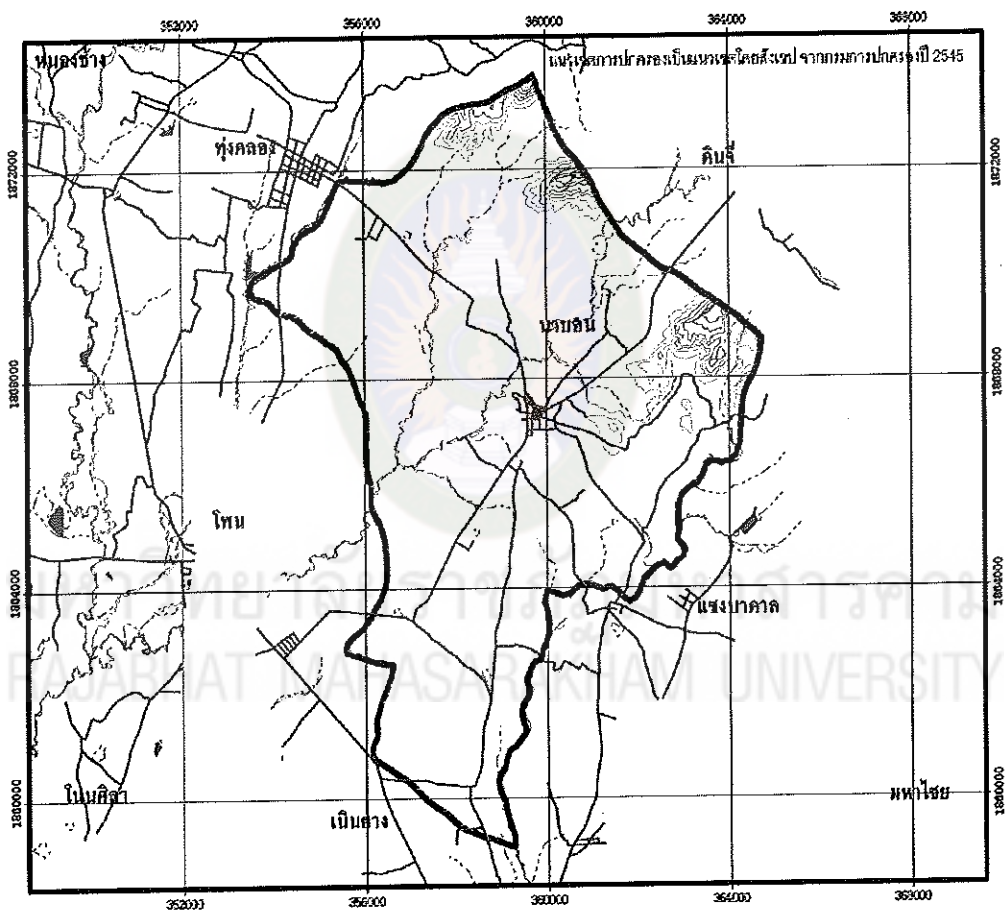
6. ข้อมูลทั่วไปของตำบลนาบอน

ตำบลนาบอน ตั้งอยู่ระหว่าง ตำบลดินจี่ ตำบลแซงบาดาล ตำบลโพน และตำบลทุ่งคลอง มีภูมิประเทศเป็นลักษณะเชิงเขา พื้นที่เป็นที่ดอนสูง มีที่ลุ่มเฉพาะบริเวณห้วยหนอง

ห่างจากอำเภอ 7 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดประมาณ 80 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 600 กิโลเมตร

อาณาเขต	ทิศเหนือ	จดตำบลคันทิณี อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
	ทิศใต้	จดตำบลโพนและตำบลเนินยาง อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์
	ทิศตะวันออก	ตำบลแซงบาดาล อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
	ทิศตะวันตก	จดตำบลโพนและตำบลทุ่งคลอง อำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์

แผนที่ตั้งตำบลนาบอน



ที่มา : กรมการปกครอง . 2545

เนื้อที่ มีเนื้อที่ประมาณ 85 ตารางกิโลเมตร

จำนวนหมู่บ้าน มีหมู่บ้านทั้งหมด 11 หมู่บ้าน และมีประชากรทั้งสิ้น 6,415 คน
แยกเป็นชาย 3,275 คน หญิง 3,140 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 80 คน/ตารางกิโลเมตร
ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้าน และประชากรทั้งหมดของตำบลนาบอน

หมู่ที่	ชื่อบ้าน	ชาย	หญิง	รวม
1	นาบอน หมู่ 1	412	383	795
2	นาบอน หมู่ 2	475	456	931
3	สะพานหิน	272	233	505
4	คำสมบุรณ์	193	226	419
5	คำเมย	350	312	662
6	หัวนาคำ	190	171	361
7	โนนศรีสวัสดิ์	294	276	570
8	ทุ่งมน	312	290	602
9	บะเอียค	133	150	283
10	นาอุดม	329	350	679
11	นาเจริญ	315	293	608
	รวม	3,275	3,140	6,415

ที่มา : กรมการปกครอง . 2552

ตารางที่ 2 จำนวนหมู่บ้าน และประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งของตำบลนาบอน

หมู่ที่	ชื่อบ้าน	ชาย	หญิง	รวม
1	นาบอน หมู่ 1	286	263	549
2	นาบอน หมู่ 2	362	341	703
3	สะพานหิน	198	168	366
4	คำสมบูรณ์	144	146	290
5	คำเมย	254	239	493
6	หัวนาคำ	209	201	410
7	โนนศรีสวัสดิ์	214	209	423
8	ทุ่งมน	242	220	462
9	บะเอียด	110	118	228
10	นาอุดม	128	156	284
11	นาเจริญ	215	207	422
รวม		2,362	2,268	4,630

ที่มา : กรมการปกครอง . 2552

ชาวบ้านในชุมชนนาบอนทั้งหมดนับถือศาสนาพุทธ

สภาพภูมิอากาศ ตำบลนาบอนมี 3 ฤดู

ฤดูร้อน ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมีนาคมถึงเดือนพฤษภาคม

ฤดูฝน ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนกันยายน

ฤดูหนาว ช่วงระยะเวลาตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์

อาชีพ

อาชีพด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ประชากรร้อยละ 90 มีอาชีพปลูกพืช เช่น ข้าว มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ

อาชีพด้านการอุตสาหกรรม ส่วนมากจะเป็นอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การทอผ้าไหมแพรวา ผ้าฝ้าย และโรงสีข้าว

อาชีพด้านการพาณิชย์ ส่วนใหญ่เป็นร้านค้าขายสินค้าเบ็ดเตล็ดเล็กๆ น้อยๆ

อาชีพอื่นๆ ส่วนมากเป็นอาชีพรับจ้างใช้แรงงาน เช่น รับจ้างตัดอ้อย เกี่ยวข้าว ขุดมันสำปะหลัง เป็นต้น (องค์การบริหารส่วนตำบลนาบอน, 2549 : 36)

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เรวัต สมบัติทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ตที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็น โดยภาพรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

อนันต์ เดชโยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุมการพัฒนาในด้านต่างๆ และพิจารณาโดยองค์ประกอบต่างๆ เช่น ขนาดของประชากร พื้นที่ และสภาพท้องถิ่น ควรจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริงในลักษณะการฝึกอบรมแบบเข้ม ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาอุปสรรคร่วมกัน

วินัย นาสูงชน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำ การเมืองการบริหาร สาธารณสุข การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 การดำเนินงานด้านสังคม โครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำ การเมืองการบริหาร สาธารณสุข การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง แต่การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบ การดำเนินงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 แล้วพบว่า การดำเนินงานโดยภาพรวม ด้านสาธารณสุข และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกัน ซึ่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีระดับการดำเนินงานมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5

เจษฎา จันทุรานันท์ (2546 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติ งานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี โดยการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี และเพื่อศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์ส่วนบุคคลในเรื่องเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มประชากร รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. กับระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. อำเภอสอยดาว จำนวน 536 คน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนในเขต อบต. อำเภอสอยดาวมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง โดยเพศชายมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. สูงกว่าเพศหญิง จำแนกตามอายุ สถานภาพสมรส กลุ่มทางสังคม และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. พบว่ามีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาว ที่ไม่แตกต่างกัน

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมเห็นว่า มีการดำเนินงานตาม

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารึกประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารึก ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มากกว่าคณะผู้บริหาร

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าการทำงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารึก ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และผู้พิการ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาในการดำเนินงานคือ งบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐาน ได้ทันความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ไม่สามารถจัดหาที่ดินทิ้งขยะเพิ่มได้ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขาดการสนับสนุนด้านครุภัณฑ์ของกลุ่มสตรี งบประมาณด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์คนชรา และเด็กมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ งบประมาณด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีจำกัด

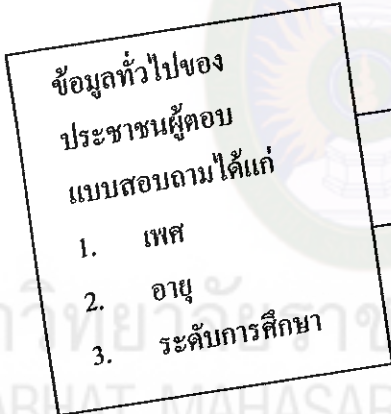
ภาวิต วัฒนศรี (2550: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลน้ำคอก อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง จังหวัดระยอง และเพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคอก จำแนกตามเพศ อายุ ระดับ การศึกษา และรายได้ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ประชาชนในตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำนวน 350 คน ผลการวิจัยพบว่า 1. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง ระยอง อยู่ในระดั้มาก 2. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำแนกตามเพศ พบว่า โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 3. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำแนกอายุ พบว่า โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน 4. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนตำบลน้ำคอก อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกัน

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยการวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงาน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัย พบว่าความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดั้มาก การเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์การทำงานเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าแตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

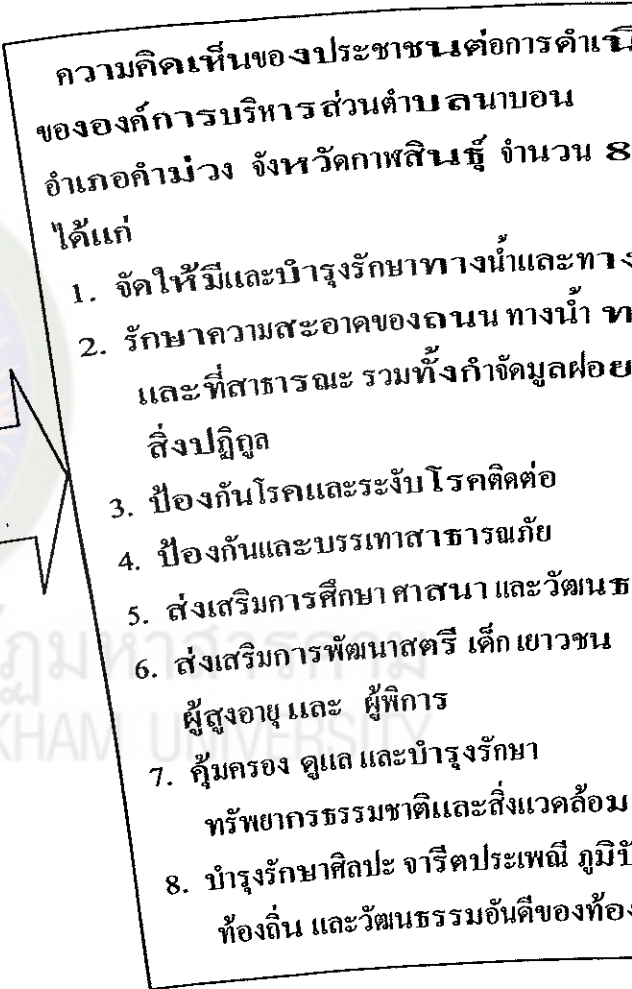
8. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎี รวมตลอดถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไป
 ในข้างต้น ผู้วิจัยใช้กรอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
 ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มา
 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ (Independent variables)



ตัวแปรตาม (Dependent variable)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย