

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึง แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐาน และเป็นแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 4 ส่วน คือ

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ
- 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ดังจะได้นำเสนอโดยละเอียดในลำดับต่อไป

ในอดีตที่ผ่านมาการปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัยมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในสถานการณ์นั้น ๆ สมัยอาณาจักรน่านเจ้าชนชาติไทยต้องต่อสู้กับการรุกรานของจีนตลอดเวลาลักษณะการปกครองจึงเป็นแบบทหาร ต่อมาในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานีประเทศไม่ค่อยเกิดสงครามราษฎรมีความอยู่เย็นเป็นสุข การปกครองจึงเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (เกรียงศักดิ์ เจริญยิ่ง, 2528 : 79)

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้มีการปกครองประเทศแบบจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ส่วนการจัดระเบียบบริหารให้อยุธยาเป็นราชธานี และเมืองรอบข้างที่อยู่ใกล้ ๆ เป็นเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ทิศ โดยส่งบุตรหลานไปปกครองในส่วนรอบนอกออกไป การเดินทางไประหว่างเมืองไม่สะดวก จะให้เจ้าเมืองปกครอง และขึ้นตรงต่อเมืองราชธานี เรียกว่า เมืองพระยามหานคร ซึ่งเมืองพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่ไกล การบริหารราชการส่วนกลางไม่สามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด ทำให้การปกครองเมืองอิสระมากขึ้นเป็นลำดับ (เกรียงศักดิ์ เจริญยิ่ง, 2526 : 81-86)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองยังคงคล้ายกับสมัยกรุงศรีอยุธยาและได้มีการปรับเปลี่ยนเรื่อยมาจนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร

การปกครองให้คล้ายกับทางตะวันตก เพื่อไม่ให้ประเทศทางตะวันตกหาเรื่องเข้ายึดครองประเทศ จึงได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นไปอีก แต่ยังคงเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมาได้วิวัฒนาการมาให้อำนาจแก่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐส่วนกลาง จากจุดนี้ก็จะเห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่รัฐส่วนกลางมีความเข้มแข็ง อำนาจท้องถิ่นจะอ่อนแอลง แต่ถ้ารัฐส่วนกลางอ่อนแอลง อำนาจท้องถิ่นจะมีบทบาทขึ้นมาทันที จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนกลางติดตามมา ระบบบริหารราชการเป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์การบริหารงานของรัฐส่วนกลาง ซึ่งมี 3 รูปแบบ คือ การรวมอำนาจการปกครอง, การแบ่งอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจการปกครอง

## 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1.1 ความหมายการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่บริหารได้โดยมีความอิสระตามสมควร

เพ็ญศรี เครือแก้ว (2506:131) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่าหมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้ดำเนินการบริหารงานด้วยตนเอง

เชอรี อาร์ อาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein, 1969:217) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยล่างเพื่อแบ่งเบาภาระกิจของงานที่ส่วนกลาง

### 2.1.2 หลักและลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ (ประยูร กาญจนดุล 2523 ; 43)

1. มีการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางเพียงแบ่งส่วนกลางคอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอำนาจอิสระต่อการปกครองตนเองในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควรคือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นเป็นของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง
5. มีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเอง เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นโดยตรง

### 2.1.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

พญูรย์ เครือแก้ว (2506 : 114) ได้สรุปถึงจุดแข็งของการกระจายอำนาจในการปกครองดังนี้

#### ก. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. เป็นการตัดภาระและแบ่งเบาราชการส่วนกลางและสามารถทำให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
  2. เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกขึ้นมาย่อมสนใจและตั้งใจทำงานเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นตนเอง
  3. เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนได้ก้าวไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- อมร จันทรสมบูรณ์ (2526 : 31) ได้สรุปถึงข้อดีของการกระจายอำนาจในการปกครอง ดังนี้
1. เป็นการสนองความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้ตรงกับความเป็นจริงและความต้องการของราษฎรในชุมชนมากที่สุด
  2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึง ไปให้ราษฎรในท้องถิ่นบริหารจัดการซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีกับท้องถิ่นนั้น ๆ

3. การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองทำให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นจะส่งผลให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยมากขึ้น

Daniel Wit (1967:6) ได้สรุปถึงข้อดีของการกระจายอำนาจในการปกครอง ดังนี้

1. ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น และตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น
2. การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือก ต้องสนใจการทำงานบำรุงท้องถิ่นและได้มีความรู้ความสามารถความชำนาญในการปกครองดีขึ้นและทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นด้วย
3. จะเป็นการสร้างกำแพงขวางกั้นระบบเผด็จการ โดยรัฐบาลกลางเพราะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นปกครองกันเอง
4. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสทดลองและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้โดยไม่ต้องบังคับให้ท้องถิ่นอื่นต้องปฏิบัติตามด้วย ยิ่งกว่านี้การกระจายอำนาจปกครองยังเปิดโอกาสให้มีการจัดองค์การ และวิธีการจัดการตามความต้องการและปัญหาพิเศษของแต่ละท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องบังคับให้ท้องถิ่นต้องจัดองค์การและวิธีการจัดการเหมือนอย่างที่ใช้กับท้องถิ่นที่มีความต้องการและปัญหาพิเศษเช่นนั้น ย่อมไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นทั่ว ๆ ไปแน่
5. จะมีส่วนช่วยเสริมให้การบริหารงานของรัฐบาลกลาง มีประสิทธิภาพและมีส่วนช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

#### ข. จุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

อมร จันทรสมบูรณ์ (2526 : 32) ได้สรุปถึงข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจในการปกครองดังนี้

1. อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ หากมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จะทำให้การบริหารส่วนท้องถิ่นหลุดจากอำนาจรัฐบาลกลาง อีกทั้งจะทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

2. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือประโยชน์ของตนและพวกพ้อง เป็นหลักและอาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับขู่ คุกคามโดยตรงข้ามและราษฎรที่ไม่ใช่พรรคพวกของตนทำให้เกิดความไม่สงบสุขในท้องถิ่นได้

3. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งบุคลากรและวัสดุ-อุปกรณ์และอาจใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่ดีพอ

ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2506 : 115) ได้สรุปจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป จะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพหรือความมั่นคงของรัฐบาล

2. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นจะเป็นอันตรายหรือเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีความรู้พื้นฐานหรือไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองและอาจเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่ผิด ถือพรรคถือพวก ซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรส่วนมาก

3. เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตและใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจะทาให้ประชาชนที่ไม่เข้าใจตกเป็นเครื่องมือหาเงินของชนชั้นปกครองที่ไม่บำเพ็ญตนอยู่ในฐานะผู้บังคับทุกข์บำรุงสุขของประชาชน

Daniel Wit (1967 : 7) ได้สรุปจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. ท้าให้อำนาจของรัฐบาลหรือส่วนกลางลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลทำให้ความมั่นคงและเอกภาพของประเทศลดน้อยลงด้วย

2. ท้าให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดการปกครองแยกจากกันเป็นท้องถิ่น ๆ ไป

3. ท้าให้การปกครองมุ่งเฉพาะประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประเทศชาติถูกมองข้าม

4. ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีความคิดเห็นในทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล ก็จะมีผลทำให้เกิดความแตกร้างขึ้นในภายในประเทศ

5. ถ้าประชาชนเลือกตั้งเอาผู้ที่ไม่มีความรู้และความสามารถดำเนินงานก็จะทำให้การทำงานเสื่อมเสีย

#### 2.1.4. การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมากการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จะเห็นว่าการปกครองส่วนใหญ่นั้น จะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางของประเทศเป็นสำคัญ ต่อมาประชาชนเริ่มมีความรู้ความเข้าใจและตื่นตัวในระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดกระแสทางสังคมในการที่รัฐบาล มีการกระจายอำนาจการปกครองมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนที่อยู่บนท้องถิ่นปกครองตนเองได้ตามสมควร และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง สามารถสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

##### ก. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ ซึ่งพอที่จะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

Daniel wit ได้ให้คำนิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานร่วมกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปกครองตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน" (Daniel Wit, 1961 : 1-2)

Haris G. Montagu ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นที่มีความรับผิดชอบ และมีอำนาจอิสระโดยสามารถที่จะใช้อำนาจโดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระแต่ประการใด" (Haris G. montagu, 1989 : 1)

William A. Robson ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและต้องมืองค์กรที่

จำเป็นในการปกครอง เพื่อทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายตามความมุ่งหวังของการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ" (William A. Robson, 1953 : 574)

จากการทบทวนวรรณกรรมความหมายการปกครองท้องถิ่น สามารถนำมาสรุปเป็น ความหมายที่ใช้ในการวิจัยได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รัฐได้มอบอำนาจการปกครอง ให้แก่ชุมชนใดชุมชนหนึ่งปกครองตนเองมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมและ อำนาจนั้นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่าง แท้จริง และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

### ข. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ปกครองตนเอง หรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางไม่ ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่าย บริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีส่วนทำให้ ประชาชนเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นหัวใจที่สำคัญของ ระบอบประชาธิปไตย คือเป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่าง อิสระ โดยการควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ กิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชน ในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

3. เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และ สำคัญ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนอง ความต้องการนั้นได้ (ประสิทธิ์ การกลาง, 2526:20)

### ค. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 3 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโรต, 2523:2)

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า ถ้าประเทศใดประเทศหนึ่ง กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (bureau of social affair) ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีเนื้อที่ต่อประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลาง เป็นสำคัญ

### ง. การกระจายอำนาจกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2527 : 3) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นว่า ในอดีตรัฐมักจะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีผลดีในลักษณะที่ว่าทำให้อำนาจของรัฐมั่นคงครอบคลุมไปทั่วประเทศ และทำให้สามารถรักษาเอกภาพในการปกครองเอาไว้ได้ แต่ก็ยังมีปัญหาอื่น ๆ ตามมาในการบริหารประเทศ เป็นต้นว่า การจัดบริการสาธารณะ ไม่อาจทำได้รวดเร็วและทั่วถึง หรือไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการไม่เหมือนกันและมีปัญหาแตกต่างกัน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงได้นำวิธีการกระจายอำนาจ (decentralization) มาใช้ในการปกครองเพราะเชื่อว่าจะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็วและส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน



จ. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น มี 3 ประการคือ

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่ หรือเป็นภาระกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก
2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ ที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่นทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง
3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีเองแต่ยังไม่เพียงพอรัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณสมทบซึ่งเป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ฉ. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญในทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมากด้วยเหตุผล คือ (ลิขิต วีระเวทิน, 2527 : 1)

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างฐาน คือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้น ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมจักกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคมในแง่การสร้างรายได้ และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น

### ข. ขอบเขตของการกระจายอำนาจในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดมิได้ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจในท้องถิ่นไม่ควรทำให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา
2. หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง
3. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทีละเล็กละน้อย เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง ต่อเมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้วจึงกระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายของตนเองได้ และมีอำนาจการบริหารอย่างอิสระ หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่า ควรจะกระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหาร และปกครองตนเองได้โดยอิสระ อำนวยประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลางในเรื่องนี้ก็มีหลักการกว้าง ๆ ว่า กิจกรรมที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือกิจกรรมที่ให้บริการแก่ท้องถิ่นก็คือกิจกรรมที่ให้บริการแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (purely local interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและถนนหนทาง เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะดำเนินการได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจการอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น โดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติ และเพิกถอนกิจการดังกล่าว เช่น การสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ เป็นต้น



## 2.2 แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นสภาตำบลและในปี พ.ศ. 2537 ได้เพิ่มองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่ยังไม่เป็นนิติบุคคล

ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำเสนอรูปแบบโครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลปี พ.ศ. 2537 ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2538 : 62-75)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

### ก. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน
2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้
  - 2.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
  - 2.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลและกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.4 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกประธาน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 ให้นำสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเลือกเป็นเลขานุการ จะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกมิได้ และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ การจัดการประชุมและงานอื่น ได้ตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

#### ข. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้นำองค์การบริหารส่วนตำบล มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน ทั้งนี้ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ให้นำคณะกรรมการบริหาร เลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และเลือกกรรมการบริหารอีกคนหนึ่ง เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

#### 2. คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3 รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.5 ประธานกรรมการบริหาร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันที่  
ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการบริหาร

**ค. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ  
สังคม และวัฒนธรรม

2. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การ  
บริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด  
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมองค์การ  
บริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2 ให้มี และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.3 ให้มี และบำรุงรักษาทางรถยนต์

3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

4. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อให้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

5. ร่างข้อบังคับตำบล จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

6. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

6.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่ เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

7. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

## ง. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4. รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

5. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

6. เงินที่เก็บ ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

7.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 7.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 7.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 7.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 7.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 7.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 7.8 รายได้อื่น ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
9. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้
  - 9.1 เงินเดือน
  - 9.2 ค่าจ้าง
  - 9.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
  - 9.4 ค่าใช้สอย
  - 9.5 ค่าวัสดุ
  - 9.6 ค่าครุภัณฑ์
  - 9.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
  - 9.8 ค่าสาธารณูปโภค
  - 9.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
  - 9.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

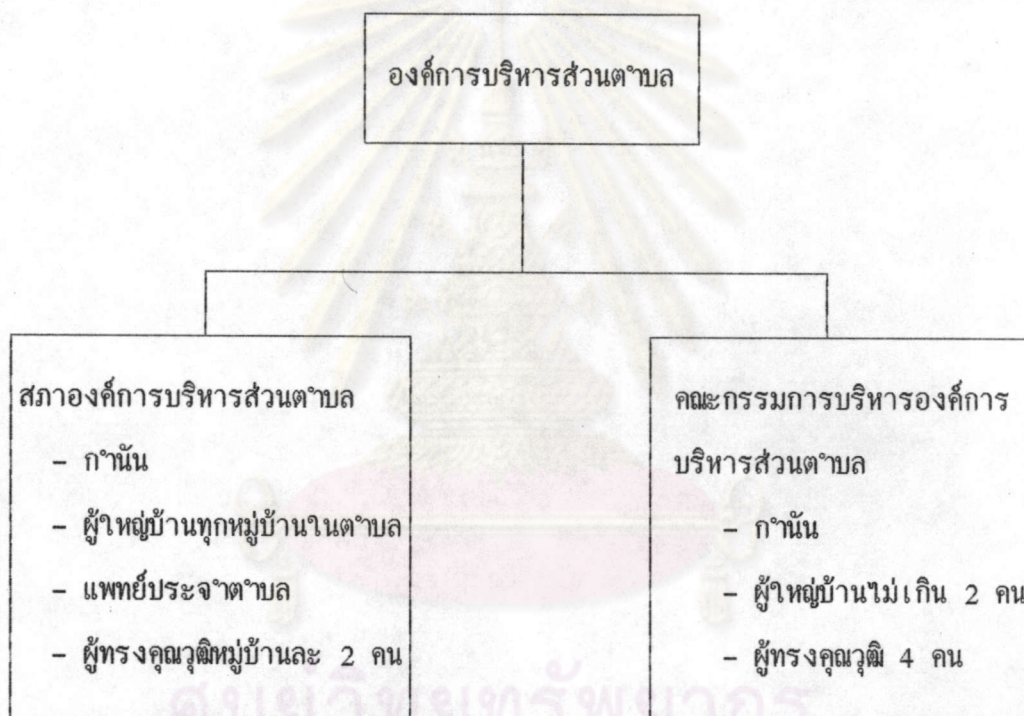
จ. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
2. หากปรากฏว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ



3. หากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตาม คำเสนอแนะของนายอำเภอ

**แผนภาพที่ 2** แสดงโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



### 2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับทัศนคติ

คำว่า "ทัศนคติ" มีรากศัพท์มาจากคำว่า "aptus" ในภาษาละตินซึ่งหมายถึงความเหมาะสม (fitness) หรือการดัดแปลง "adaptedness" ซึ่งเหมือนกับคำว่า "aptitude" ซึ่งเป็นความนึกคิด หรือภาวะทางจิตวิทยาในการเตรียมการที่จะแสดงออกในระยะแรกๆ ในทางศิลปะและต่อมาได้ใช้ในความหมายทั่วไป นักจิตวิทยาคนแรกที่ใช้คำว่า Attituds คือ Herbert Spencer ด้วยความหมายที่ทัศนคติคือ ความพร้อมทางจิต (Mental Attitudes)

ในหนังสือ First Principles (1862) ได้เขียนไว้ว่า "การพิจารณาความถูกต้องของ ปัญหาความขัดแย้งจะต้องยึดถือทัศนคติของจิตใจซึ่งเราเก็บไว้จากการฟังหรืออ่านมาจากบางส่วนของ การโต้เถียงและการเก็บทัศนคติที่ถูกต้อง จำเป็นจะต้องเรียนรู้ว่ามันถูกต้องอย่างไรและไม่ ถูกต้องอย่างไร เป็นความเชื่อถือส่วนใหญ่ของมนุษย์ (Allport, Gordon W. ใน Fishbein, Martin, 1967 : 3-4)

### 2.3.1 ความหมายทัศนคติ

ผู้วิจัยได้รวบรวมทัศนคติ ในความหมายของนักวิชาการทางตะวันตกและนักวิชาการ ประเทศไทยที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ

Allport (อ้างใน Fishbein, Martin, 1976: 8) ทัศนคติ หมายถึง ความพร้อมทางจิตและประสาทที่จะตอบโต้ซึ่งทัศนคติเกิดจากประสบการณ์ที่จะผลักดันให้เป็นแรงกระตุ้นที่จะกำหนดทิศทางหรือมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการสนองตอบของบุคคลต่อสิ่งนั้น ๆ

C.V Good (1973 : 49) ทัศนคติหมายถึง ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีความคิดเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ ในด้านความรู้สึกว่าชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อสิ่งนั้น ๆ

Dictionary of Education (1973 : 49) ให้ความหมายทัศนคติไว้ว่า เป็นความรู้สึกของคนเราที่จะตอบสนองต่อสิ่งต่าง ๆ รอบ ๆ ตัวในด้านความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

Encyclopedia of psychology (1979 : 95) ให้ความหมายทัศนคติไว้ว่าเป็น การเน้นการรับรู้และการที่จะโต้ตอบต่อสิ่งเร้าสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3) ทัศนคติเป็นความคิดเห็นที่มีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่พร้อมจะแสดงปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

สงวน สุทธิอรุณ และคณะ (2522 : 92) ทัศนคติหมายถึง สภาพจิตใจหรือความรู้สึกนึกคิดของบุคคล หรือความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

จากการทบทวนวรรณกรรม ความหมาย ทัศนคติของนักวิชาการต่าง ๆ สามารถประมวลเป็นความหมายทัศนคติที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ทัศนคติ หมายถึง ความรู้สึกหรือความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ หรือเรื่องราวต่างๆ ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือไม่ใช่ เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่งรอบๆ ตัว

2.3.2 ลักษณะสำคัญของทัศนคติ มี 4 ประการ คือ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2526 : 8)

1. ทัศนคติ เป็นสภาวะหรือเหตุการณ์ก่อนที่จะมีพฤติกรรมตอบโต้ต่อสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะ เรียกว่าเป็นสภาวะพร้อมที่จะมีพฤติกรรมจริง
2. ทัศนคติ มีความคงตัวอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และมีการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์นั้น ๆ
3. ทัศนคติ เป็นตัวแปรหนึ่งที่น่าไปสู่ความสอดคล้องระหว่างพฤติกรรมกับความรู้สึกนึกคิด ในรูปแบบต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า การแสดงออกทางวาจา หรือการแสดงออกทางความรู้สึก

2.3.3 ความหมายของคำอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกับทัศนคติ (Oskamp, Stuart, 1977 : 11-147) เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถแยกความแตกต่างของคำอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ทัศนคติดังนี้คือ

ความเชื่อ (belief) หมายถึง ข้อความที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความน่าจะเป็นภายในจิตใจของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะ หรือการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งหนึ่งและลักษณะบางอย่าง เช่น "หนังสือนี้ให้ความรู้" ข้อแตกต่างคือความเชื่อเป็นความรู้ (cognitive) และความคิด (thought and idea) ขณะที่ทัศนคติเป็นความรู้สึก (affective) และอารมณ์ (feeling and emotion)

ความคิดเห็น (opinion) มีความหมายใกล้เคียงกับทัศนคติ ความคิดเห็นก่อให้เกิดการตัดสินใจของบุคคลเกี่ยวกับความชอบในเหตุการณ์หรือความสัมพันธ์ ขณะที่ทัศนคติก่อให้เกิดความประสงค์ หรือความปรารถนาของบุคคลเกี่ยวกับเหตุการณ์ หรือความสัมพันธ์ อาจกล่าวได้ว่าความคิดเห็นเป็นการคาดการณ์ส่วนทัศนคติเป็นอารมณ์ที่อยู่ในระดับลึกกว่าความคิดเห็น

ค่านิยม (value) คือ เป้าหมายของชีวิตที่สำคัญ หรือเป็นมาตรฐานของพฤติกรรมสำหรับบุคคล มาตรฐานต่อบุคคลซึ่งมีทัศนคติในทางบวก เช่นบุคคลอาจมีค่านิยมในการมีความสุข อีสุระภาพ บริการผู้อื่น การช่วยเหลือตนเองและแม้แต่ความอยากได้เงินทองก็เป็นเป้าหมายหลักในชีวิต ค่านิยมมีความสำคัญที่สุด และเป็นองค์ประกอบที่เป็นศูนย์กลางในระบบของบุคคล ค่านิยมเน้นเป้าหมายมากกว่าวิธีการเป็นเป้าหมายที่บุคคลต้องการจะไปถึง สำหรับช่วยในการกำหนดทัศนคติและความเชื่อของบุคคล

นิสัย (habit) เป็นรูปแบบของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ หลายครั้ง ขณะที่ทัศนคติไม่ใช้พฤติกรรม นิสัยมักเป็นไปโดยอัตโนมัติและมีมาตรฐานในการปฏิบัติ

2.3.4 โครงสร้างของทัศนคติ (the structure of attitudes) ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3-4) ได้กำหนดโครงสร้างของทัศนคติออกเป็นองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ

1. องค์ประกอบด้านพุทธิปัญญา เป็นส่วนประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ ความคิด ซึ่งความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น เมื่อนึกถึงผงซักฟอกจะนึกถึงยี่ห้อบริส หรือยี่ห้ออื่น ๆ การที่จะอธิบายถึงผงซักฟอกนั้นจะต้องมีความเข้าใจก่อนว่าผงซักฟอกมีความหมายต่อผู้พูดอย่างไร

2. องค์ประกอบทางด้านการปฏิบัติ เป็นส่วนประกอบของบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทิศทางที่จะสนับสนุนหรือคัดค้าน ขึ้นอยู่กับความคิดหรือความรู้สึกรู้สึกของบุคคลที่ได้มาจากการประเมินผล

เพื่อให้เห็นภาพองค์ประกอบของทัศนคติที่ชัดเจน ผู้วิจัยขอเสนอแผนภูมิแบบแผนโครงสร้างการรับรู้ทัศนคติของ Rosenberg ดังนี้คือ

แผนภาพที่ 3 แบบแผนโครงสร้างการรับรู้ของทัศนคติ



ที่มา : Rosenberg, M.J. and Havland, C.I. (อ้างใน Sargent, S. Stansfeld and Williamson, Robert C, 1966 : 270)

จากแผนโครงสร้างของทัศนคติสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ได้ 3 ด้าน คือ ความรู้สึก ความรู้ การปฏิบัติ

### 2.3.5 หน้าที่ของทัศนคติ (functions of attitudes)

Katz (อ้างใน Oskamp, Stuart, 1977 : 50) ได้กล่าวถึงหน้าที่หลัก 4 ข้อของทัศนคติดังนี้

1. ช่วยให้เข้าใจ (understanding) ทัศนคติช่วยให้เข้าใจสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว โดยหน้าที่ด้านความรู้ของทัศนคติจะจัดระบบความถูกต้องชัดเจนของเหตุผล และการตีความหมาย เหตุการณ์ต่าง ๆ แต่ไม่ใช่ว่าหมายความว่าทัศนคติจะทำให้เกิดภาพที่ถูกต้องเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อและทัศนคติตามบริบทของการได้รับข่าวสารต่าง ๆ

2. ทำให้เกิดการปฏิบัติตาม (need satisfaction) ส่วนหนึ่งของทัศนคติอาจเกิดจากผลของการได้รับรางวัลหรือถูกลงโทษในอดีตจากการพูดหรือการกระทำบางอย่าง ทัศนคตินี้จะมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติตามความต้องการของตนเอง และเพื่อให้บริการเป้าหมายของตน

3. เพื่อป้องกันความเห็นแก่ตัว (ego defense) ทัศนคติช่วยส่งเสริมความมีคุณค่าของตนเอง (self-esteem) และป้องกันต่อสิ่งไม่ดีของชีวิต ทัศนคติที่มีผลเสียมักจะเข้าในการส่งเสริมความมีคุณค่าของตนเอง

4. ช่วยแสดงออกถึงค่านิยมของตนเอง (value expression) ทัศนคติที่แสดงถึงค่านิยมของตนเองช่วยให้เกิดลักษณะเฉพาะของตนเอง (self-identity) ซึ่งช่วยแยกเป็นลักษณะนิสัยใจคอของเขา

2.5.6 ทัศนคติและการปฏิบัติ (attitudes and overt behavior) จากคำจำกัดความของคำว่าทัศนคติ ซึ่งผู้รู้ทั้งหลายได้ให้ความหมายโดยสรุปว่า ทัศนคติเป็นความโน้มเอียงที่จะเกิดพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งทั้งการปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่แสดงออกที่สังเกตได้กับทัศนคติต่างก็มีความสัมพันธ์และมีผลซึ่งกันและกัน

เราสามารถบอกได้ว่าบุคคลหนึ่ง มีทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้จากคำพูดของบุคคลที่พูดถึงสิ่งนั้น จากความรู้สึกที่มีต่อสิ่งนั้นและจากสิ่งที่เขาพูดว่าเขาจะปฏิบัติต่อสิ่งนั้นแต่สิ่งที่เขาปฏิบัติจริง ๆ จะตรงกับสิ่งที่เขารู้ เข้าใจ รู้สึกและคิดว่าจะปฏิบัติหรือไม่นั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

เพื่อที่จะทำนายถึงการปฏิบัติได้แน่นอน จำเป็นจะต้องวัดทัศนคติหลาย ๆ ด้าน สรุปได้ว่าพฤติกรรมหรือการปฏิบัติของมนุษย์เป็นผลมาจาก (1) ทัศนคติ (2) บรรทัดฐานทางสังคม

(3) นิสัย และ (4) ผลที่คาดว่าจะได้รับหลังจากทบทวนเหตุการณ์นั้นๆ แล้ว (ประภาเพ็ญ สุวรรณ 2526 : 6-11)

### 2.3.7 การเกิดทัศนคติ (attitude formation)

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ (2522 : 97) กล่าวว่า ทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้ (learning) แหล่งที่ทำให้เกิดทัศนคติที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. ประสบการณ์เฉพาะอย่าง (specific experiences) วิธีหนึ่งที่จะเรียนรู้ทัศนคติ คือ การมีประสบการณ์เฉพาะอย่างกับตนเองในเรื่องนั้น
2. การติดต่อสื่อสารข่าวสารกับคนอื่น (communication from others) ทัศนคติหลายอย่างของบุคคลเกิดจากผลของการได้ติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น
3. สิ่งที่เป็นแบบอย่าง (models) ทัศนคติบางอย่างถูกสร้างขึ้นจากการเลียนแบบจากคนอื่น
4. องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน (institutional factors) ทัศนคติของบุคคลหลายอย่างอาจเกิดขึ้นเนื่องจากสถาบัน เช่น โรงเรียน สถานที่ประกอบพิธีทางศาสนา หน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น

การศึกษาครั้งนี้เน้นในเรื่องประสบการณ์ที่ประชาชนมีแตกต่างกัน จะมีทัศนคติที่แตกต่างกัน

### 2.3.8 การศึกษาทัศนคติ

OSkamp, stuart (1977 : 6-7) การศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นมี 5 วิธีคือ

1. การอธิบาย (description) เป็นการศึกษาภาพจากกลุ่มประโชชนกลุ่มเดียว เช่น กลุ่มผู้หญิงที่ใหม่แต่งงาน หรือกลุ่มผู้แทนของรัฐ หรืออาจเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป เช่น ทัศนคติของแรงงานผิวขาวกับแรงงานผิวดำต่อสหภาพแรงงาน
2. การวัด (measurement) การวัดทัศนคติได้วิวัฒนาการเรื่อยมาเพื่อสร้างแบบทดสอบและเครื่องมือทัศนคติ เช่น แบบวัดทัศนคติของ Bogardus, Thurstone, Likert, Guttman และ Os Good เป็นต้น
3. การสำรวจความคิดเห็น (polls) การสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนมักจะเกี่ยวข้องกับทัศนคติที่เป็นประเด็นปัญหาทางสังคมที่มีต่อความสำคัญต่อส่วนใหญ่ ของประชาชน การสำรวจความคิดเห็นจะต้องระมัดระวังในเรื่องการสุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด ซึ่งจะ

ทำให้ผลการศึกษາสามารถเป็นตัวแทนของความคิดเห็นของประชากรทั้งหมดองค์กรที่มีชื่อเสียงในการทำ Polls เช่น George Gallup และในประเทศไทย เช่น ดุสิตโพลส์

4. ใช้ทฤษฎี (theories) ทฤษฎีทัศนคติเกี่ยวข้องกับเบื้องต้นกับการอธิบายธรรมชาติเบื้องต้นของทัศนคติ ว่าทัศนคติเกิดได้อย่างไร และเปลี่ยนแปลงอย่างไร จะไม่เกี่ยวข้องกับ การวัดที่ถูกต้องของทัศนคติเมื่อต้องการที่จะทดสอบทฤษฎี จะต้องใช้วิธีการทดลองมากกว่าวิธีอื่น

5. การทดลอง (experiments) การทดลองเกี่ยวข้องกับการใส่สถานการณ์เพื่อสร้างความแตกต่างระหว่าง 2 กลุ่มขึ้นไป ของตัวแปรอิสระและสังเกตผลต่อตัวแปรตาม การทดลองทัศนคติให้มีความสำคัญกับการศึกษาวิจัย ซึ่งสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และการทดสอบสมมติฐานของทฤษฎีทัศนคติ อาจเกี่ยวข้องกับวิธีที่ซับซ้อน

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวัด (measurement) โดยใช้แบบวัดทัศนคติและความคิดเห็นของ Likert

## 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีตอนนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) พอสรุปได้ ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจียวยิ่งและวิรัชฌ์ คงคะจันทร์ (2532 : 154-155) ได้ศึกษาเรื่อง "องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ด้านงบประมาณที่สภาตำบลได้รับพบว่างบประมาณที่สภาตำบลได้รับแต่ละปีมีอิทธิพลมากต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลผันแปรไปได้เพิ่มขึ้น เพียงเล็กน้อย คือร้อยละ 3 เท่านั้น

เกรียงศักดิ์ เจียวยิ่ง และวิไลวัลย์ กฤษณะภูติ (2527 : 51) ได้ศึกษาการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นระดับตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น พบว่ากรรมการสภาตำบลมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และบทบาทหน้าที่และงานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ข้อเสนอไว้คือ

1. ในด้านโครงสร้างสภาตำบล จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยให้เพิ่มกรรมการสภาตำบลตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

2. สมควรยกฐานะของสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารทั้งงบประมาณและกิจการของตนเองอย่างมีความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้น

เกรียงศักดิ์ เจริญยิ่งและวิรัช วิรัชวิภาวรรณ (2530 : 50) ได้ศึกษาเรื่องพัฒนาขีดความสามารถของกำนันในการบริหารงานพัฒนาชนบท พบว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่ลงในสภาตำบลทางราชการยังไม่ทำอิสระในการดำเนินงาน และการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการที่ลงในสภาตำบลทางราชการยังไม่ทำอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจเท่าที่ควร ยังต้องทำตามคำสั่งของทางราชการ เป็นส่วนใหญ่ และจะต้องทำตามระเบียบของทางราชการ นั้นแสดงให้เห็นว่า ทางหน่วยงานราชการ อาจจะไม่ปล่อยให้สภาตำบลมีความเป็นอิสระในการทำงาน

กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน (2526 : 1-3) ได้สรุปผลการวิจัยของรายได้สภาตำบลพบว่า

รายรับประจำของสภาตำบล คือ ภาษีบำรุงท้องที่ เมื่อรัฐจัดสรรเงินภาษีคืนให้แก่หมู่บ้านต่าง ๆ พบว่า จำนวนน้อยมากจะนำไปพัฒนาพื้นที่ไม่ได้ เป็นขึ้นเป็นอันและการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายได้ของสภาตำบลเป็นไปอย่างล่าช้ามากและหน่วยงานส่วนใหญ่ขาดความสนใจที่จะมอบหมายงานให้แก่สภาตำบลทำให้สภาตำบลขาดรายได้ส่วนหนึ่งไป

คณะที่ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาตำบล และอำเภอ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2525 : 10-11) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบล และฝ่ายกรรมการสภาตำบล หรืออีกทางเลือกหนึ่งให้แยกฝ่ายกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งออกจากกัน โดยให้กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งทำหน้าที่คอยควบคุมหรือติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

จำลอง โพธิ์สุข (2530 : 50) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอทับสะแกกับสภาตำบล ในท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครปฐม กลุ่มประชากรตัวอย่าง 79 คน จาก 3 สภาตำบล ผลการวิจัยพบว่าระบบราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบลจริง โดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาค การควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งในด้านบริหารงานบุคลากรและงบประมาณ



จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2524 : 79) ได้ศึกษาถึงขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาตำบล พบว่า สภาตำบลยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่เล็งอยู่โดยไมยอมปล่อยให้เป็นที่อิสระและรายรับของสภาตำบลไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ ส่วนแบ่งภาษีบำรุงท้องที่จากรัฐบาลมีปัญหามาก นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้เสนอแนะว่าการที่สภาตำบลไม่มีฝ่ายบริหารนั้นเหมาะสมแล้ว เพราะจะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องเงิน ตัดปัญหาเรื่องการบริหารบุคคล และขจัดอิทธิพลของข้าราชการที่จะมีโอกาสเข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระของสภาตำบล

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531 : 13-14) ได้ศึกษาเรื่องความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณี กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลอยู่ในระดับปานกลางและในประเด็นที่ไม่เข้าใจคือ บทบาทหน้าที่, โครงสร้าง, ระเบียบข้อบังคับการประชุมและระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบลและความรู้ที่ผู้ทรงคุณวุฒิต้องการเพิ่มเติมมากที่สุดคือ เกี่ยวกับด้านการวางแผนและการจัดทำโครงการ

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง (2520 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาตำบลกับการพัฒนาระดับท้องถิ่นของไทย ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล ดังนี้

1. ปัญหาด้านขนาดของตำบล มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของสภาตำบล ทั้งนี้เพราะจำนวนหมู่บ้านมีมากเกินไปย่อมไม่สามารถดูแลปกครองหรือพัฒนาได้ทั่วถึงและถ้าหากจำนวนหมู่บ้านน้อยเกินไปก็จะขาดกำลังคนในการบริหารงานที่เพียงพอ

2. การเงินของสภาตำบล ปัญหาของสภาตำบลในด้านนี้คือ ขาดเงินที่จะดำเนินโครงการพัฒนาในท้องถิ่นแม้ว่ารัฐบาลมีเงินอุดหนุนก็ตาม แต่ก็ถูกควบคุมจากส่วนกลาง ทำให้โครงการต่าง ๆ ล่าช้ามากและบางครั้งงบประมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรให้สภาตำบลนั้นน้อยเกินไป ไม่สามารถที่จะทำโครงการใหญ่ ๆ ที่เป็นปัญหาที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้

เปรี๊ยะ งามจันทร์ และชาติรี ดิเรกศรี (2522 : 11) ได้ศึกษาถึงการบริหารงานและผลงานของสภาตำบลพบว่าปัญหาที่สำคัญของสภาตำบล คือ

1. งบประมาณ ตำบลที่มีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้นั้นมีน้อยมาก
2. คน คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระเบียบแบบแผนการบริหารงานและการทำงาน และในด้านตัวบุคคลพบว่ากรรมการสภาตำบลคนหนึ่ง ๆ มักมีภารกิจหลายด้านทั้งยังเป็นกรรมการต่าง ๆ อีกหลายชุด เช่น เป็นกรรมการหมู่บ้านและทำหน้าที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
3. ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2518 : 9) ได้เสนอในการแก้ไขปัญหาการบริหารของสภาตำบลดังนี้

1. ควรแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน
2. ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้ง
3. ให้มีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของรัฐบาลโดยรัฐสภา (parliamentary system)
4. ให้มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น
5. ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล
6. ให้มีอิสระในการรักษาหรือ การตัดสินใจตามสมควร
7. ให้มีการกำหนดหน้าที่สภาตำบลเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนามากกว่าเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย

พิธีศักดิ์ พูนเดช (2523 : 73-74) ได้ทำการวิจัยบทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลเขตท้องที่อำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ทุกตำบลพบว่าสภาตำบลยังมีจุดอ่อนอีกมากทั้งในด้านบุคคล งบประมาณ และโครงสร้าง ซึ่งนายอำเภอจะช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องได้มาก ซึ่งจุดอ่อนของสภาตำบล ได้แก่

1. กรรมการสภาตำบลมีขีดความสามารถต่ำ ขาดความรับผิดชอบไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเท่าที่ควร
2. งบประมาณมีจำนวนจำกัดไม่สามารถจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามที่ต้องการได้
3. หน่วยงานอื่นไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสภาตำบลเท่าใดนักในการลงไปปฏิบัติจัดทำภารกิจของตนในพื้นที่ของสภาตำบล ซึ่งสภาตำบลไม่ได้รับรู้

ลิจิต ซีระเวคิน (2527 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทพบว่า การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำควบคู่กันไป จะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ และการกระจายอำนาจที่แท้จริงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำสำหรับความสำเร็จในการพัฒนาชนบท และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท จะต้องมีการพัฒนาสภาพลาที่มีลักษณะสมบูรณ์แบบมีบุคลากร มีงบประมาณ และมีอิสระพอสมควร

วัชรพงษ์ โพธิ์สูง ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาตำบลศึกษาจากประสบการณ์ของแพทย์ประจำตำบลในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น โดยใช้สถิติในการวิจัยคือ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการสภาตำบล (แพทย์ประจำตำบล) ที่มีความแตกต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ จะมีผลต่อการตัดสินใจของสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบลและยังพบว่า การพิจารณางบประมาณยังคงใช้ความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้านเป็นหลัก และบางโครงการกำหนดเป็นผู้ตัดสินใจเพียงลำพัง

สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (2525 : 8) ได้กล่าวถึงสภาพ และปัญหาของสภาตำบลแยกต่างหากจากกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนดีพอ กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง มักจะสับสนระหว่างการเป็นกรรมการสภาตำบลกับตำแหน่งของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะรวมบทบาทของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เข้ามาในการบริหารสภาตำบลและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทในการเสนอประเด็นน้อยมาก เมื่อพิจารณาโครงการ และการบริหารงานสภาตำบล พบว่ากรรมการสภาตำบลมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบลน้อย และไม่ค่อยมีความชำนาญด้านหนังสือ ดังนั้น จะต้องเน้นการฝึกอบรมในด้านบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล การเขียนโครงการจัดทางงบประมาณเบื้องต้น การจัดทำบัญชี การพัฒนาอาชีพให้กับกรรมการสภาตำบล

อานวย ปรัดตจรียา (2525 : 1) ได้ศึกษามบทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบทปี พ.ศ.2523 กรณีศึกษาตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พบว่า คณะกรรมการสภาตำบล มีความรู้ในเรื่องระเบียบที่เกี่ยวข้องและที่จำเป็นต่อภาระหน้าที่ของคณะกรรมการพอสมควร แต่การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัวเนื่องจากคณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ แต่สิ่งที่คณะกรรมการสภาตำบลปฏิบัติได้ผลดีคือการกำหนดโครงการต่าง ๆ ตรงกับความต้องการของประชาชน เหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นและเกี่ยวกับ

การบริหารงานสภาตำบล ยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีนัก โดยเฉพาะด้านการเงิน และการอนุมัติโครงการยังไม่มี ความคล่องตัว และบางครั้งก่อให้เกิดปัญหา เช่น อนุมัติโครงการล่าช้า บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีเวลาจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการเงินและการอนุมัติโครงการมีขั้นตอนมาก

อังกูร จำเริญสาร (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ทักษะคติของกรรมการ สภาตำบลต่อการกระจายอำนาจให้แก่สภาตำบล กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่ารายได้ การทำงานนอกหมู่บ้านในช่วง 3 ปี ที่แล้ว ขนาดสภาตำบล ขนาดประชากร ขนาดพื้นที่ของตำบล และภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละตำบล ปี พ.ศ. 2535 มีความสัมพันธ์กับทักษะคติต่อการกระจายอำนาจ ของสภาตำบล

จากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของกรรมการสภา ตำบล จะเห็นว่า กรรมการสภาตำบลที่เข้ามาบริหารงานในสภาตำบล ยังมีจุดอ่อนและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ ความอิสระในการทำงาน บุคลากร งบประมาณ และอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้น จึงมีนักวิชาการหลายกลุ่มได้เสนอแนวทาง แก้ไขปัญหา ให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาตำบลรูปแบบใหม่ โดยให้สภาตำบลมีอิสระในการ บริกรหาหรือ หรือการตัดสินใจในการบริหารของตนเองมากขึ้น จึงได้กำหนดรูปแบบใหม่ เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะทำการวิจัยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย