

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ
ผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัด
มหาสารคาม ผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาเป็น
กรอบแนวคิดตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การให้นิยามหรือความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้หลายประการ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

วุฒิสาร ต้นไชย (2546 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท ฟูงงาม และ อลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ให้ความหมายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างเป็นอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่น

ลิขิต ชีรวะดิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 398) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

เคลิร์ก (Clarke. 1957 : 19) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แดเนียล (Daniel. 1967 : 101) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของ

ท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล กลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและ บริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มอบอำนาจใน การปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำนาจหน้าที่และ พื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนด นโยบายของตนเอง มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พิธีสิทธิ์ คำนวนศิลป์ (2546 : 95) ได้ให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่าง แท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อม ได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเท่ากับเป็นการ ฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นจะ เป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทาง การเมืองไปในตัว

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพัน และมีส่วนได้เสียความสำคัญเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (RESPONSIBLE CITIZENS)

2.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็น การปกครองตนเอง

3. หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 17-18) หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

3.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

3.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัย

3.3 เป็นงานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบ ร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น เช่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น

3.4 เป็นงานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาณูบาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง และยังเป็น การเพิ่มรายได้เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้

3.5 เป็นงานเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดเพื่อให้รัฐกระจายภารกิจของรัฐให้ชุมชนมีอำนาจ มีงบประมาณ และภารกิจหน้าที่ในการจัดทำบริการเพื่อชุมชนของตนเอง โดยมีผู้บริหารที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร และมีสภาที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ ออกกฎหมายบังคับใช้ในเขตอำนาจและควบคุมกำกับ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตอำนาจรัฐ แต่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐไม่อาจมีฐานะเป็นรัฐอิสระได้

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจการบริหารให้แก่คนในท้องถิ่น และมีหน้าที่อื่นๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

1. ประวัติการจัดตั้ง

รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบเลิกไปเพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2539 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่นๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิบัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติมีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นของจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จำนวน 617 แห่ง ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,746 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมปกครอง. 2547 : 19 – 20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อ และขอบเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

3. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. 2546 : 16-37)

3.1 สภากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิก สภากองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภากองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก สภากองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภากองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะ ประกอบด้วย ประธานสภากองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภากองค์การ บริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภากองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมา จากการเลือกจากสมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนา ตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ ไม่เกิน 2 และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนในการดำรง ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ไม่เกิน 2 สมัย ติดต่อกัน มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงาน บุคคล กำหนดคน นโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย ต้องรายงานผล การปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก. 2552 : 14

4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้าง แบ่งการบริหาร ออกเป็นอย่างน้อย 5 ส่วน ดังนี้ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. 2553 : เว็บบไซต์)

4.1 สำนักปลัดงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยงานกิจการสภา และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.3 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุขและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ ได้รับมอบหมาย

4.4 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.5 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีดังนี้

5.1.1 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5.1.2 มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

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

ดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.1.3 มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

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

5.1.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตรและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรังนกอีแอนด์ ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรในอนุญาต และอาชญาบัตรกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

7.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่นๆ

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คือ มีการตราพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ใช้ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สถานการณ์จนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในการที่จะได้เรียนรู้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตน รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนา การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืนต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ไว้หลายท่าน ดังนี้ จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความคิดเห็นอาจเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์

วัตรภู อาจหาญ (2542 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา การลงความคิดเห็นอาจเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ซึ่งอาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม

ทรงกลด กู่ทอง (2545 : 6) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของมนุษย์ที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือการแสดงออกซึ่งวิจาร์ณญาณที่มีต่อเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องของจิตใจและเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง ความคิดเห็นคล้ายกับทัศนคติ แต่เป็นความรู้สึกที่ผิวเผินหรือหยาบกว่าทัศนคติ

ทองเกียรติ เจริญวงศ์เพชร (2545 : 9) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แสดงออกด้วยวาจาหรือการเขียน ทั้งนี้ขึ้นกับภูมิหลังทางสังคมความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วย

เวบสเตอร์ (Webster, 1968 : 1254) ให้ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บน ความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็น และการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

กูด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความ ของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่ง ไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

ไอแซค (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือ คำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทุกๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทุกๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคล ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากส่วนประกอบต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อม

2. องค์ประกอบของความคิดเห็น

ความคิดเห็นมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (ไพวรรณ อุปลี. 2552 : 10)

2.1 องค์ประกอบด้านความคิด (Cognitive component) คือ ส่วนที่เป็นความรู้ ความคิด และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

2.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน (Affective component) บุคคลและเหตุการณ์ คือ สภาพทางอารมณ์ ที่เป็นความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ รัก กลัว ไม่พอใจ เป็นต้น

2.3 องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral component) คือ แนวโน้มของบุคคลที่แสดงถึงพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งเร้าในวิถีทางเข้าหรือถอยหนี ขึ้นอยู่กับว่ามีความรู้สึกนึกคิดต่อสิ่งเร้าในลักษณะใด

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของความคิดเห็น ประกอบไปด้วย องค์ประกอบด้านความคิด องค์ประกอบด้านความรู้สึกที่มีต่อกลุ่มคน และองค์ประกอบด้านพฤติกรรม

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

3.1 ปัจจัยที่ส่งผลทางความคิด ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้ (ดินแดนปัญญาชน. 2553 : เว็บ ไซท์)

3.1.1 พื้นฐานทางครอบครัว (Family background) พื้นฐานทางครอบครัวถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญต่อการพัฒนาความคิด นับแต่การเตรียมพร้อมด้านโภชนาการที่เอื้อให้เซลล์สมองแข็งแรงสมบูรณ์

3.1.2 พื้นฐานความรู้ (Background of knowledge) การเรียนที่ได้มาจากการค้นกรองและเก็บในรูปความรู้ด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อวิธีคิด วิธีปฏิบัติ ความเชื่อ บุคลิกภาพทางความคิด ตลอดจนแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ

3.1.3 ประสบการณ์ชีวิต (Experience of life) บทเรียนต่าง ๆ ที่ผ่านมาในชีวิตเราทุกวันนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเป็นเรื่องใหญ่ เป็นข้อมูลที่มีผลโดยตรง

3.1.4 การทำงานของสมอง (Brain functioning) สมองของแต่ละคนที่เกิดมามีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่ละเอียดอ่อน ที่ทำให้ทุกคนมีเอกลักษณ์ทางความรู้สึกนึกคิดและบุคลิกภาพรวมทั้งศักยภาพด้านต่าง ๆ ไม่เท่ากันตั้งแต่เริ่มเกิดจนถึงโต

3.1.5 วัฒนธรรม (Culture) วัฒนธรรมเป็นวิถีชีวิตที่มีอิทธิพลต่อความคิด ความเชื่อ และการปฏิบัติของคนอย่างมาก จึงถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญด้านหนึ่ง

3.1.6 จริยธรรม (Morality) ผู้ที่มีจริยธรรมสูงย่อมมีกรอบในการคิด การตัดสินใจ และการหาแนวทางแก้ปัญหา การประมวลความคิดแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับผู้ที่ขาดจริยธรรม

3.1.7 การรับรู้ (Perception) เป็นสถานะที่เราตอบสนองต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ภายใต้ออกฤทธิ์ของสมอง จิตใจ ฯลฯ ที่มีผลต่อวิธีการคิดของคนเป็นอย่างมาก

3.1.8 สภาพแวดล้อม (Environment) เป็นตัวกระตุ้นสำคัญยิ่งต่อการเรียนรู้ต่อวิธีการคิดของเด็ก

3.1.9 ศักยภาพทางการเรียนรู้ (Learning potential) เด็กแต่ละคนมีศักยภาพการรับรู้ การประมวล ข้อมูลในอัตราที่ต่างกันทั้งความรวดเร็ว และลุ่มลึก ส่งผลให้แต่ละคนคิดไม่เท่ากัน คิดไม่เหมือนกัน แม้ว่าจะมีประสบการณ์เหมือนกันก็ตาม

3.1.10 ประสาทรับรู้ (Sensory motor) จากประสาทรับรู้ เช่น หู ตา จมูก ลิ้น หรือการรับรู้สัมผัส ก็ทำให้วิธีคิดแตกต่างจากเด็กทั่วไป และในทางตรงกันข้ามหากมีประสาทรับรู้ที่ฉับไวกว่าเด็กคนอื่นก็สามารถรับรู้ข้อมูลได้รวดเร็วและละเอียดกว่าเด็กอื่น ๆ

3.2 กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-15) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละบุคคลแสดงความคิดเห็นที่เหมือนหรือแตกต่างกันไว้ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพของสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นและคนที่มีความรู้มากมักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

3) ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากกลุ่มบุคคลในสังคมหรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

3.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

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

2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนจะได้รับ ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคล ซึ่งความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับค่านิยม ทัศนคติ และคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น พื้นความรู้ที่มีอยู่ ประสบการณ์ในเรื่องการทำงาน รวมไปถึงการติดต่อสื่อสารกันในระหว่างบุคคล

แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายท่าน ดังนี้

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542 : 25) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การนำ และการควบคุม

มัลลิกา คັນสอน (2545 : 58) อธิบายว่า การบริหาร หมายถึง การกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุน และ การตรวจสอบให้ ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

ตุลา มหาพฤฒานนท์ (2545 : 68) อธิบายว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์กร การชี้แนะ และการควบคุม

สุกัญญา เอ็มอัมมรรณ (2546 : 41) กล่าวว่า ในอดีตที่ผ่านมาคำว่า “การบริหาร” จะใช้ในภาคราชการและคำว่า “การจัดการ (Management)” มักจะใช้ในภาคเอกชน ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายและคำนิยามไม่แตกต่างกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้ อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3. ขั้นตอน คือ การคิด หรือการวางแผน การดำเนินงาน และการประเมินผล และ 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิด

การจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหาร รวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือ กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก และการให้บริการแก่ประชาชน

เทลอร์ (Taylor. 1942 : 56) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่าง จำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอนาคตที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ไซมอน (Simon. 1947 : 43) กล่าวถึงการบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่บุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ดร๊อคเกอร์ (Drucker. 1994 : 38) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าวว่ นั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ การบริหารจึงเป็นการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การอำนวยความสะดวก การประสานความร่วมมือ การรายงาน และการงบประมาณ

2. หลักการบริหาร

กูลิก และเฮอร์วิก (Gulick and Urwick. 1936 : 13) ได้กล่าวถึง หลักการบริหารงานที่ดีจะต้องประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ซึ่งมีอยู่ 7 ขั้นตอน “POSDCORB” ได้แก่

2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดวาง โครงการและแผนปฏิบัติ รวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงาน

2.2 การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่การแบ่งส่วนงานและการจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

2.3 การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคคล ได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหาและการพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดี

2.4 การอำนวยความสะดวก (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่างๆของหน่วยงานเพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดีและดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน

2.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

2.7 การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

3. ทักษะในการบริหาร

การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้น ผู้บริหารทุกคนต้องมีทักษะที่จำเป็น 3 ประการด้วยกัน คือ

3.1 ทักษะในด้านการปฏิบัติงาน (Technical skill) บางครั้งเรียก “เก่งงาน” หมายถึง จะต้องมีความรู้ในเรื่องวิธีการปฏิบัติงาน การใช้เครื่องมือเฉพาะอย่างเป็นอย่างดีเป็นผู้มีความชำนาญในงานเฉพาะสาขาอาชีพ เช่น วิศวกร ศัลยแพทย์ นักดนตรี นักบัญชี นักคอมพิวเตอร์ ผู้บริหารระดับล่างจะต้องมีความรู้ในเรื่องนี้เป็นอย่างดี เพื่อที่จะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติได้

3.2 ทักษะในเรื่องคน (Human skill) บางครั้งเรียก “เก่งคน” หมายถึง ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างดี ถือเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจูงใจการสื่อสาร การประสานงาน ทั้งรายบุคคลและเป็นกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ทักษะนี้มีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารทั้ง 3 ระดับ

3.3 ทักษะในเรื่องความคิด (Conceptual skill) บางครั้งเรียก “เก่งคิด” หมายถึง เป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารองค์การ สามารถมององค์การในภาพส่วนรวม มีวิธีการตลอดจนแนวคิดในการที่จะพัฒนาให้องค์การไปในทิศทางที่กำหนด หรือสามารถที่จะแก้ไขปัญหาขององค์การให้อยู่รอดเมื่อเกิดเหตุวิกฤติ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม อันจะทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายสุดท้ายได้ ทักษะทั้ง 3 นี้เป็นสิ่งที่ต้องมีในตัวผู้บริหารทุกระดับ แต่จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในองค์การนั้นๆ ทักษะแต่ละทักษะมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้บริหารแต่ละระดับไม่เท่ากัน เช่น ทักษะด้านการปฏิบัติงาน มีความจำเป็นมากสำหรับผู้บริหารระดับต้น และลดน้อยลงไปตามความสำคัญในผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง ทักษะในเรื่องความคิด จำเป็นมากสำหรับผู้บริหารระดับสูง แต่จะลดความสำคัญลงในระดับกลางและระดับล่างตามสมควร สำหรับทักษะเรื่องคนนั้นมีความจำเป็นเท่าๆกันสำหรับผู้บริหารทุกระดับ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในอดีตลักษณะสังคมชาวบ้านจะอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนในแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่ ป้องกันโจรผู้ร้าย และขโมยอย่างใกล้ชิด ในปัจจุบันแม้สภาพสังคมจะเจริญขึ้น ผู้นำที่จะช่วยประสานกับภาครัฐแก้ไขความเดือดร้อน เมื่อเกิดภัยพิบัติหรือคนในชุมชนจำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (สุริยะ วิริยะสวัสดิ์, 2553 : เว็บ ไซค์)

1. ประวัติ

กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ อยู่คู่กับการปกครองของไทย เพียงแต่การเรียกชื่อสถาบันนี้แตกต่างกันคือ นับแต่ยุคสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ หรือกรุงเทพฯ

1.1 ยุคสุโขทัยเป็นราชธานี

การปกครองแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ตริ และจัตวา ในแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีเจ้าเมืองและนายแขวง ดูแล ส่วนในแต่ละแขวงก็จะแบ่งเป็นแขวน และแต่ละแขวนแบ่งเป็นบ้าน โดยมีนายแขวน หรือนายบ้าน เป็นหัวหน้าดูแล

1.2 ยุคกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองสมัยสุโขทัยได้นำมาใช้ในตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกษัตริย์กรุงศรีอยุธยาได้ปรับปรุงการปกครอง โดยมี การแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยมีผู้ปกครองที่มีบรรดาศักดิ์เป็นผู้รั้งหรือพระยา เมืองแต่ละเมืองจะแบ่งเป็นแขวง โดยมีหมื่นแขวงปกครอง และในระดับแขวงแบ่งเป็นตำบล ซึ่งก็คือ แขวงในสมัยสุโขทัย และในแต่ละตำบล ก็แบ่งเป็นบ้าน ผู้ปกครองก็จะเป็นผู้ใหญ่บ้านดูแลและมีบรรดาศักดิ์ “พัน” ซึ่งใช้มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตำแหน่ง นายบ้านและนายแขวนก็เรียกว่า “พัน” โดยทั้งนี้นายบ้านและนายแขวน จะมาจากการแต่งตั้งของเจ้าเมืองหรือผู้รั้ง

1.3 ยุคปัจจุบัน

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครอง โดยมีการตั้งมณฑลเทศาภิบาล จังหวัดและอำเภอ มีผู้ปกครองคือ ข้าหลวงเทศาภิบาล ข้าหลวงเมืองและนายอำเภอ

ดูแลตามลำดับ ซึ่งต่อมา ได้ยุบการปกครองระดับมณฑล และตำแหน่งข้าหลวงได้เปลี่ยนเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในการปกครองที่ต่ำกว่า อำเภอ ก็จะแบ่งเป็นตำบลและหมู่บ้าน และมีการเปลี่ยนแปลงการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการเลือกโดยประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านนั้น

2. กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น ประชาชนในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2524 กำนันได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. 2553 : เว็บบอร์ด)

2.1 การพ้นจากตำแหน่ง

2.1.1 เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

2.1.2 ลาออก

2.1.3 ตำบลที่ปกครองถูกยุบ

2.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า มี

ความบกพร่อง หรือ ความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

2.1.5 ถูกปลดหรือถูกไล่ออก

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่งตาม ข้อ 2.1.2 , 2.1.3 , 2.1.4 ไม่ถือว่าต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอทราบการว่างนั้น

2.2 อำนาจและหน้าที่ของกำนัน

2.2.1 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎรรับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนิน การให้ตามกฎหมาย เช่น การตรวจและเก็บภาษีอากร รวมทั้งการปกครองผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

2.2.2 อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

2.2.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย

1) มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิด เจ็บนายอำเภอ หรือถ้าเกิดใน ตำบลข้างเคียงแจ้งกำนันตำบลข้างเคียงนั้นทราบ

2) พบคนกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัย หรือมีหมาย หรือ คำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้นั้นส่งอำเภอ

3) ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย

4) อาศัยตัวคนหรือสิ่งของที่ได้มาด้วยการกระทำผิดกฎหมายแล้วนำส่ง อำเภอ

5) เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อนายอำเภอ

6) เกิดจราจล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้ง เจ้าหน้าที่

7) เมื่อทราบว่ามีคนอาฆาตมาดร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุม ผู้ใหญ่บ้านปรึกษาสืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ

8) คนจรแปลกหน้าออกทะเลเบียนราษฎร หรือกับผู้ใหญ่บ้าน จับไล่ออกจากท้องที่ตำบลได้

9) ผู้ใดตั้งทับ กระโจม หรือโรงเรือน โคดเดี่ยว อันอาจเป็นอันตรายอาจ บังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้าน ได้ และนำความแจ้งนายอำเภอ

10) ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่ ผู้อื่น หรืออาจเกิดอหิวาต์ ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไข ถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ

11) เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎร ให้ปรึกษากับ ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หาทางป้องกันแก้ไข ถ้า เหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ

2.2.4 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำนันมีหน้าที่จัดดูแลให้ คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตาม สมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมา ในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ ตามที่ร้องขอ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจาก ผู้นั้นตามธรรมดาได้

2.2.5 อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำนันมีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปลสุตตัว มิให้ผู้ใด รุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สิน เสียหาย

2.2.6 อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ในตำบล กำนันมีส่วนรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคน เกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ใน ตำบลนั้น

2.2.7 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร ในการสำรวจและประเมิน ราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดย ทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษี ตามกฎหมายภาษีอากร

2.2.8 อำนาจหน้าที่เรียกประชุมและให้ช่วยงานตามหน้าที่ กำนันมีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภา ตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใดมาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้

2.2.9 หน้าที่ทั่ว ๆ ไป หน้าที่ทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ ที่ กระทรวงทบวงกรมอื่นให้ช่วยเหลือและเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงทบวงกรมอื่นส่วนใหญ่มัก กำหนดให้กำนันมีแต่หน้าที่ ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

3. ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551)

3.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

3.1.1 มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก

3.1.2 ไม่เป็นกบฏสามเณร นักพรตหรือนักบวช

3.1.3 ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

3.1.4 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

3.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

3.2.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

3.2.2 อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันรับเลือก

3.2.3 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม
กฎหมายว่าด้วยการ ทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวัน
เลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

3.2.4 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

3.2.5 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

3.2.6 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกตจริต
จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิคาเสพตติให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

3.2.7 ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ
หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือ
ลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

3.2.8 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเลื่อมเสีย
ในทางศีลธรรม

3.2.9 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงาน
ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้น
กำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

3.2.10 ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี
นับแต่วันพ้นโทษ

3.2.11 ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่า
ด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศาลากลาง กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่อง
กระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน
เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วย
ที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วย
การเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

3.2.12 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านราษฎร เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

3.2.13 ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

3.2.14 มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใด ไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

3.3 การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

3.3.1 มีอายุครบหกสิบปี

3.3.2 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่า มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)

3.3.3 ตาย

3.3.4 ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก

3.3.5 หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

3.3.6 เมื่อราษฎรในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

3.3.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

3.3.8 ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน

3.3.9 ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร

3.3.10 ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

3.3.11 ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง

3.4 อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และมีหน้าที่ 2 ประการคือ

3.4.1 อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
- 2) เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน
- 3) นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน
- 4) ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
- 5) มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน
- 6) พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน
- 7) เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและระงับได้ และ

แจ้งกำนัน

- 8) ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 9) ส่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาดร้ายกัน
- 10) ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลารบ
- 11) ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
- 12) ส่งเสริมอาชีพ
- 13) ป้องกันโรคติดต่อ
- 14) ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
- 15) ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- 16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- 17) ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- 18) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
- 19) ให้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

3.4.2 อำนาจในทางอาญา สรุปได้ดังนี้

- 1) เมื่อทราบว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้าน ให้แจ้ง

กำนัน

- 2) เมื่อทราบว่ามีการทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้าน ใกล้เคียง

ให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ

- 3) พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน
- 4) เมื่อสงสัยผู้ใดว่าทำผิด หรือกำลังทำผิด ให้จับกุมส่งอำเภอหรือกำนัน
- 5) เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรือ

อำเภอตามสมควร

- 6) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน

ต้องจัดการให้

4. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การบริหารและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับย่อยที่สุดอย่าง ตำบล หมู่บ้าน ในปัจจุบันได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ส่งผลต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองดูแลราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น พื้นที่ในเขตตำบล หมู่บ้านวันนี้ไม่ได้มีเพียงสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำงานโดยลำพังแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ยังมีสถาบันหรือ องค์กรอื่นๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคมช่วยกันทำงาน โดยมีเป้าหมายสูงสุดที่ทุกฝ่ายมีความมุ่งหมายร่วมกัน คือ “ความสงบสุขของพี่น้องประชาชน” (วงศ์ศักดิ์ สวัสดิพานิชย์, 2553 : เว็บไซต์)

การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นแนวทางที่สถาบันหรือ องค์กรต่างๆ ใช้ในการบริหารองค์กรมากที่สุดในโลกยุควันนี้ หลักการของการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ การตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเป็นมากที่สุด ฉะนั้น เราจะต้องรู้ว่าเหตุปัจจัยต่างๆ ทั้งภายใน (เรา) และภายนอก (เขา) ที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างไร เพราะว่ามันหมายถึง ตำแหน่งที่จะยืนในสังคมนั่นเอง

นอกจากจะวิเคราะห์ด้วยการมองหรือประเมินผ่านการรับรู้จากประสบการณ์ของตนเองที่เฝ้ามองสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยความรักและผูกพันแล้ว ยังได้มีการมองผ่านประสบการณ์ของผู้สนใจทำการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวตัวของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างเป็นระบบ ข้อค้นพบจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

ไม่นานมานี้ ได้มีการจัดขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ว่ากันว่ากว้างขวางมากที่สุดให้มีความชัดเจน และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันมากขึ้น เป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อ 6 เมษายน 2551 ซึ่งถือเป็นเรื่องที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความต้องการมากที่สุดตามผลการศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบด้วยหลัก 2 ประการ คือ

4.1 ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ และปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

4.1.1 ส่วนกลาง การจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมใหม่เมื่อปี 2545 ทำให้หน่วยงานส่วนกลางมีภารกิจชัดเจนขึ้น รวมทั้งการจัดตั้งกรมใหม่ๆ ขึ้นมามีหน้าที่ในภารกิจลึกกรอบคลุมลงไปถึงพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เช่น มีการจัดตั้งป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อรับงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างเต็มตัว ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องลงไปทำงานในพื้นที่

4.1.2 ส่วนภูมิภาค การปรับโครงสร้างการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเน้นรูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้จังหวัดบูรณาการและประสานงานการทำงานระหว่างส่วนราชการภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคส่วนอื่น ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม โดยกำหนดให้มีขอบเขตและแผนปฏิบัติงานที่กำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน การปรับตัวของโครงสร้างดังกล่าวทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการปรับการทำงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น จากที่เคยรับคำสั่ง หรือประสานงานกับหน่วยงานหลากหลายในลักษณะต่างคนต่างส่ง มาเป็นการรับคำสั่งจากจังหวัด หรืออำเภอโดยตรงเพียงหน่วยเดียวหรือบางหน่วยที่เป็นหน่วยงานหลักในการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ อันเป็นผลมาจากการที่ส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

4.1.3 ส่วนท้องถิ่น เป็นผลมาจากกระแสการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เพื่อให้มีทรัพยากรในการบริหารงานของตนเองตามภารกิจต่างๆ อย่างอิสระ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานด้าน “ การพัฒนา ” เศรษฐกิจและสังคม อาทิ การสร้างระบบสาธารณสุข ปลอดภัย พื้นฐาน ถนน สะพาน ประปาท้องถิ่น การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ การดูแลผู้ด้อยโอกาส รวมถึงงานประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นต้น การก่อตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนขยายครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดมีความซับซ้อนละเอียดอ่อน เนื่องจากมีบทบาทใกล้เคียงกันอย่างมาก รัฐบาลมีความพยายามที่จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะงานที่ชัดเจนและแตกต่างจากท้องถิ่น โดยเฉพาะความพยายามที่จะทำให้สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ด้าน “ ปกครอง ” ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ด้าน “ พัฒนา ” แต่อย่างไรก็ตามทุกฝ่ายยืนยันว่าสองสถาบันนี้สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันทั้งงานด้าน “ ปกครองและพัฒนา ” ได้โดยใช้ทรัพยากร และเครื่องมือที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราษฎรในท้องถิ่น

4.2 ปัจจัยที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม

สภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลการกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้าน การพัฒนาด้านศึกษา การเรียนรู้ระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียม การพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่ง และการพัฒนาด้านสื่อสารมวลชนที่เป็นช่องทางการรับรู้ข่าวสารของประชาชน อาทิ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ตมีขนาดใหญ่ มีความหลากหลาย และสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น รวมถึงการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศอันเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกด้าน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวส่งผลให้เกิดสถาบันที่เป็นกลไกและเครื่องมือในการทำหน้าที่เชื่อมโยงติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชน โดยตรงมีมากขึ้น โดยผ่านช่องทางสื่อสารมวลชนต่างๆ หรือช่องทางการร้องทุกข์ร้องเรียนด้วยกลไกอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหลายดังกล่าวมาแล้ว ทำให้ความคาดหวังในตัวขอสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผลจากการพึ่งพา กันโดยตรงถูกทำลาย จำเป็นที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปรับตัวในการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของตนให้ทันต่อสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมืองขนานใหญ่ โดยเฉพาะด้านการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องระมัดระวัง และรัดกุม เพราะอาจจะถูกตรวจสอบจากประชาชน และองค์กรอื่นทั้งจากภาครัฐและเอกชนมากขึ้น

นอกจากนี้ยังพบปรากฏการณ์ที่น่าสนใจในความเปลี่ยนแปลงของสภาพชุมชนไทยหลายๆ พื้นที่ ก็คือ การรุกเข้ามาของชุมชนใหม่ ภายในพื้นที่ของชุมชนเดิม ตัวอย่างเช่น ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมู่บ้านการเคหะ กลุ่มบ้านพักอาศัยในเขตอุตสาหกรรม การรุกเข้ามาของชุมชนใหม่นี้มาพร้อมกับกลุ่มประชาชนที่โยกย้ายเข้ามาภายในตำบล หมู่บ้านที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลอยู่ ทำให้เกิดการท้าทายในการผสมกลมกลืนระหว่างชุมชนเดิมและชุมชนใหม่ โดยเฉพาะด้านการระดมความร่วมมือเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตตำบล หมู่บ้าน

การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นมาช่วงขณะหนึ่ง พร้อมกับการก่อตัวของกระแสประชาธิปไตยแนวใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประชาชนโดยตรง นั่นคือ การเกิดขึ้นขององค์กรและกลุ่มองค์กรในภาคประชาชนสังคม ทั้งภายในชุมชนระดับตำบล หมู่บ้าน เช่น กลุ่มองค์กรชาวบ้านในการดูแลสิ่งแวดล้อม กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจ เป็นต้น รวมถึงการเกิดขึ้นขององค์กรใหม่ๆ ภายในชุมชนที่จัดตั้ง โดยองค์กรภาครัฐ เช่น ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล กองทุน

หมู่บ้าน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นผลให้สภาพสังคมชุมชนระดับตำบล หมู่บ้านของไทย มีลักษณะเป็นพหุนิยม ซึ่งหมายถึงมีลักษณะหลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนของสถาบันและองค์กรที่ช่วยกันทำหน้าที่ทั้งที่แตกต่างและที่คล้ายคลึงกันในชุมชนนั้น การเกิดขึ้นของสิ่งเหล่านี้ถือเป็นโอกาสของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะเข้าไปดูแลภาพรวมในการทำหน้าที่ของสถาบัน หรือองค์กรดังกล่าวเหล่านั้นให้สอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกันได้อย่างผสมกลมกลืน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและสังคมในแต่ละตำบล หมู่บ้าน

ปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่อาจมองดูเหมือนวิกฤต แต่ถ้าพิจารณาอย่างรู้เท่าทันอย่างถ่องแท้ การปรับวิกฤตเป็นโอกาสสามารถทำได้ไม่ยาก อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นจุดแข็งของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างชัดเจนก็คือ แม้ว่าโลกของเศรษฐกิจและสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบทบาทหน้าที่หนึ่งที่ยังคงดำรงอยู่อย่างไม่แปรเปลี่ยน คือ บทบาทในฐานะความเป็นผู้นำของชุมชน บทบาทในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในท้องถิ่น บทบาทในการสร้างความสามัคคีในหมู่บ้าน บทบาทในการเป็นผู้บรรเทาความเดือดร้อนเบื้องต้นให้แก่ราษฎร บทบาทดังกล่าวยังแจ่มชัดในความรู้สึกในด้านความเป็นที่พึ่งของพี่น้องราษฎรในท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ถึงวันนี้ ชัดเจนแล้วว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทความเป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้านอย่างสมบูรณ์มากที่สุดกว่าตำแหน่งใดๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะทางสถานะตามกฎหมายที่รับรองอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นในฐานะความเป็นตัวแทนของรัฐในการสนับสนุนช่วยเหลือการทำงานของหน่วยงานราชการ หรือองค์กรอื่นๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ที่รับผิดชอบหรืองานใด ๆ ที่ถูกร้องขอ ไม่ว่าจะในฐานะผู้นำชุมชนที่ต้องดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านในความปกครองของตน ตลอดจนการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษา และการว่ากล่าวตักเตือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในหมู่บ้าน รวมถึงการระดมความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในพื้นที่

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้งและขนาดพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก ตั้งอยู่บ้านหมากหม้อ หมู่ที่ 6 ตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม พื้นที่ตำบลประมาณ 99,742 ไร่ หรือ 62.17 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินประมาณ 8,619 ไร่ ประชาชนส่วนใหญ่ในตำบลประกอบอาชีพทางการเกษตร ประมาณ 28,245 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลใกล้เคียง ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก. 2552 : 5-10)

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	อบต.เขวาไร่, อบต.ลำโรง อ.นาเชือก จ.มหาสารคาม
ทิศใต้	ติดต่อกับ	อบต.บ้านคู อ.นาโพธิ์ จ.บุรีรัมย์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	เทศบาลต.นาเชือก, อบต.หนองกุง อ.นาเชือก จ.มหาสารคาม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	อบต.เปือพาน อ.นาเชือก จ.มหาสารคาม

1.2 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก เป็นที่ราบสลับที่ดอนและคลื่นลอนตื้น หรือ ที่ราบมีความสูงต่ำ ตั้งแต่ 1 – 10 เมตร

2. เขตการปกครองและจำนวนประชากร

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 20 หมู่บ้าน

ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้าน และประชากร

ลำดับ	หมู่บ้าน	ประชากร		
		ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านกุดน้ำใส	245	237	482
2	บ้านหนองมะเขือ	90	84	174
3	บ้านหนองเม็ก	333	329	662
4	บ้านอุโป	99	101	200
5	บ้านหนองแส	290	283	573
6	บ้านหมากหม้อ	263	248	511
7	บ้านเหล่าอีหมัน	238	227	465
8	บ้านหนองม่วง	131	136	267
9	บ้านหนองเลา	239	236	475
10	บ้านชาน้อย	80	65	145
11	บ้านแฮคน้อย	36	34	70
12	บ้านหนองแทน	64	71	135
13	บ้านโนนเกษตร	213	215	428
14	บ้านเหล่าเหนือ	181	195	376
15	บ้านน้ำอ้อย	177	185	362
16	บ้านหนองเหล็ก	127	144	271
17	บ้านเม็กใหม่พัฒนา	121	107	228
18	บ้านหนองเลาพัฒนา	143	140	283
19	บ้านหนองเลาพัฒนา หมู่ที่ 2	157	159	316
20	บ้านห้วยค้อ	117	135	252
	รวม	3,344	3,331	6,675

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก. 2552 : 7

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

อัญชลา สงวนสัตย์ (2546 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา ความพึงพอใจของพนักงานในการบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ใน องค์การญี่ปุ่น กรณีศึกษา บริษัท โซนี่ โลกอิสติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่พบว่า พนักงาน ที่มีระดับตำแหน่งต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ โดยรวมทุกด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าพนักงานมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ ในด้านการสรรหาและคัดเลือก แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

มุดตอเหล็บ โต้ะมูสอ (2546 : 81) ที่ได้ศึกษา สภาพและปัญหาการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดปัตตานี พบว่า บุคลากรที่มีตำแหน่งต่างกัน มีทัศนคติต่อสภาพการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดปัตตานีไม่แตกต่างกัน

เยาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : 55 - 57) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการดำเนินงานการพัฒนาเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับน้อย จากการศึกษาประชาชน ในท้องถิ่นยังมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไป โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำ และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ล้อม แยมสุวรรณรัตน์ (2550 : 55 - 57) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแะ อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแะ อำเภอบรรพตพิสัย จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า

ความคิดเห็นต่อการบริหารงานด้าน โครงสร้างพื้นฐานอยู่ในระดับมาก ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แชะ อำเภอดงหลวง จังหวัดนครราชสีมา เมื่อจำแนกตามลักษณะทางประชากร พบว่า ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแชะ ที่จำแนกตามอายุ และระดับการศึกษานั้น พบว่า ไม่มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมหวัง ไชยเขียว (2550 : 67) ได้ศึกษา ปัญหาในการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาตำบลสามปีของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย พบว่า ประชากรที่มีตำแหน่งในท้องถิ่นที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลบุญเรือง อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงรายแตกต่างกัน

เดือนฉาย ผลเรือง (2551 : 80-87) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า การดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน โดยเรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาด้านการเมืองการบริหาร ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาคนและสังคม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่จำแนกตามอายุ และระดับการศึกษานั้น พบว่า ประชาชนที่มีอายุ และระดับการศึกษาโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จิตรลัดดา ถิ่นสำราญ (2551 : 69 - 70) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัด

มหาสารคาม การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอสรีเชียงใหม่ จังหวัดมหาสารคาม ที่จำแนกตามอายุ
และระดับการศึกษา นั้น พบว่า ประชาชนที่มีอายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็น
ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การดำเนินงาน
ตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น ตลอดจน
ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงาน รวมถึงประชาชนควรได้มีส่วนร่วม
หรือได้รับรู้ข้อมูลในการบริหารงานของฝ่ายการเมือง และได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับการบริหารงานด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY