

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้า เรื่องการมีส่วนร่วมของกรรมการหมู่บ้านในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้า ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
6. ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนให้ความสำคัญอยู่ที่การให้กรรมการหมู่บ้านในฐานะซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงได้ศึกษาความหมาย ความสำคัญ และประเภท หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีผู้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

อมร นนทสูต (2527 : 10-15) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง งานหรือกิจกรรมใดๆ ที่ประชาชนมีความเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเองเป็นสำคัญและองค์ประกอบที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ องค์การชุมชน กำลังคน และกองทุนต่างๆ

คุษฎี อายุวัฒน์นะ, ชีรนนท์ ทิธา และเขาวนุช แซ่ตั้ง (2535 : 7) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมการดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้น จนถึงกระบวนการสิ้นสุด โดยที่การเข้าร่วมอาจร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมทั้งรายบุคคล กลุ่มคน จนถึงองค์การซึ่งมีความเห็นสอดคล้อง การเข้าร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์การเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ชินรัตน์ สมสืบ (2539 : 21) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความร่วมมือ ร่วมใจโดยการกระทำการดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่ทรงประสิทธิภาพ คือ ถูกจังหวะเวลาเหมาะสมกับงานที่ทำดังกล่าว ด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545 : 15) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำกิจกรรมกลุ่มในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอน ซึ่งผลดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำ (Contribution) เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งยังทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกลุ่มดังกล่าวด้วย

จากความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ โดยเป็นตัวนำในการกระทำกิจกรรมทุกขั้นตอน คือ ขั้นการประเมินปัญหา ขั้นการวางแผน ขั้นการดำเนินงาน ขั้นการจัดสรรให้ชุมชนได้รับประโยชน์ และขั้นการติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบเพื่อดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์ในการบริหารงาน

2. หลักการ และประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 หลักการและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้
(สมนึก ปัญญาสิงห์. 2532 : 275-276)

2.1.1 ยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของกิจกรรมหากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้นเร้าความสนใจให้ความรู้ความเข้าใจ จนประชาชนยอมรับความจำเป็นและประโยชน์ในการกระทำกิจกรรมเหล่านั้น

2.1.2 กิจกรรมต้องดำเนินการในลักษณะกลุ่ม เพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกัน

2.1.3 แนวทางการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในชุมชนต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทภายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องมีการทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและต้องสามารถทำต่อไปเองได้ เมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง

2.1.4 กิจกรรมการพัฒนาที่นำเข้าไปในชุมชน ต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมความพร้อมของชุมชน ความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน

2.1.5 การเริ่มต้นกิจกรรมต้องอาศัยผู้นำชุมชน ผู้นำชุมชนโดยทั่วไปจะสามารถรับทราบและยอมรับสิ่งใหม่ๆ ได้เร็วและเป็นผู้นำที่ชาวบ้านมีความศรัทธาอยู่ในตัวอยู่แล้วการเริ่มต้นจากผู้นำจึงเป็นไปได้เร็วกว่าประชาชนทั่วไป

2.1.6 ขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ต้องให้ประชาชนเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นต้น กล่าวคือ ร่วมหาข้อมูล ร่วมหาสาเหตุของปัญหา ร่วมปรึกษาหารือทางแก้ไขปัญหา ร่วมตัดสินใจ ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดต่อผลงาน จนถึงขั้นการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

2.2 ประเภทของการมีส่วนร่วม

จำแนกประเภทของการมีส่วนร่วม ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 47-48)

2.2.1 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรตั้งของประชาชน เช่น การรวมกลุ่มเยาวชนต่างๆ

2.2.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรของประชาชน เช่น กรรมการหมู่บ้าน เป็นต้น

2.2.3 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้โดยผ่านองค์กรที่มีใช้ผู้แทนของประชาชน เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเมื่อไหร่ก็ได้ทุกเวลา

2.3 แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ คือ (อนุชัย บุรณะประเสริฐกุล. 2545 : 24)

2.3.1 ให้ประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาโดยได้แสดงความคิดเห็น การเขียนการพูด ร่วมสละทรัพย์ วัสดุ แรงกายและเวลา

2.3.2 เป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งพาและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐหรือพึ่งพาท้องถิ่นพัฒนาภายนอก

2.3.3 กระบวนการพัฒนาชีวิตหลักล่างชุมชน ซึ่งต้องถือชาวบ้านเป็นหลักในการแก้ปัญหา กิจกรรมพัฒนาจะเริ่มจากชุมชน

2.4 ปัจจัยการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนั้นเกิดจากการได้รับผลกระทบ และเลือกที่จะมีส่วนร่วมในโครงการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 6 ประการ คือ (มานพ จวีร์รักษ์. 2546 : 12)

2.4.1 ความใกล้ชิดปัญหา

2.4.2 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2.4.3 การเข้าถึงประโยชน์ใช้สอย หรือบริการ

2.4.4 ประเด็นทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม

2.4.5 ค่านิยม

2.4.6 อำนาจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย

จากหลักการและประเภทของการมีส่วนร่วมสรุปได้ดังนี้ การมีส่วนร่วมโดยตรง เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงาน ขั้นตอนต่างๆทุกขั้นตอน และการมีส่วนร่วมโดยอ้อม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานในกิจกรรมทดแทน

3. รูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้อธิบายรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

3.1 ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมมี 5 ขั้นตอน คือ (ถั่วอาน วุฑฒิกรมรรักษ์. 2526 : 16)

3.1.1 ขั้นกำหนดความต้องการ

3.1.2 ขั้นวางแผนดำเนินงาน

3.1.3 ขั้นการตัดสินใจ

3.1.4 ขั้นการดำเนินการ

3.1.5 ขั้นการติดตามผลงาน

3.2 การมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การมีส่วนร่วมในการพัฒนามี 5 ขั้นตอน ดังนี้ (บัญญัติ แก้วส่อง. 2531 : 15-19)

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและหาแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน หรือการเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้จากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ ที่แสดงออกมาในเชิงรูปธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินผลการพัฒนาที่ได้กระทำไป ว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative evaluation) อันเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะๆ หรือการประเมินรวบยอด (Summative evaluation) อันเป็นการประเมินผลโดยรวมหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ

3.3 ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบท

ขั้นตอนของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาชนบทมี 7 ขั้นตอน ดังนี้ (อนงค์ พัฒนจักร. 2535 : 34)

3.3.1 การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)

3.3.2 การศึกษาเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority problem identification studies)

3.3.3 การแสวงหาแนวทางแก้ไข (Search for solution)

3.3.4 การกำหนดแนวทางแก้ไข (Assessment of solution)

3.3.5 การปฏิบัติตามโครงการ (Project implementation)

3.3.6 การประเมินโครงการ (Formal project evaluation)

3.4 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งออกเป็น 3 คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมโดยอ้อม และการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสและได้ขยายความไว้ดังนี้

3.4.1 การมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาโดยตรง ด้วยตนเอง ในลักษณะต่างๆ เช่น ร่วมเป็นกรรมการบริหารโครงการ การให้ข้อคิดเห็น การสละแรงงาน การให้ความร่วมมือในการดำเนินตามโครงการ

3.4.2 การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านทางสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะผู้บริหาร

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการทำงานกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการมีส่วนร่วมจะเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชนในการดำเนินการตัดสินใจทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และเมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเพราะจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถทำได้หลายทาง ได้แก่ การสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลการเสียดำเนินการเพื่อจะนำมาใช้บริหารรวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย (ประชุม รอดประเสริฐ. 2535 : 114-117)

4.1 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของทราวิส (Travis) ได้เสนอทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนสมอง การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนสิ่งเหล่านี้เขาถือว่าเป็นการตกแต่งทิศทางของกระบวนการวางแผน และชี้ให้เห็นว่าในการวางแผนทุกระดับจะประกอบด้วย

4.1.1 สมอง

4.1.2 กระบวนการวางแผนและการออกแบบเบื้องต้น

4.1.3 กระบวนการออกแบบและการลงมือพัฒนา

4.1.4 กระบวนการเตรียมการ

ทุกชั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กัน สิ่งสำคัญคือทำให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ ที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อให้เกิดการยอมรับไม่มีปฏิกิริยาต่อต้าน

4.2 ทฤษฎีการมีส่วนร่วมในการวางแผนของ แมค โคนัลด์ (McDonaid) ได้เสนอทฤษฎีจุดเน้นเกี่ยวกับโอกาสเกิดศักยภาพในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ โอกาสความตระหนักและโอกาสในการกระทำ การวางแผนจะต้องเกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการวางแผนจึงจำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในชั้นตอนต่างๆ

4.3 ทฤษฎีการมีส่วนร่วม หรือภาวะผู้ตามไว้ว่า ทฤษฎีนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่น้อยมาก เนื่องจากนักวิชาการคิดว่าหากองค์กรมีภาวะผู้นำที่ดี ก็จะพลอยมีภาวะผู้ตามดีไปด้วย เป็นการมองค่อนข้างแคบ เพราะนอกจากจะมองปรากฏการณ์เพียงด้านเดียวแล้ว การที่นักวิชาการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมหรือภาวะผู้ตามนั้น พอสรุปสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ประการแรก นักวิชาการบางคนอาจไม่แน่ใจว่าองค์กรมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่จะต้องให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้คนยังไม่แน่ใจในวัตถุประสงค์ของการยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมคืออะไรกันแน่ ประการที่สาม หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามเหล่านั้นได้แก่ใครบ้าง ผู้ตามทั้งหมดหรือเฉพาะผู้ตามที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้นำเท่านั้น และประการสุดท้าย หากผู้นำยอมให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ผู้ตามควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด และลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนั้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามอย่างไรบ้าง (ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2539 : 23)

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วม ดังกล่าวสรุปได้ว่า การวางแผนหรือการบริหารใดๆ ขององค์กรจะมีผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งภายในและภายนอกองค์กร และในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนได้ ดังนั้นควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การบริหารงานขององค์กรในการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกัน การให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร วางแผนพัฒนาจะส่งผลให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ทำให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็แผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้นการบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารนี้จึงใช้ได้กับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียวกันเราเรียกว่าการทำงานเฉยๆ เท่านั้น”

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหารคือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การชี้นำ การควบคุม ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีความสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ ทรัพยากร การบริหาร และวัตถุประสงค์

เสนาะ ตีเขาว์ (2544 : 1) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สมพงษ์ ภิรมย์ชม (2546 : 8) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัตถุ สิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง เป็นการดำเนินการที่บุคคลได้ร่วมกันในการทำกิจกรรมของบุคคล โดยมีตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ และยังคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากร การมีเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีทรัพยากรในการบริหารและมีการประสานงานระหว่างกันหรือมีปฏิริยาระหว่างกัน เพื่อประสิทธิผลสูงสุดในกิจกรรม

2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2525 : 1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือกระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแข่งขัน

ของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และเชี่ยวชาญของบุคคลในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ

ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย (2525 : 45) การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจการบริหารแบบนี้ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องระหว่างบุคคล

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529 : 192) เสนอแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะเป็นการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ที่เน้นคนเป็นหลัก ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กร ในการวางแผน และการดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

เดวิด (David, 1969 : 23-25) ได้เสนอแนวคิดในการมีส่วนร่วมของคนในการทำงานหรือการบริหาร มีสาระสำคัญ ดังนี้ เป็นการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดวัตถุประสงค์และการวินิจฉัยสั่งการ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการทำงานตามแผน มีความรับผิดชอบร่วมกัน งานการทำงานเป็นกลุ่ม และเป็นการมีส่วนร่วมที่จะรับผลที่เกิดขึ้น เมื่อมีผลงานเกิดขึ้น มีการประเมินผล และมีการวัดผลเมื่อเป็นผลดีมีประโยชน์ที่ได้รับทุกคนในองค์กรจะได้รับการพิจารณาและผลตอบแทนเท่าเทียมกัน

สรุปได้ว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารงาน โดยผู้บริหารได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ภายใต้วัตถุประสงค์การดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง โดยตรงในองค์กร คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

3. ทฤษฎีการบริหารจัดการ

3.1 ทฤษฎีการจัดการของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol)

เฮนรี ฟาโย เชื่อว่าเป็นไปได้ที่เราจะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการจัดการที่สามารถใช้ได้กับการจัดการทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการจัดการงานอุตสาหกรรม หรืองานรัฐบาล ได้สรุปสาระสำคัญไว้ ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 24-26)

3.1.1 วางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติขึ้นไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

3.1.2 การจัดการ (Organizing) การจัดการให้มีโครงสร้างของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง การสั่งการงานต่างๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงาน ค้ำยันตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ

3.1.4 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การที่จะต้องโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

3.1.5 การควบคุมงาน (Controlling) หมายถึง การที่จะต้องกำกับดูแลให้สามารถควบคุมกิจกรรมต่างๆ ที่ทำ ไปนั้นเข้ากันกับแผนที่วางไว้แล้ว

3.2 แนวคิดการบริหาร PDCA ของเดมมิง (Demming)

เป็นอีกเทคนิคในการบริหารที่ช่วยในการแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ผู้ปฏิบัติสามารถคิดค้นปรับปรุงอย่างเป็นระบบ โดย PDCA มีรายละเอียดดังนี้ (ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540 : 140-143)

3.2.1 Plan (การวางแผน) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน วิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กรเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นแนวทางเดียวกัน

3.2.2 Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพที่เกี่ยวข้อง และต้องมีการเก็บรวบรวม บันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นต่อไป

3.2.3 Check (ตรวจสอบ) หมายถึง เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินว่ามีการปฏิบัติตามแผนหรือไม่ มีปัญหาในระหว่างการทำงานหรือไม่

3.2.4 Act (การปรับปรุง) หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วน หรือเฉพาะหน้า หรือค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

อย่างไรก็ดีในการศึกษาศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของ ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และลินคอล์น เฮอร์วิก (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.3 ทฤษฎีการบริหารของ กุลลิก และเฮอร์วิก (Gulick and Urwick)

กุลลิก และเฮอร์วิก ได้เสนอหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกย่อๆ ว่า “POSDCoRB” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (ศิริอร ชันธหัตถ์. 2536 : 44-47)

3.3.1 P=Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์เหตุการณณ์ในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

3.3.2 O=Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวม ไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้

นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน (Organizing) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3.3.3 S=Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงาน ได้เหมาะสม (Put the right man on the right job) ก็รวมถึง การที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคณงานและพนักงานด้วย

3.3.4 D=Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมและนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชา เหตุเพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้

จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

3.3.5 Co=Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยในการประสานงานที่ดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคัดค้านในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน ร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงเพราะมีความสำคัญ และเป็นสิ่งคู่กันก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3.6 R=Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึง วิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

3.3.7 B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้คือ การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินการตรวจสอบ

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ จึงต้องเน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นระบบ และมีขั้นตอนที่ชัดเจน ซึ่งกระบวนการในขั้นนี้ประกอบด้วย ด้านการวางแผน ด้านการดำเนินงาน ด้านการประสานงาน ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการปกครอง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการประเมินผล

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญ คำจำกัดความ ความหมายและเงื่อนไข ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ตระกูล มีชัย (2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ แนวทางทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น และแนวทฤษฎีสสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ที่องค์การปกครองเดียวกันหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวกันเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่กับหลายองค์การ เรียกว่าองค์การเหล่านั้นว่า องค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกกรอบที่กฎหมายกำหนด

ธนศวรรี เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

โควิทย์ พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชน โดยมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้ (เลิศ ชีรวะกิน. 2530 : 3)

2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

3. หลักการกระจายอำนาจ

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

3.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติธรรมเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมียุติธรรมเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

3.2 มีอำนาจในการบริหาร (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ หลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่คล่องตัวไปจากการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควร ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไป จนเกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ นิติบัญญัติซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม การปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

3.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2532 : 392) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น (Local government) นั้นเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงานปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองสถานะ (Local state government) คือ เป็นหน่วยงานปกครองที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส

1.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local self government นี้จะมีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้นมาจากกฎหมาย ของรัฐซึ่งที่เรียกว่า Creature of state มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวจะมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐอย่างแน่ชัด

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คืออำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยงานย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 16) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนิน การกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 17) ได้รวบรวมลักษณะการปกครองท้องถิ่น และแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศที่มีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

2.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจการตามภารกิจที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

2.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

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

3.1 เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาศึกษาปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

3.2 เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงานจึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก จำเป็นที่ต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการปัญหา จึงแตกต่างกันด้วย หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถรู้และแก้ไข ปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

สำหรับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 8 ประการ คือ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2548 : 415)

4.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กร กฎหมายรองรับมีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมาย กำหนดไว้

4.2 มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำ กิจกรรมต่างๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณ และรายได้มา จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมของคนได้อย่าง คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการ ปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใน หน่วยงานของตนเองได้

4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อความสงบเรียบร้อยและเป็น ประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น กับส่วนกลางเป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและ ความมั่นคงของประเทศ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย เป็นองค์กรนิติบุคคล มีสภาพและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญมีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตในการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสมมีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

5. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

5.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย 5 ประการ คือ (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. 2532 : 56)

5.1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

5.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

5.1.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ้งแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

5.1.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอจะทำให้เกิดความคิดคึก มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรททาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น การสนับสนุนของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และ

วิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการในการเลือกตัวแทนของตน เพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และในการควบคุมให้ตัวแทนของตนรับผิดชอบให้เกิดผลตามความต้องการของประชาชน การเมืองระดับชาติในประเทศประชาธิปไตยมีลักษณะเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ กัน เช่น ร่วมเสนอตัวผู้แทน ร่วมออกเสียงเลือกตั้ง หรือร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอฝ่ายเกี่ยวข้อง เป็นต้น แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะสังคมในระดับชาติ ขอบเขตกว้างขวางเกินไป ไม่สามารถทั่วถึงชุมชนย่อยๆ ที่ประกอบกับเป็นชาติได้ นอกจากนี้สถาบันการเมืองระดับชาติ ยังรับผิดชอบการตัดสินใจที่มีขอบข่ายครอบคลุมทั่วประเทศการตัดสินใจหรือการดำเนินการของสถาบันการเมืองระดับชาติ เช่น มาตรการให้บริการด้านต่างๆ จึงอาจไม่เพียงพอหรืออาจไม่สอดคล้องกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนย่อยหรือท้องถิ่นได้ในส่วนของประชาชนเอง โดยธรรมชาติแล้วประชาชนมักมีความรู้ความเข้าใจและความสนใจสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมใกล้ตัวเป็นหลักและตระหนักความต้องการของชุมชนตนมากกว่าความต้องการระดับชาติ (กรมการปกครอง. 2539 : 22-23)

5.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ คือ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 430-431)

5.2.1 เป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง

5.2.2 การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

5.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและรวบรวมความต้องการของประชาชน และจะนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลกลางเพื่อให้สำเร็จตามความต้องการของประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงนั้นทำได้ยาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ดี และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในกิจการต่างๆ การปกครองท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเองเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนในตำบลเข้ามาแก้ปัญหาและสนองความต้องการของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในตำบลเท่านั้น ที่จะทราบถึงปัญหาและความต้องการของตนเอง ได้ดีที่สุด

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2549 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนร่วม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้สภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2545 : 6)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการเป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้นี้เป็นเพียงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมากที่ มท.0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และค่วนมากที่ มท.0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มาก

ยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาฉบับที่กฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาพตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อ และเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วยการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาพตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาพตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้อีโชนงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาพตำบล ไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ มาตรา 95 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง (กรมการปกครอง. 2545 : 31)

2. โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ ดังนี้

สภาพตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเมื่อสภาพตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วงบประมาณทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาพตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่น ที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดตั้งเป็นเทศบาล ได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้าง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วน มีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกินสองคนและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง นายกององค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

2.2 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.2.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.2.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.3 อำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.3.1 กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2.3.2 สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วย
ความเรียบร้อย

2.3.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.4 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.4.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.4.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง
การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.4.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

2.4.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.4.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.4.6 ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2.4.7 คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอัน

ดีของท้องถิ่น

2.4.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยการจัดสรร
งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.5 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำได้ ตามตามพระราชบัญญัติสภา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.5.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2.5.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น

2.5.3 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

2.5.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

2.5.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

2.5.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

2.5.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

2.5.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

2.5.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.10 ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม

2.5.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.5.12 การท่องเที่ยว

2.5.13 การผังเมือง

2.6 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพาบบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.6.1 รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย
อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2.6.2 รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ใน
จังหวัด

2.6.3 รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของ
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่
ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่ง ร้านขาย
สุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการ
พนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.4 รายได้จากการเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตร
ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้และ
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.6.5 รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวง
ปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

2.6.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้
แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในกฎกระทรวง

2.6.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติตำบล เพื่อเก็บ
ภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวล

รัชฎากร ในกรณีที่ประมวลรัชฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัชฎากร

2.6.8 องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์กรบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์กรบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์กรบริหารส่วน

ตำบล

- 9) องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม

องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

2.7 รายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบล ตามตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.7.1 เงินเดือน

2.7.2 ค่าจ้าง

2.7.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ

2.7.4 ค่าใช้สอย

2.7.5 ค่าวัสดุ

2.7.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ

2.7.8 ค่าสาธารณูปโภค

2.7.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ

2.7.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

สรุปได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเท่านั้น ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันสะท้อนให้เห็นว่าต้องการให้เป็นองค์กรปกครองของประชาชน และต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของตามเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความอิสระในการดำเนินภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดไว้

3. การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ของตนเองสามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้โดยอยู่ใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ต้องการให้เกิดกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยแบ่งตามหน่วยการตรวจสอบ 3 หน่วย คือ ตรวจสอบโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการตรวจสอบ โดยใช้ระบบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบตามกฎหมาย ตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบโดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ในการติดตามการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ต้นจนกระบวนการอันเป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยผลักดันให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการตรวจสอบที่เข้มแข็งที่สุด และตรวจสอบโดยหน่วยราชการ เป็นการตรวจสอบของหน่วยงานราชการตามกฎหมาย เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลในขั้นแรกให้ความสำคัญกับการตรวจสอบอย่างจริงจัง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและในการดำเนินการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนัก คำนึงถึงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายใต้การกำกับดูแลและการมีผู้ตรวจสอบผลการดำเนินงานจากส่วนกลาง

4. หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักสำคัญในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดการทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาจะสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

4.1 ต้องมีวิสัยทัศน์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการประชาคม

4.2 ต้องครอบคลุมใน 3 มิติ

4.2.1 ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน

4.2.2 ครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

4.2.3 ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนด้อย

โอกาสรวมทั้งกลุ่มอาชีพต่างๆ

4.3 สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของชาติ โดยคำนึงถึงทิศทางการพัฒนาของชาติ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แนวทางพัฒนาจังหวัด และอำเภอ

4.4 ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสวงหา ตรวจสอบ ศึกษาให้ชัดเจนว่าปัญหาที่แท้จริงของประชาชนคืออะไร และปัญหาใดมีความเร่งด่วนมากที่สุดและประชาชนต้องการมากที่สุด

4.5 ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

4.5.1 ให้ประชาชนร่วมจัดทำแผน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำ

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและร่วมเสนอปัญหาความต้องการ โครงการ/กิจกรรม

4.5.2 ให้ประชาชนได้ประเมินผลการปฏิบัติตามแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้จัดประชุมประชาคมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อผลงานในรอบปี

4.6 ยึดหลักความเป็นไปได้และมีประโยชน์สูงสุด ในการกำหนด โครงการ/กิจกรรม ที่บรรลุที่ได้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาเป็นโครงการที่สามารถดำเนินการได้จริง เป็นโครงการที่ต้นทุนต่ำ เป็นโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เป็นโครงการที่เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4.7 ต้องนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบล บริหารกิจการ ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยใช้แผนเป็นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างงบประมาณรายจ่ายประจำปี/เพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง และสำคัญรูปแบบการพัฒนาในด้านต่างๆ จะต้องเกิดขึ้นจากการเสนอแนวคิด วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการจากประชาชนในพื้นที่

5. ปัญหาการบริหารจัดการ

ปัญหาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

5.1 ความไม่พร้อม พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจะต้องมีพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งบุคคลเหล่านี้ ส่วนใหญ่เพิ่งจบจากสถาบันการศึกษาต่างๆ ยังขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมาก

5.2 ค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีค่าใช้จ่ายด้านธุรการ ด้านงานประจำปีโดยเฉลี่ย 5,000,000 กว่าบาทต่อปี ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งกลับมีรายได้เพียง 10,000,000 กว่าบาทต่อปี ซึ่งเป็นภาระที่จะต้องใช้อุดหนุนและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้งบประมาณ 5 ล้านบาทต่อปี องค์การบริหารส่วนตำบลจ่ายเป็นค่าจ้างประจำปีเสียกึ่งหนึ่งเหลือเป็นงบประมาณเพียงกึ่งหนึ่ง

5.3 การตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานตรวจสอบหลักฐานทางการเงินต่างๆ ประมาณ 500-600 แห่ง หรือประมาณร้อยละสิบของจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ที่เหลือยังไม่ถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

5.4 มีการทุจริต การทำโครงการบางแห่ง ไม่มีรายละเอียดเพียงพอ

5.5 ความเข้าใจพื้นฐานของการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สวนทางกันในความคาดหวังของนักวิชาการและของชนในสังคมคิด

ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เป็นแกนของการบริหารจัดการของปัญหาในการดำเนินงานที่หลากหลายในองค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 ประชาชนไม่สนใจ และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในท้องถิ่นขาดการตรวจสอบดูแลว่าตั้งงบประมาณอย่างไร เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมกิจกรรมอาชีพของตนหรือไม่

สรุปได้ว่า ปัญหาที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ คือ พนักงานส่วนตำบลยังขาดประสิทธิภาพในการทำงาน งบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่เพียงพอสำหรับตรวจสอบการใช้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการทุจริตมาก โดยเฉพาะ โครงการพัฒนา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้บริหารท้องถิ่นในเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของประชาชน ไม่เฉพาะ โครงสร้างพื้นฐาน และประชาชน ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน

6.1 ประวัติความเป็นมา

คณะกรรมการได้กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 มาตรา 28 ครี โดยกำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีคณะกรรมการหมู่บ้านคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับการกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ได้พิจารณาเห็นว่าการดำเนินงานของหมู่บ้านในสภาวะการณ์ปัจจุบันนี้ ยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถบริหารงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควรเนื่องจาก การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ในดุลยพินิจของผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านขึ้นซ้ำซ้อนกันหลายรูปแบบ รัฐบาลขาดนโยบายที่แน่นอนและต่อเนื่องในการสนับสนุนหมู่บ้าน

คณะกรรมการปฏิรูปฯ จึงได้เสนอแนวคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงแบบการบริหารของหมู่บ้านในด้านต่างๆ คือ ส่งเสริมให้การดำเนินงานของหมู่บ้านอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุม และปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้เป็นคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดรูปแบบตามคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการ

ปกครองท้องถิ่นพุทธศักราช 2457 เป็นหลัก ปรับปรุงโครงสร้างให้สอดคล้องกับรูปแบบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองหรือ อพป. และยกเลิกคณะกรรมการหมู่บ้านรูปแบบอื่นๆ (ยกเว้นคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป.) ให้ใช้คณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 ลงมติในหลักการให้มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็นหลักตามความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปฯ และมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้ดำเนินการปรับปรุงรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้านที่มีมาแต่เดิมให้มีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแนวทางดำเนินงาน ซึ่งได้ตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ขึ้น คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2526 ลงมติว่า รับผลการดำเนินงานปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านของกระทรวงมหาดไทย ให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2524 เรื่อง การปรับปรุงรูปแบบหมู่บ้านซึ่งอนุมัติในหลักการให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านเพียงคณะเดียว โดยเคร่งครัดเว้นแต่หมู่บ้าน อพป. ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ให้คงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อนุมัติในหลักการให้นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและบุคคลอื่นใดทุกสังกัดให้เป็นที่ยปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ยปรึกษาของฝ่ายกิจกรรมต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ได้โดยให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติด้วยว่า ผู้ที่จะเข้าร่วมเป็นที่ยปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้านและที่ยปรึกษาของฝ่ายกิจการต่างๆ นอกเหนือจากผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วจะต้องมีความเต็มใจและอุทิศเวลาเพื่อการนี้ สำหรับผู้ที่เป็นข้าราชการ ควรได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ ก่อนด้วย และให้กระทรวงมหาดไทย รับข้อสังเกตของรัฐมนตรีในเรื่องนี้ไปพิจารณาด้วย ดังนี้ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการหมู่บ้าน และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะที่ปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้าน จะต้องมีค่าตอบแทนตลอดไป ในกรณีบุคคลได้รวมตัวกัน ถ้ากลุ่มใดมีกิจการทำนองเดียวกับฝ่ายกิจการใดในคณะกรรมการหมู่บ้าน ก็ควรจัดให้อยู่ในกิจการนั้นๆ ด้วย และควรพิจารณาให้คณะกรรมการหมู่บ้านทำนองเดียวกันนี้สำหรับชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้ให้ทุกจังหวัด/อำเภอปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านในปี 2526 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) พ.ศ. 2526 โดยได้มีการ

เลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ พร้อมทั้งแต่งตั้งฝ่ายกิจการต่างๆ ของคณะกรรมการหมู่บ้าน และที่ปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้าน พร้อมกันทั่วประเทศ

กระทรวงมหาดไทย ได้ออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นนอกจากผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะสตรีสามารถเป็นประธานฝ่ายกิจการอื่นได้และให้จังหวัด/อำเภอ จัดตั้งฝ่ายกิจการสตรีเพิ่มขึ้นในคณะกรรมการหมู่บ้านอีก 1 ฝ่าย เพื่อเป็นการส่งเสริมบทบาทของสตรีในการมีส่วนร่วมบริหารและพัฒนาหมู่บ้าน

6.2 รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้าน

6.2.1 คณะกรรมการหมู่บ้าน ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ 2 ประเภท คือ

1) กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

2) กรรมการหมู่บ้าน โดยการเลือกตั้ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้เลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ทั้งนี้ควรจะมี 5-9 แล้วแต่หมู่บ้านใหญ่หรือเล็ก โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ

6.2.2 ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน กม. โดยตำแหน่ง และให้ กม. เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนเป็นรองประธาน ตลอดจนการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 คน เป็นเลขานุการ 1 คนและผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน ส่วนกรรมการคนอื่นๆ ก็แบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานของฝ่ายกิจการต่างๆ

6.2.3 รูปแบบของคณะกรรมการหมู่บ้านจะมีลักษณะ ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้าน	เป็นประธานกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นรองประธานกรรมการ
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ	เป็นกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ

เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ

เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

6.3 การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหมู่บ้าน

6.3.1 เงื่อนไขเวลาต้องจัดให้มีการเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

- 1) ถ้าตำแหน่ง กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างและให้ผู้ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน
- 2) การเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้กระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน 180 วันจะไม่เลือกตั้งแทนก็ได้

6.3.2 การพ้นจากตำแหน่ง

- 1) คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้าน เมื่อพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเท่านั้น
- 2) กรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ได้แก่ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ จะพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.1) ออกตามวาระเมื่อดำรงตำแหน่งครบ 5 ปี

2.2) เสียสัญชาติไทย

2.3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 12 (3) ถึง 13

2.4) เหตุเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา

14 (2) ถึง (7) ได้แก่ ตายได้รับอนุญาตให้ลาออก หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

6.3.3 วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

- 1) ให้นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้น

1 คน

- 2) วิธีการเลือกกระทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตาม

ข้อบังคับ มท. ว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533 โดยอนุโลม

3) เมื่อราษฎรส่วนมากมาที่ประชุมเลือกผู้ใดแล้วให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิและนายอำเภอออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

4) กรณีผู้รับเลือกได้คะแนนเท่ากันให้จับฉลาก

6.3.4 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือกตั้ง

3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี จนถึงวันเลือกตั้งและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

4) เป็นผู้เต็มใจในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต

จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือลูกจ้างเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกปลดออก หรือไล่ออก

10) ไม่เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็น โทษ สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

11) ไม่เป็นผู้ที่ต้องขัง

12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

สรุปได้ว่า กรรมการหมู่บ้าน เป็นบุคคลอีกส่วนหนึ่งในการที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านตามกฎหมายปกครองลักษณะท้องที่ ที่ได้กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาตำบล และหมู่บ้านต่อไป

ข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

1. สภาพทั่วไปของอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม

อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ.2437 เป็นชุมชนที่สืบเนื่องมาจากนครอาณาจักรศรีโคตรบูรณ์ มีพื้นที่ประมาณ 853.20 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 551,250 ไร่ มีอาณาเขต ทิศเหนือจรดกับอำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม ทิศใต้จรดกับอำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตกจรดกับอำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร และทิศตะวันออกจรดกับแม่น้ำโขง มีแม่น้ำและแหล่งน้ำที่สำคัญ คือ แม่น้ำโขง ห้วยบังกอและห้วยบังฮวก สภาพภูมิอากาศทั่วไป แบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูฝน ฤดูหนาว ประชากรโดยทั่วไปประกอบอาชีพทำนาประมาณร้อยละ 85 ปลูกพืชผักทำสวน ประมาณร้อยละ 8 เลี้ยงสัตว์ประมาณร้อยละ 5 และอื่นๆ ประมาณร้อยละ 2 ข้อมูลด้านปกครอง มีจำนวนหมู่บ้าน 156 หมู่บ้าน มีจำนวน 13 ตำบล มีเทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 1 แห่ง มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล 12 แห่ง

2. รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล และจำนวนหมู่บ้านในอำเภอเมือง จังหวัด

นครพนม

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม มีจำนวน 12 แห่ง โดยรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนกรรมการหมู่บ้าน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน และจำนวนกรรมการหมู่บ้าน

ลำดับที่	ชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวน กรรมการหมู่บ้าน
1	บ้านกลาง	13	117
2	ดงขวาง	10	90
3	ขามเต่า	11	99
4	ท่าค้อ	14	126
5	อาจสามารถ	8	72
6	นาราชควาย	9	81
7	นาทราย	8	72
8	โพธิ์ตาก	8	72
9	คำเตย	17	153
10	กุรุคุ	9	81
11	วังตามัว	8	72
12	บ้านผึ้ง	21	189
รวม		136	1,224

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รุ่งโรจน์ เรียมดี (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในงาน
ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ พบว่า ประชาชนรับรู้ถึงกิจกรรมงานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ที่ดำเนินการ
โดยตำรวจในท้องที่ในระดับน้อยทุกกิจกรรม

สมชัย คำเพราะ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลศึกษาเฉพาะจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยกระบวนการบริหารงาน
ทรัพยากรธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณา
เป็นรายด้าน ด้านการวางแผน มีระดับการปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการประเมินผล
ด้านการประสาน ด้านการดำเนินงาน และด้านการจัดสรรงบประมาณ มีระดับการปฏิบัติ
ที่น้อยที่สุด

วันเพ็ญ บุญเผือก (2546 : 128) ได้ทำการศึกษาเรื่องความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน่าอยู่ ผลการวิจัย พบว่า “ความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน่าอยู่โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ในด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการบริหารจัดการ พบอยู่ในระดับมาก ยกเว้นด้านสังคมอยู่ในระดับน้อย ความต้องการมีส่วนร่วมและความเป็นไปได้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านฉางให้เป็นเมืองน่าอยู่ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านกายภาพ ด้านเศรษฐกิจและด้านการบริหารจัดการ จำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ครอบครัวต่อเดือนก่อนหักค่าใช้จ่ายและการเป็นสมาชิกกลุ่ม พบว่าทุกท่านจำแนกตามตัวแปรต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05

สมานมิตร ญาณบุญ (2547 : บทคัดย่อ) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมพบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่ามีส่วนร่วมมากที่สุด ด้านการวางแผน รองลงมาคือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านรายงานผล

พิศมัย บุญเลิศ (2548 : 98) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากคือ ด้านมีส่วนร่วมในการทำโครงการ ด้านการกำหนดปัญหา อยู่ในระดับปานกลางคือ ด้านการตรวจสอบว่าภาคปฏิบัติตามแผน ด้านการใช้จ่ายเรื่องงบประมาณ และด้านการตรวจสอบเนื้อหาของแผน การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรปราการกับปัจจัยส่วนบุคคลว่า เพศ หมู่บ้านที่อยู่อาศัย ไม่มีความแตกต่างกัน ส่วนอาชีพมีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลนครสมุทรปราการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 และข้อเสนอแนะที่สำคัญของประชาชน เทศบาลควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนร่วมมือกันทำงานให้หน่วยงานของเทศบาลปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการ ช่วยเสริมสร้างความปลอดภัยในชุมชน

ประยูร จำริญเจือ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านในกระบวนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีส่วนร่วม

มาก 2 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการวางแผน และด้านการร่วมมือ
 ประสานงาน อยู่ในระดับปานกลาง 4 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการราย
 ายผลการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการปฏิบัติงาน/วิธีการจัดการ และด้านการ
 ใช้จ่ายงบประมาณ การเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วม ที่มีเพศ และอาชีพที่แตกต่างกัน
 โดยรวมและรายด้าน พบว่า แตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการ
 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วม จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ
 ทางสถิติที่ระดับ 0.5

สมศักดิ์ พรหมเตื้อ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน
 ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม
 พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา ของการจัดทำแผนพัฒนา
 องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาควน จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับ
 ปานกลางทั้ง 4 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมี
 ส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมิน ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วน
 ร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา เมื่อจำแนกตามเพศ อาชีพ และระดับการศึกษา
 พบว่าอาชีพ ไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกตามเพศ และระดับการศึกษา พบว่า การมีส่วน
 ร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ
 ทางสถิติที่ระดับ .05

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า การบริหารองค์การบริหารส่วน
 ท้องถิ่นนั้น ได้ทำหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.
 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และการบริหารงานตามระเบียบราชการที่ได้กำหนดไว้
 โดยได้กำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แต่ในทางปฏิบัตินั้น
 องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีได้ดำเนินการ หรือยังขาดประสิทธิภาพ ในการบริหารงานทั้งนี้
 เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างภาครัฐกับประชาชนในท้องถิ่นผู้นำท้องถิ่น ไม่มีมโนใจ
 ในการบริหารงาน ความสามารถในการบริหารจัดการอยู่ภายใต้การกำกับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ทำให้การมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และปราศจากการติดตาม
 ตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยพบว่าระดับของการมีส่วน
 ร่วมของประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล