

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่นในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 1.แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
- 2.แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
- 3.แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำชุมชน
- 4.แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 5.แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง
- 7.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 8.กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายคนที่ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความคิดเห็น ไว้ดังนี้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2532 : 80-81) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือ ผิวนั้น อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไป ไม่เฉพาะอย่างมีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและอยู่เป็นเวลาสั้นๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 14) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ (Attitude) เราสามารถแยกความคิดเห็นและทัศนคติออกจากกันได้เพราะความคิดเห็นและทัศนคติมีลักษณะคล้ายกันแต่ลักษณะความคิดเห็นไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ เพราะความ

คิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง และเจตคติของบุคคลความคิดเห็นเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยเฉพาะ

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2538 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกในด้านความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่างๆ

ดำรงฤทธิ์ หลอดคำ (2538 : 14) ได้ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น คือการพิจารณาตัดสินใจ ความเชื่อ หรือความเชื่อจากบุคคลอื่นในบางประเด็น ความคิดเห็นอาจแสดงออกทางคำนิยมหรือชนิคมของเหตุผล หรือหลักฐานที่มีอยู่ซึ่งความสำคัญของความคิดเห็นอาจจะมากน้อยต่างกันแล้วแต่บุคคล ความคิดเห็นมีหลายลักษณะจึงแบ่งเป็นระดับของความคิดเห็น ระดับของความสำคัญ และความเที่ยงตรงกับตนเอง ดังนั้นอาจมีแนวโน้มที่จะมีความเห็นทั้งบวกและทางลบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นอาจผิดพลาดได้หากไม่มีมูลความจริง เคยมีการแบ่งความคิดเห็นจากทัศนคติและระบบคำนิยม ซึ่งคนมีพื้นฐานอยู่ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกอย่างแคบและตรงจุดสามารถทำให้ทราบถึงความในใจของบุคคลมากกว่าทัศนคติ ดังนั้น เมื่อความเห็นมีความสัมพันธ์กับลักษณะการเปลี่ยนแปลงภายนอกและมีความจำกัด มีรากฐานมาจากระบบทัศนคติซึ่งมีความคงทนกว่า เปลี่ยนแปลงได้น้อย มีขอบเขตกว้างกว่า และมีความเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลเป็นอย่างมากจะไม่พบว่า การแสดงความคิดเห็นแยกจากทัศนคติหรือลักษณะของตนเอง

ภูวคณ จันทรรพร (2539 : 5) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า หมายถึง ความรู้สึกต่อบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีการแสดงออกที่สามารถสังเกตได้ และการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหนึ่ง บุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

ธีระศักดิ์ บันทูปา (2542 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

สรุป ความหมายของความคิดเห็น เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อและคำนิยมของแต่ละบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ ความคิดเห็นนั้นอาจจะมีทั้งบวกและทางลบโดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ถ้าความคิดเห็นไม่

ดีหรือทางลบ ก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าหาโดยการถอยหนีหรือต่อต้านในการแสดงพฤติกรรมนั้น ถ้าตัวบุคคลมีเจตคติที่ดีหรือทางบวกต่อสิ่งใดแล้ว ย่อมมีโอกาสที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้นมากขึ้น ความคิดเห็นจะเกิดประโยชน์ สำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายก็ต่อเมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นออกมา ถ้าบุคคลนั้นไม่แสดงความคิดเห็นออกมาก็ไม่สามารถทราบได้ว่าเขามีเจตคติอย่างไร

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ทรงชัย วงศ์หัชสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประยูทธ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบ และดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน (ทั้งที่เป็นคน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่ม หรือหน่วยงาน เพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อัจฉรา สังข์สุวรรณ (2540 : 5-6) ได้กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก และการควบคุมเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้กำลังคนและทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งสามารถแบ่งการบริหารได้ 3 ประการตามความหมายดังนี้

1. การบริหารในความหมาย “กระบวนการต่างๆ” การบริหารเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการใช้ทรัพยากรทางการบริหารในการกระทำกิจกรรมร่วมกัน ผ่านกระบวนการบริหารที่เป็นระบบ
2. การบริหารเป็นเรื่องของ “คนและกลุ่มคน” ในองค์การ คนและกลุ่มคน หมายถึงการทำงานร่วมกันของคนและกลุ่มคนในองค์การ โดยมีคนกลุ่มหนึ่ง หรือคนหนึ่งเป็นผู้ที่ต้องใช้ศิลปะการบังคับบัญชาและการใช้ทรัพยากรกำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุด
3. การบริหารเป็นศาสตร์และศิลป์ กล่าวคือ การบริหารจะมีหลักการแนวคิด ทฤษฎีที่แน่นอน สามารถถ่ายทอดค่อยๆ ไปได้ โดยหลักการเหล่านี้มีความเป็นปรนัยที่นักบริหารหรือนักศึกษาวิชาบริหารสามารถยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานบริหาร แต่เป็นที่ทราบกันแล้วว่าสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การจะ ไม่อยู่กับที่ตลอด

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 5-6) ได้อธิบายถึงลักษณะการใช้ของคำว่าการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) ไว้กล่าวคือ การบริหาร นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจและโดยทั่วไปทั้งสองคำนี้สามารถใช้แทนกันได้ เนื่องจากมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมากคือ การบริหารหมายถึง การบริหารทั่ว ๆ ไป ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ และการจัดการ หมายถึงการจัดการในทางธุรกิจมากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลลิตา สรมณี (2528 : 6-7) ให้ความหมายของคำว่า การบริหารและการจัดการไว้ว่า การบริหารหมายถึง การบริหารงานใดๆ ขององค์การที่ไม่ต้องการผลกำไร ส่วนการจัดการ คือการบริหารงานใดๆ ขององค์การที่ต้องการหากำไร

สนธิ บางยี่ขัน และจุฑารัตน์ บางยี่ขัน (2528 : 161) ให้ความหมายของการจัดการไว้ว่า การจัดการ หมายถึง การกระทำโดยตั้งใจที่จะบรรลุความร่วมมือกัน โดยมีเหตุผลในระบบการบริหาร

สรุป การบริหาร หมายถึงกิจกรรมใดๆ ที่จะทำให้เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ บรรลุผลสำเร็จ และการที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างดี และมีประสิทธิภาพนั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลจะต้องศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะใช้พัฒนาพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

## แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำชุมชน

### 1. ประวัติความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมนั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนต้องอาศัยกันเป็นกลุ่มในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไป ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองนอก เมืองโท เมืองตรี และเมืองจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2544 : 43-45)

1.1 เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน และมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

1.2 นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

1.3 นายแคว้น หรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

1.4 นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐาน ปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่งๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอกและหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำแหน่งแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลายๆ ครัวเรือน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครอง โดยเฉพาะได้แก่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านที่เจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตน โกสินทร์ได้มีการจัดการแก้ไขระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองการตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลบางประอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข นอกจากทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศศศิธรวิจารณ์ เดินทางไปดูงานปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบความสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงประกาศฎาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของ

พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่างๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากได้ประกาศพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 43-45)

## 2. ความหมายของผู้นำชุมชน

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของผู้นำชุมชนไว้หลายท่าน ดังนี้ เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 98) ให้ความหมายผู้นำ หมายถึงบุคคลที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อผู้อื่นในองค์กร หรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลทางความคิดหรือพฤติกรรมทางการทำงาน

ประเวศ วะสี (2540 : 10) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่สามารถก่อให้เกิดสังคมมีจุดมุ่งหมายร่วมกันและรวมพลังกันปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย  
เสมอ พริ้งพวงแก้ว (2542 : 32) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้มีวิสัยทัศน์ มีทรรศนะกว้างไกล และสามารถทำให้ผู้ร่วมงานยอมรับและยินดีร่วมปฏิบัติตามอันจะเกิดผลดีต่อส่วนรวม

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2544 : 3) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ที่พาผู้ตามไปสู่สิ่งที่คิดว่าซึ่งเมื่อแรกเริ่มต้องเผชิญกับความยุ่งยากลำบากก่อนจึงจะพบความสำเร็จ ผู้นำจะต้องไม่กลัวที่จะมีคนไม่เห็นด้วย คนที่ไม่ชอบ คนที่ขัดขวาง ในการเป็นผู้นำต้องกล้ายืนหยัดในความเป็นตัวของตัวเราในวิชาชีพ หรือในองค์กรที่เราเป็นตัวแทนอยู่

สมชาติ กิจยรรยง (2544 : 20) กล่าวว่า ผู้นำ คือ ผู้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการชักจูงให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

สุเทพ พงษ์ศรีวัฒน์ (2545 : 4) กล่าวว่า ผู้นำ คือบุคคลซึ่งได้มอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพลหรือบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลัง เพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

นีกลีย์, อีแวนส์และลินน (Neagley, Evans and Lynn. 1997 : 30 ; อ้างถึงใน กวี วงศ์พูน. 2542 : 15) ได้ให้ความหมายของผู้นำไว้ 6 ประการ คือ

2.1 ผู้นำ คือศูนย์กลางของกลุ่ม (Central figure) ซึ่งหมายถึงการที่ผู้นำเป็นศูนย์กลางของกลุ่ม เป็นผู้นำที่มีบุคลิกภาพที่เหมาะสมกว่าบุคคลอื่นๆ ในกลุ่ม สามารถดึงดูดความสนใจของกลุ่ม และนำความสนใจนั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม

2.2 ผู้นำ คือ ผู้กำหนดเป้าหมายของกลุ่ม (Group Goal determines) ซึ่งหมายถึงผู้นำที่กลุ่มโดยเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายปลายทางในการดำเนินการของกลุ่ม

2.3 ผู้นำ คือ ผู้ที่กลุ่มเป็นผู้เลือกหรือผู้ที่เป็นที่นิยมที่เป็นที่นิยมของกลุ่ม (Sociometric choice) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกภายในกลุ่ม เพราะได้รับความนิยมนี้อาจเห็นว่ามีความสามารถและคุณสมบัติพิเศษที่จะนำกลุ่มได้

2.4 ผู้นำ คือ ผู้ที่มีพฤติกรรมผู้นำ (Leadership behavior) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่แสดงหรือประพฤติปฏิบัติเป็นผู้นำในเรื่องต่างๆ เสมอ โดยอาจจะอาสาสมัครนำเองก็ได้ หรือแสดงตนเป็นผู้นำในขณะที่กำลังร่วมกิจกรรมภายในกลุ่มก็ได้

2.5 ผู้นำ คือ ผู้ที่ปฏิบัติตามบทบาท (Role-Image) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่แสดงพฤติกรรมให้เป็นไปตามบทบาทซึ่งกลุ่มของเขาคิดว่าน่าจะแสดงบทบาทเช่นนั้น ซึ่งเห็นพ้องต้องกันของสมาชิก

2.6 ผู้นำ คือ ผู้ก่อให้เกิดความผสมกลมกลืน เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มที่ตั้งไว้เป็นผู้ตั้งใจและพยายามทำความเข้าใจความคิดเห็นของสมาชิก คำนึงถึงความสามัคคีเป็นที่ตั้ง

สรุปได้ว่า ผู้นำชุมชน คือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มหรือได้รับการเลือกตั้งให้นำสมาชิกกลุ่มประพฤติปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยที่ผู้นำมีทักษะในการจูงใจ หรือโน้มน้าวจิตใจสมาชิกให้เห็นด้วยและทำตามอย่างเต็มใจ

### 3. อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน

ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้ ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎร ในหมู่บ้านนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังปรากฏอยู่ตามกฎหมาย ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และปกครองป้องกันทุกข์ภัยให้แก่ลูกบ้าน นอกจากนี้ยังต้อง รักษาผลประโยชน์ บำรุงสิ่งสาธารณะประโยชน์รวมทั้งการนำข่าวสารไปแจ้งแก่ลูกบ้าน ซึ่งตามมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ผู้ใหญ่บ้านมี อำนาจหน้าที่ ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 : 241-243)

3.1 มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าครอบครัวในหมู่บ้านของคนตามที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบ เรียบร้อยของราษฎร คือ

3.1.1 รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของ ลูกบ้านตามสมควร และที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ถ้าสมควรจะปรึกษาหารือและ ช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับกำนันนายตำบลก็ได้ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้อง ปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระ ในพระราชบัญญัตินี้

3.1.2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้านซึ่งจะต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นขั้นขึ้นไปโดยลำดับ

3.1.3 ถ้าราชการจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบเป็น หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้น ไปแจ้งแก่ลูกบ้านของคนให้ทราบ

3.1.4 เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของคนและคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

3.1.5 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้น ในหมู่บ้านของคน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษคงรู้เห็นว่าคุณคนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของ ที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมี ผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อบุคคลอื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดีเหล่านี้เป็น หน้าที่รับนำความแจ้งต่อกำนันเจ้าตำบลของคน



3.1.6 ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่า ไม่ได้มาโดยสุจริตก็ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

3.1.7 ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ตี ฆ่ากันตายก็ตี ชิงก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ตี หรือ ไฟไหม้ก็ตี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่าง ใดๆ ในหมู่บ้านของหรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควร จะช่วยได้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของคนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางหรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นที่สมควร โดยเต็มกำลัง

3.1.8 ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของคนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ ผู้อื่นก็ตีหรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการณืมาหากินเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็น ความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ตี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมา ไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอนถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

3.1.9 ควบคุมและดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตาม กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

3.1.10 ฝึกอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

3.1.11 ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในกรณีนี้ให้ เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

3.1.12 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

3.1.13 ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

3.1.14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัด ป้องกันภัยอันตรายซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

3.1.15 จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น ในหมู่บ้านเพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

3.1.16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกต้องด้วยสุขลักษณะ

3.1.17 จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

3.1.18 ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงาน เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

3.1.19 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

3.2 บทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เพื่อให้สอดคล้อง กับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับสังคมที่มีความ ซับซ้อนมากขึ้น ไว้เป็น 4 ด้าน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 1-3)

3.2.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นพนักงานฝ่าย ปกครองมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องถิ่นพุทธศักราช 2457 27, 28, 35 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10), (16) และมาตรา 78 โดยเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ได้แก่

- 1) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา
- 2) เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่างๆ ให้อำนาจไว้เป็นการ
- 3) ดูแลรักษาสงวนหวงห้ามและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 40
- 4) จัดหมู่บ้านตำบล ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 16
- 5) ประชุมชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 3 และข้อ 11
- 6) ดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 9
- 7) กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 19

3.2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม โดยเฉพาะใน ส่วนที่สำคัญ ได้แก่

- 1) เป็นผู้นำพัฒนาและส่งเสริมอาชีพให้แก่ราษฎร ในด้านการเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม ตรวจสอบและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของ

ราษฎร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 12 และข้อ 13

2) เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มออมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ

3) เป็นผู้นำในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและอบรมตั้งสอนให้ราษฎรเป็นคนดี มีคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 ข้อ 18 และข้อ 11

3.2.3 ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ได้แก่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอมข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ตลอดจนเป็นผู้สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านเป็นต้น

3.2.4 ด้านการบริการ โดยเฉพาะในที่สำคัญ ได้แก่

1) เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำตำบล หมู่บ้าน มีหน้าที่รับแจ้งการเกิดการตาย การย้ายที่อยู่การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขบ้าน ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และประกาศสำนักทะเบียนกลางเรื่องการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ลงวันที่ 23 มีนาคม 2535

2) เป็นผู้รับรองผู้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2538

3) เป็นผู้มอบบัตรประจำตัวประชาชน ให้กับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน

4) กำนันเป็นผู้รับคำร้องของจดทะเบียนสมรสของคู่สมรสที่มีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น ซึ่งของจดทะเบียนสมรสนอกสำนักทะเบียน ในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด แล้วจัดส่งค่อนายทะเบียนท้องที่เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2541

5) เป็นผู้สำรวจและจัดทำบัญชีสัตว์พาหนะที่ยังไม่ได้ทำตัวรูปพรรณ (บัญชีสัตว์ประจำออก) ตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2458

6) เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตรประจำตัวประชาชนตามด่านตรวจต่างๆ ที่ตั้งขึ้น โดยขอด้วยกฎหมายทั้งนี้ จะต้องมีคำสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่ตามด่านตรวจนั้นๆ ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 674/2490 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2490

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

### 1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ (สถาบัน  
ดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง, 2542 : 35 ; อ้างใน บุญเรือง สุนดาพร, 2552 : 25)

1.1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้  
ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบาง  
ประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

1.1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การ  
สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสม  
กับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปาและการโทรศัพท์ เป็นต้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ  
หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล  
กิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจ  
แทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง  
การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบัน  
ของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการ  
กระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้  
ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่  
กฎหมายกำหนดไว้

สรุป การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการแบ่งเบากภาระของรัฐบาล  
โดยมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อให้ประชาชน  
ด้วยการปกครองอย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

#### 1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมี  
องค์การเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก

นี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคุณ องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน  
หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

1.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่  
เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มี  
อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมี  
ลักษณะไม่คิดหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำ  
อยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติ  
ภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการ  
แก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อจำกัดว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี  
พอสมควร ไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของ  
ประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจ  
อธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การ  
ที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

1.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่  
นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลาย  
ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น  
ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทน  
ของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคน  
อาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับ  
สมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีโอกาสในการดำเนิน  
กิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

1.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้ใน  
การจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย  
การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการ  
มอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนตั้งแต่การ  
วางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่  
รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งทางการเมืองและการบริหาร ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก่อออกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และคณะผู้บริหารจัดการ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### 1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักการสำคัญ คือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

1.3.1 การกระจายอำนาจการปกครอง มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไว้ 2 ประเด็น ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2533 : 3)

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.3.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจเป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ใน

ท้องถิ่นนั้นๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจมี 2 ประการคือ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2537 : 11)

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มีลักษณะ 5 ประการ คือ

1.1) จะต้องเกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชนเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ

1.2) การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่น จะต้องมิถูกหมายรองรับและในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่

1.3) องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

1.4) การจัดกิจกรรมต่างๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5) จะต้องมิอิสระทางการคลัง

2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิค จะต้องมิอิสระในการจัดการกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่ง

## 2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจการปกครอง จากรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง เมื่อมีการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางจนเกิดเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมาแล้วต่อมาเมื่อประชาชนมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การรวมอำนาจการปกครองประเทศ อาจจะไม่เหมาะสม จึงมีการกระจายอำนาจการปกครองนี้ไปให้ท้องถิ่น ปกครองตนเอง มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ประยัด หงษ์ทองคำ (2529 : 107) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาส

เรียนรู้ และดำเนินการต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ และแก้ปัญหาของตัวเองด้วยตัวเอง

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 24 - 27) ได้สรุปคำนิยามหลักการปกครองท้องถิ่น ไว้ในสาระสำคัญดังนี้

2.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี ขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็น สภาพเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนั้นเป็น สำคัญรวมทั้งนโยบายรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะ ดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับ ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด ขอบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ

2.2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของ ท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิด ที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อีกด้วย



สรุป การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจในการบริหารการปกครองบางส่วนไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อบำบัดความต้องการของคน โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม ความเหมาะสม มีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่น มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหาร และ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546 : 4) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมายทั่วไปที่มีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ดังนี้

2.2.1 เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็น หลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมเข้ามา ดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชน ในท้องถิ่นดังกล่าวมีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็น พื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

2.2.2 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองหลักการอันถือได้ว่าเป็น หัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ เป็นการปกครองที่ประชาชน ปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบนดังนั้น ใน องค์การปกครองท้องถิ่นจึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์การปกครอง ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่น ที่ได้รับ เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองการบริหารงานจึงต้องพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ ด้วย

2.2.3 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมายและอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่การรับรู้ปัญหาและ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นกระทำไม่ได้ทั่วถึง และในแต่ละท้องถิ่นก็มี ความแตกต่างกัน การขอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการ

ต้องการที่แท้จริงและล่าช้าจริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

2.2.4 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ ทุกประเทศพยายามที่จะพัฒนาเศรษฐกิจสังคมให้เจริญขึ้นทุกวิถีทางประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ก็เพิ่มทวีความซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ดำเนินการต่าง ๆ สอนองความต้องการของประชาชนอันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางแต่รัฐบาลกลางก็ยังมีอำนาจตรวจสอบขีดความสามารถของหน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าสามารถที่จะรับภาระให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอรัฐบาลกลางก็จะให้การอุดหนุนช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาจนเป็นที่พึงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในรูปของการให้บริการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือแก้ไข้ปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง

### 2.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 12) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยอันเนื่องมาจาก

2.3.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.3.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.3.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ

การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.3.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นที่ผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นเสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตึงเครียดและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.3.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนจากท้องถิ่นจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งระดับสูงขึ้น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2-3) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครอง ที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตหน้าที่และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ ตามกฎหมาย

กมล ทองธรรมชาติ และไพบุลย์ ช่างเรียน (2533 : 8) ให้ความหมายโดยสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองแต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เฉพาะที่ส่วนกลางมอบหมายอำนาจไว้ในขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น

ประทาน กงฤทธิศึกษากร (2535 : 3-6) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่า

ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

#### 2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโค (2523 : 22) ได้สรุปว่า ระบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

2.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

2.4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.4.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.4.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ที่เดี่ยวกจะหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องรวมอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุป องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง กลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้อง และส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง เพื่อให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเพื่อรวบรวมความต้องการของประชาชนและนำความต้องการนั้นไปปฏิบัติตามที่ได้วางแผนไว้ให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์คือมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และประสบปัญหาหลายอย่างจึงถูกยกเลิกตามประกาศ ณ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 และให้จัดระเบียบการบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” โดยวิธีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำได้ 2 วิธีคือ เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นควรจัดตั้งขึ้น

และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของตำบลร้องขอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (กรมการปกครอง, 2539 : 28) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล แยกเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบลประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกโดยเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่วนคณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นกรรมการ ครูใหญ่ในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ

1.1 ต่อมา โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งใน พ.ศ. 2537 รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีสมัยนั้น ได้แถลงนโยบายดังกล่าวต่อรัฐสภา ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อบทบาทและอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการจัดการทรัพยากร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย จากนโยบายการกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้มีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบล โดยมีการจัดระเบียบการปกครองตำบลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ สภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

#### 1.1.1 โครงสร้างของสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ตำบลตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นในส่วนที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มีสภาตำบลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในตำบล โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสมาชิกโดยเลือกตั้งมาจากราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ให้กำนันเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้กำหนดให้สภาตำบลคัดเลือกข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการตำบลอีก 1 คน

#### 1.1.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล สภาตำบลที่

สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น จะต้องมียาขี้ไต้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภากองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภากองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือโดยตำแหน่งได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล แพทย์ประจำตำบล สมาชิกโดยเลือกตั้งได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้านๆ ละ 2 คน สมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน (ประธานคณะกรรมการบริหาร 4 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย) ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภากองค์การบริหารส่วนตำบล จะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขาอีก 1 คน บุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกัน ในส่วนของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ก็จะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธาน 1 คน และเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหารอีก 1 คน

1.2 จนถึงปัจจุบันได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นการปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบล ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้ได้มากขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะ สภาตำบลที่มีรายได้ตามกฎหมาย ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น ราชการส่วนท้องถิ่นโครงสร้างประกอบด้วย (สุदारรณ์ มีบัว. 2547 : 22)

1.2.1 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คนซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสภากองค์การบริหารส่วนตำบล และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหารอีกหนึ่งคน

1.2.2 สภากองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายชื่อในแต่ละหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ 1 หมู่บ้านจะมีสมาชิกได้จำนวน 6 คน หรือมีพื้นที่ 2 หมู่บ้านจะมีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน)

และสมาชิกจะเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

### 1.1 การแบ่งลำดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งลำดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งตามรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สุคตาวรรณ มีบัว. 2547 : 23)

#### 1) แบบเก่า แบ่งเป็น 5 ลำดับชั้น คือ

- องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1 มีรายได้เกิน 20 ล้านบาท
- องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท
- องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท
- องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท
- องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 5 มีรายได้ ต่ำกว่า 3 ล้านบาท

#### 2) แบบใหม่ แบ่งลำดับชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ขนาด คือ

- 2.1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเดิมคือองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 4 และ 5 มีรายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท
- 2.2) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางเดิมคือองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 2 และ 3 มีรายได้ตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท
- 2.3) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ เดิมคือ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1 มีรายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป

### 2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ในการพัฒนาตำบล ด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 45)

#### 2.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.1.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

#### 2.1.3 การป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ



- 2.1.4 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.1.5 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
- 2.1.6 การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 2.1.7 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.1.9 การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- 2.2 นอกจากหน้าที่ที่ต้องทำดังกล่าวแล้ว มาตรา 68 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังอาจจัดกิจกรรมในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้
  - 2.2.1 ให้มีน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
  - 2.2.2 การให้มีและการบำรุงรักษาไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีการอื่น
  - 2.2.3 การให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - 2.2.4 การให้มีการบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
  - 2.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
  - 2.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
  - 2.2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
  - 2.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
  - 2.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - 2.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
  - 2.2.12 การท่องเที่ยว
  - 2.2.13 การผังเมือง

### 3. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 46 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

3.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

#### 4. อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) มาตรา 58 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังนี้

4.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 แต่งตั้งและถอดถอน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

สรุปจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำและที่อาจทำ ประกอบกับหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) จะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องครอบคลุมทั้งอำนาจและหน้าที่ทั้งสามส่วนอย่างเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ได้แผนพัฒนาที่ตรงกับปัญหา ความต้องการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชน

## 5. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง (2544 : 44) กล่าวถึง รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีแหล่งรายได้ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

5.1 รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆเอง และที่รัฐจัดให้และจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามสัดส่วน ได้แก่

5.1.1 ภาษีบำรุงท้องที่

5.1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

5.1.3 ภาษีป้าย

5.1.4 อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

5.1.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

5.1.6 ภาษีธุรกิจเฉพาะ

5.1.7 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

5.1.8 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน

5.1.9 ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

5.1.10 อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วย

การประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียม

จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5.1.11 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

5.1.12 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

5.1.13 เงินที่เก็บได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

5.1.14 ภาษีมูลค่าเพิ่ม

5.1.15 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

5.2 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจัดสรรให้

5.3 รายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากการเก็บภาษีต่างๆ ตามกฎหมาย

5.4 รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น โครงการของหน่วยงานราชการในระบบโครงการเฉพาะกิจอื่นๆ

5.5 รายได้จากแหล่งเงินกู้จากแหล่งต่างๆ เช่น กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นๆ

จะเห็นได้ว่าเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากรายได้ที่ได้รับจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แล้ว ยังมีรายได้ที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในการเป็นผู้ชำระภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายที่ได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ใช้จ่ายงบประมาณให้สามารถสนองตอบต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

#### 1. สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดง

##### 1.1 ที่ตั้ง

ตำบลบ้านดงตั้งอยู่ในเขตอำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ของจังหวัดขอนแก่น ห่างจากที่ว่าการอำเภออุบลรัตน์ 2 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดขอนแก่น 52 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด ประมาณ 96 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 60,000 ไร่

##### 1.2 อาณาเขต

มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ จดตำบลนาคำ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น  
 ทิศใต้ จดตำบลเขื่อนอุบลรัตน์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น  
 ทิศตะวันตก จดตำบลบ้านก่อ อำเภอโนนสัง จังหวัดหนองบัวลำภู  
 ทิศตะวันออก จดตำบลสะอาด อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น

##### 1.3 เขตการปกครอง

ตำบลบ้านดงมีเขตการปกครองในพื้นที่จำนวน 15 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านขุนค่าน  
 หมู่ที่ 2 บ้านดง  
 หมู่ที่ 3 บ้านดง  
 หมู่ที่ 4 บ้านบ่อ

- หมู่ที่ 5 บ้านหนองแค
- หมู่ที่ 6 บ้านหนองแค
- หมู่ที่ 7 บ้านห้วยทราย
- หมู่ที่ 8 บ้านกุดเชียงมี
- หมู่ที่ 9 บ้านคำปลาหลาย
- หมู่ที่ 10 บ้านทรัพย์ภูพาน
- หมู่ที่ 11 บ้านหนองผักแว่น
- หมู่ที่ 12 บ้านบ่อเหนือ
- หมู่ที่ 13 บ้านบ่อกลาง
- หมู่ที่ 14 บ้านห้วยทรายเหนือ
- หมู่ที่ 15 บ้านกุดเชียงมี

#### 1.4 ประชากร

มีจำนวนประชากรตามสำนักทะเบียนราษฎรอำเภออุบลรัตน์ ณ วันที่ 1 เดือนมิถุนายน พ.ศ.2552 ทั้งหมด 2,365 ครัวเรือน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 10,250 คน แยก ได้ดังนี้

เพศชาย	5,103	คน
เพศหญิง	5,147	คน

#### 1.5 การศึกษา

มีสถาบันการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียน 1 แห่ง ประถมศึกษา 7 แห่ง มัธยมศึกษา 1 แห่ง

#### 1.6 สาธารณสุข

มีสถานพยาบาลของรัฐคือสถานีอนามัย 2 แห่ง มีบุคลากรด้านสาธารณสุข เป็นเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข จำนวน 11 คน สัดส่วนบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อประชากร คือ 1 : 1,073 คน

#### 1.7 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

มีเจ้าหน้าที่ตำรวจของสถานีตำรวจภูธรอำเภออุบลรัตน์ ทำหน้าที่สายตรวจประจำตำบล อีกทั้งยังมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพล

## 1.8 ศักยภาพของชุมชนและพื้นที่

1.8.1 เป็นแหล่งผลิตสินค้าทางการเกษตร มีจุดเด่นที่มีแม่น้ำ ห้วย หนอง บึง เป็นต้น โดยเฉพาะมีแม่น้ำพองไหลผ่านเขตตำบลบ้านคงความยาวประมาณ 17 กิโลเมตร มีท่าเลที่ตั้งเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับอำเภออื่น ๆ การคมนาคมสะดวก มีทรัพยากรแรงงานเป็นจำนวนมาก

1.8.2 มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของราษฎรได้อย่างยั่งยืน

1.8.3 มีสถานับการศึกษา ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีการกระจายการศึกษาไปทั่วถึงทุกหมู่บ้าน โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบ

1.8.4 เป็นชุมชนที่มีความอบอุ่น มีความเอื้อเฟื้อ มีความซื่อสัตย์และความยุติธรรม

1.8.5 เป็นตำบลที่มีการรวมกลุ่มของประชาชนหลากหลายอาชีพ เป็นประชาคมที่เข้มแข็งในการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะด้านเกษตรกรรม เช่น กลุ่มเลี้ยงโค กลุ่มผลิตปุ๋ยอินทรีย์อัดเม็ด กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้า กลุ่มข้าวฮาง กลุ่มปลูกผักอินทรีย์ เป็นต้น

## 1.9 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง

ประจำปีงบประมาณ 2553 เป็นเงิน	24,206,727.00 บาท
รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง	804,965.00 บาท
รายได้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ เก็บได้	11,732,151.00 บาท
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	11,669,611.00 บาท

2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 67 ทั้ง 8 ประการ

2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคงได้มีการซ่อมแซมคูแล่งรักษาดินให้ใช้การได้ดี มีการสร้างถนนหนทางเป็นตามแผนงานการประเมินการบำรุงรักษาดินเป็นประจำทุกปี มีการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะให้ใช้ประโยชน์ได้

2.2 การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีการรักษาความสะอาดถนน มีการรักษาความสะอาดแหล่งน้ำ มีการรักษาความสะอาดทางเดิน มีการรักษาความสะอาดที่สาธารณะ จัดให้มีการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 การป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีการป้องกันขุงลายเป็นประจำทุกปี มีการอบรมความรู้เกี่ยวกับโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น ไข้เลือดออก โรคเอดส์ และสามารถป้องกันได้ สงเคราะห์ช่วยเหลือการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

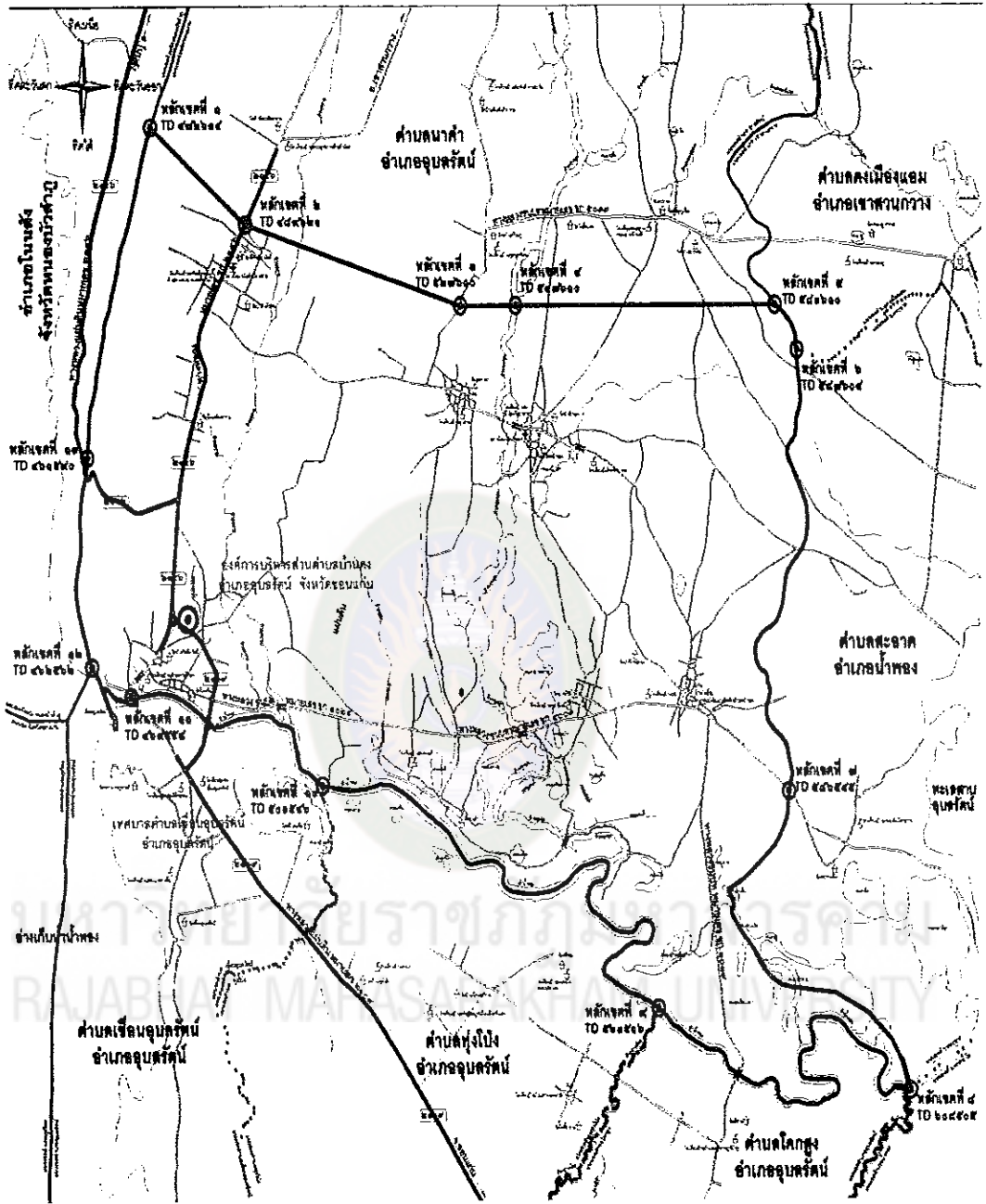
2.4 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือให้การ ดับเพลิง มีเครื่องมืออุปกรณ์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย จากน้ำท่วม มีศูนย์รับแจ้งและประสานความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย ความช่วยเหลือประชาชนเมื่อประสบภัยแล้ง น้ำท่วม พายุ ไฟไหม้

2.5 การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุน โรงเรียนหรือสถานศึกษา มีโครงการอาหารกลางวันและอาหารเสริมสำหรับเด็กนักเรียน มีกิจกรรมทางด้านศาสนาในวันสำคัญต่างๆ มีการเข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการและสืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่น มีส่วนร่วมกิจกรรมพิธีกรรมทางศาสนาอยู่เสมอ

2.6 การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชนมีการช่วยเหลือกิจกรรมศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน มีการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชน ให้การช่วยเหลือสงเคราะห์แก่คนชรา จัดช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้พิการที่ขาดผู้อุปถัมภ์เลี้ยงดู

2.7 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง ได้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งน้ำ มีกิจกรรมปลูกป่าประจำทุกปี มีกิจกรรมปลูกป่าประจำทุกปี จัดฝึกอบรมประชาชนอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคงส่งเสริม ให้ประชาชนร่วมกิจกรรมประเพณีวันสำคัญ ส่งเสริมให้มีผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตามนโยบายของรัฐบาล จัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์และรณรงค์ศิลปะและวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น



แผนภาพที่ 1 แผนที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกัน คล้ายคลึงกัน ที่สามารถเทียบเคียงกับการศึกษาความคิดเห็นของผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ดังนี้

เรวดี สมบัติทอง (2543 : 81) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและแยกตามรายด้านทั้ง 8 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เต็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปประจักษ์ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้าน ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ตที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกันจะมีความคิดเห็น โดยภาพรวมและแยกตามรายด้านทั้ง 8 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง (2550 : 72) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย สรุปผลการวิจัย พบว่าความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 8 ด้าน เรียงตามลำดับคือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เต็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปประจักษ์ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้าน ด้านป้องกันและระงับ

โรคติดต่อ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริม การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ตามลำดับ

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : 79) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของผู้นำชุมชนและสมาชิก สภามงคลการบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ เมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภามงคลการบริหารส่วนตำบล ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ใน ระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ส่วนระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของ ถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เบญจวรรณ ชูระธรรม (2551 : 80 - 81) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชน ต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตร พیمان จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงาน ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอจตุรพักตรพیمان จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับ มาก 2 ด้าน คือป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระดับปานกลาง 4 ด้านคือ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศาสนาและ วัฒนธรรม อันดีงามของท้องถิ่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับน้อยสุด คือรักษาความสะอาดของ ถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

เฉลิมชัย ภูเล่นหยุด (2550 : 85) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขาง คลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมพบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการป้องกันโรค และ

ระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บรรเลง ยุกตเขต (2550 : 71 - 75) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ระดับมากมี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมและการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส และด้านการดูแลรักษา ศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ระดับปานกลาง มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะและรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วริศรา มีชัย (2551 : 93 - 94) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 8 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาคือด้านการสร้างชุมชนปลอดภัย เสพติด ลอดอาชญากรรม ด้านการศึกษาเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาสวัสดิการทางสังคม และด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ปรานิต ทนน้ำ (2551 : 93 - 94) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 8 ด้าน คือ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทั้งทางน้ำและทางบก ด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร และอยู่ในระดับน้อยจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ปีติโชค มาสงามเมือง (2551 : 66 - 67) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ผลการประเมินการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน โดยเรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รองลงมาคือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 6 ด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการป้องกัน โรคและระงับโรคติดต่อ รองลงมาคือ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะและรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

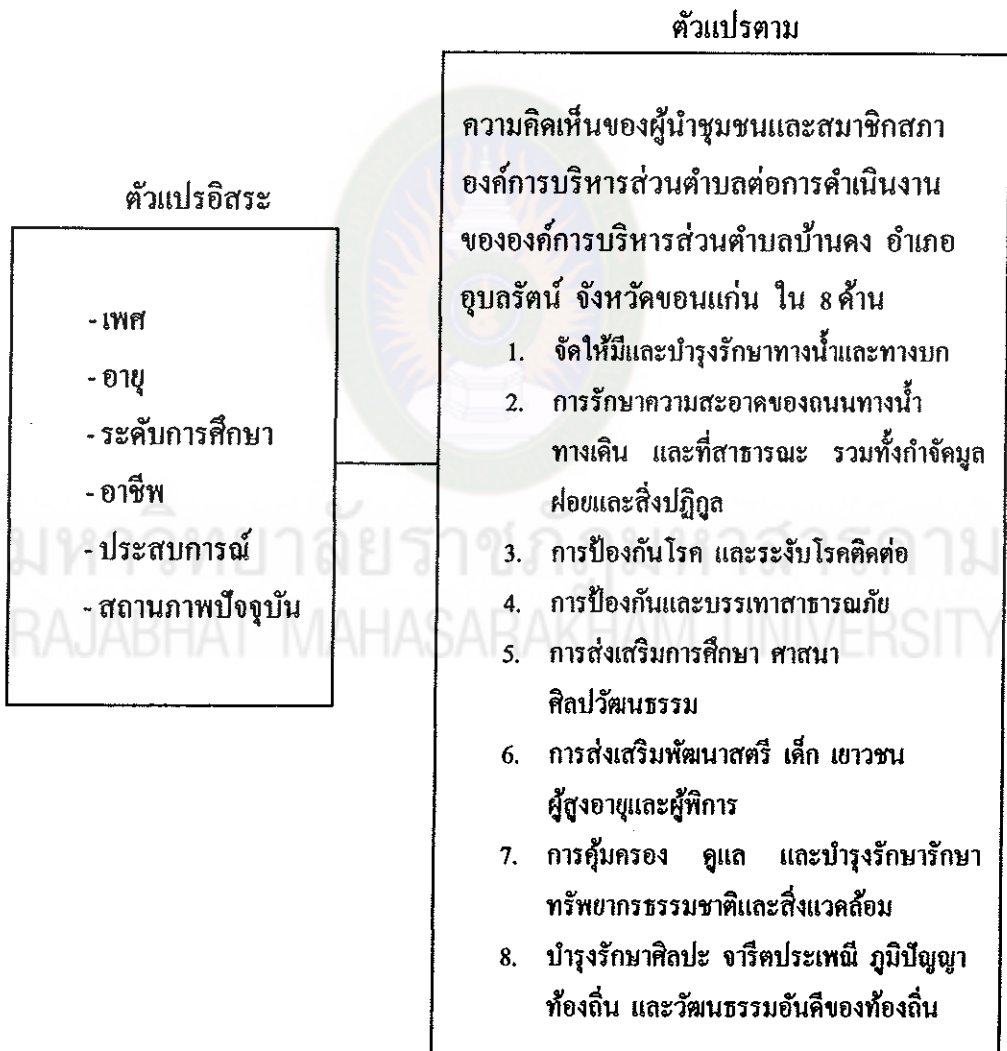
ไพวรรณ อุปสี (2552 : 103 - 104) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลละคำ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และอยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และด้านส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

สรุปจากการศึกษาวิจัยงานที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 67 ทั้ง 8 ประการ คือ ด้านจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จะมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันกันขึ้นอยู่กับแนวความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และโดยรวมจะอยู่ในระดับปานกลาง

## กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษา ความคิดเห็นของผู้นำชุมชนและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคง อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการศึกษา