

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎี เอกสารต่างๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นแนวทางดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่กับองค์กรปกครองท้องถิ่นเดียวหรือหลายองค์กรปกครองท้องถิ่น ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นเดียว เรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์กร เรียกว่าองค์กรเหล่านั้นว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจ ออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายอำนาจตามกิจการเพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 58-63) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่ง คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สมเกียรติ ยูพาพิน (2548 : 19) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควรภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือ การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจส่วนหนึ่งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระ ในการดำเนินงานตามความเหมาะสมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งทางการเมืองและการบริหาร การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

1.2 รูปแบบการกระจายอำนาจ

ชัยอนันต์ สมุทวานิช (2535 อ้างถึงใน ตระกูล มิชัย, 2538 : 116-124) เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐและการกระจายอำนาจ แต่มีใช้ลดล้างอำนาจรัฐโดยเปรียบเทียบไว้ว่าอำนาจรัฐไทยปัจจุบันนั้นเปรียบเสมือนโคมไฟใหญ่ที่แขวนไว้กลางห้องแสงสว่างที่เกิดจากโคมไฟนั้น หากห้องเป็นห้องเล็ก ๆ แคบ ๆ ก็จะส่องสว่างได้ทั่ว แต่ถ้าหากเป็นห้องใหญ่และเป็นห้องที่มีการแบ่งแยกออกเป็นส่วน แสงของโคมไฟนั้นจะมีแรงเทียนสัก 500 วัตต์ ก็จะส่องไม่ทั่วห้อง การกระจายอำนาจมิได้มีได้หมายความว่าแสงไฟเดิมมีอยู่ 500 วัตต์ ลดลงเหลือเพียง 100 วัตต์ แต่หมายถึงการลดแรงไฟฟ้าที่ส่วนกลางลงเหลือเพียง 100 วัตต์ และจัดให้ส่วนอื่นๆแบ่งกระจายไฟเป็นจุด ๆ ทีละ 50 บ้าง 100 บ้าง แต่ให้มีการกระจายตัวกัน แสงไฟเมื่อรวมกันแล้วก็จะ เป็น 500 วัตต์ เท่าเดิมทุกส่วนของห้องที่ใหญ่ละซับซ้อน ก็จะได้รับแสงอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น ในการกระจายอำนาจนี้ จึงเสนอเป็นการประสานกัน 3 ส่วน คือ

1. การปรับโครงสร้างใหญ่ของกลไกอำนาจรัฐ ระดับกระทรวงและกรมด้วยการทบทวนจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

2. การปรับโครงสร้างใหญ่ โดยปรับจากกลไกอำนาจรัฐ จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างการบริหารทางการเมือง

3. การกำหนดให้การกระจายอำนาจและการจัดการแบบเครือข่ายเป็นมาตรการสำคัญในการปฏิบัติงาน โครงสร้างใหม่ ซึ่งจะมีกลุ่มที่เล็กลงที่สอดคล้องกันและประสานสัมพันธ์ไม่เฉพาะระหว่างกันเอง แต่รวมถึงภาคเอกชนและประชาชนด้วย รูปแบบการใช้อำนาจรัฐมี 4 รูปแบบ คือการรวมอำนาจ (Centralization) การมอบอำนาจ (Deconcentration) หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจบริหาร (Administration) การโอนอำนาจ (Devolution) หรือการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการโอนกิจการให้กับเอกชน (Privatization)

รูปแบบการใช้อำนาจรัฐ ที่เดิมอาศัยรูปแบบการรวมอำนาจของส่วนกลางเข้าควบคุมการวางแผนและการบริหารพัฒนาจะต้องมีการปรับเปลี่ยน ให้มีการใช้อำนาจรัฐแบบการโอนอำนาจ (Devolution) และการโอนกิจการให้กับเอกชน (Privatization) มากขึ้น เนื่องจากภารกิจของรัฐขยายขอบเขตมากขึ้นจนกลไกรัฐในส่วนกลางไม่อาจคงบทบาทเดิมไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขณะที่ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันมากขึ้นการใช้วิธีการแก้ปัญหาที่เป็นอย่างเดียวกันทั้งหมด (Uniformity) ไม่อาจกระทำได้ที่ภาครัฐมีบทบาทนำในการพัฒนาทำให้ส่วนอื่น ๆ ของสังคมไม่มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเป็นผลให้ การกระจายความเจริญและรายได้ไปสู่ประชาชนไม่ทั่วถึง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของโลก และความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารมีบทบาทบีบให้รัฐ ต้องเผชิญปัญหาการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รูปแบบการกระจายอำนาจแยกได้เป็น

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง อันเป็นการกระจายอำนาจขององค์การเดียวกันแต่อยู่รอบนอกในฐานะหน่วยงานย่อย โดยมีพันธะกิจที่สำคัญ ในการทำให้นโยบายและแผนงาน โครงการของหน่วยงานส่วนกลางได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานสาขาพื้นที่

2. การกระจายอำนาจทางการเมืองหรือการ โอนอำนาจให้ท้องถิ่นถือเป็น การเคลื่อนย้ายอำนาจการตัดสินใจ และการดำเนินกิจการนั้น ไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อย่างอิสระภายใต้ กรอบกติกาที่มีการตกลงกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นและมีพันธะ

กิจหลักในการคิดริเริ่มและปฏิบัติการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2537 อ้างถึงใน วิทยา ประวะโย, 2545 : 154-163) เสนอการวิเคราะห์แนวใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทของชุมชนท้องถิ่น เห็นว่ากรอบแนวคิดใหม่จะเอาชุมชนท้องถิ่นเป็นตัวตั้ง เน้นการยอมรับสิทธิของชุมชน ตามศักยภาพที่แท้จริงทางเศรษฐกิจสังคมและความประสงค์ของชุมชน ที่จะบริหารกิจการบางอย่าง เช่น การจัดสรรการใช้น้ำ การดูแลรักษาป่าชุมชนหรือการระงับข้อพิพาทกันเองตามประเพณีและวิถีชีวิตที่เขาปฏิบัติกันมา ดังนั้นสาระการวิเคราะห์จะเปลี่ยนใหม่ ดังนี้

1. ชุมชนท้องถิ่น (Local Community) เป็นตัวตั้งไม่ใช่ “รัฐบาลส่วนกลาง” สัมพันธภาพรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเป็นสัมพันธภาพที่ต่างยอมรับ ซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ให้ ชุมชนและประชาชนเป็นผู้รับ
2. กรอบการยอมรับซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เรื่องทางการเมืองและกฎหมายแต่เป็นการแสวงหาศักยภาพ วิถีชีวิตตลอดจนประเพณีที่ชุมชน มีมาแต่ดั้งเดิมทั้งทางเศรษฐกิจสังคม กฎหมายที่จะออกมารับรองศักยภาพและวิถีชุมชน จะเป็นเพียงเครื่องมือทำการยอมรับชัดขึ้นเท่านั้น
3. ให้ความสำคัญกับการบริหารที่แตกต่างระหว่าง “ชุมชนเมือง” ซึ่งอาจบริหารในโครงสร้างอำนาจรัฐ แบบองค์กรท้องถิ่นของตะวันตก เพราะมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจดีกว่า กับการบริหาร “ชุมชนท้องถิ่น” ในชนบท ซึ่งจะนำรูปแบบ เทศบาล สุขาภิบาล ไปใช้ไม่ได้เพราะไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน

1.3 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญๆ

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 9-10) ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด

ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นตนเอง นอกจากมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัด กระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

1.4 จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 10-11) มีดังนี้

การกระจายอำนาจมีจุดแข็งหรือมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับ ประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้างในปัจจุบันนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการของท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้อง
ปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ กิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของ
ท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวก รวดเร็วเป็นการ
ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น
จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ

1. จะเกิดแก่งท้องถิ่นอื่น และนอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงิน
งบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย
2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญกว่าส่วนรวม
เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน
ฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือ
พรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับ กดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรค
พวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่
พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก
4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูงเพราะต้องมีการแยก
งบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองซึ่งไม่อาจ
หมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆเหมือนกับหน่วยการบริหารราชการ
ส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่
มีประสิทธิภาพ

1.5 แนวคิดหลักการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (Local State Government) เป็นการ
ปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่เป็น
รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน
(Non Representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐ ตัวอย่างเช่น การจัด
ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ
2. การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self
Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร
(Political and Administration Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครอง

ตนเอง หน่วยของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Bodies) ซึ่งเกิดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 ; อ้างอิงมาจาก อุทัย หิรัญโต, 2523 : 68-76) ดังนั้น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่จะกล่าวต่อไปนี้ จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government)

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) นั้น ได้ที่นักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2546 : 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้จะปราศจากการควบคุมของรัฐ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายไว้ว่า “ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ มีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการ

ควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ใช่รัฐอิสระ

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Local Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

คลาร์ก (Clarke, 1957 : 87-89) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองระดับรองของประเทศหรือที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ จัดตั้งและอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit, 1967 : 14-21) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือบางส่วนในการบริการท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 101-103) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

จากการให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นพอที่จะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนา ตำบลการตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชน ในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่ที่มีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง“พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)” (ราชกิจจานุเบกษา, 2552 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้าน

ละ 2 คนถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้ง

2.2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของ การดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารงาน การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้ นโยบายไว้ทุกปีและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.3 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมี พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบ อัตรากำลังเป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณากรอบอัตรากำลังแบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

2.3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.3.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมีฝ่ายการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.3.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการ ราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษา คือฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 16 ในองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและมีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุข และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดตามที่ เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนา ตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คู่้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
5. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
6. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
7. กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องที่มีที่ต้องบังคับ

ใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง พืชยากรรมชาติ น้ำมัน ก่ออิ้อ่น เป็นต้น

2.5 การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม

และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

2.6 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

2.6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อกรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จาก อกรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมงรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

2.6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2.6.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของ องค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายจากงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

2.7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาระผูกพันต้องจ่าย และรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

2.7.2 ค่าชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ย

2.7.3 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

2.7.4 เงินสำรองจ่าย

2.7.5 เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการโครงการอื่น

2.7.6 เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

2.7.7 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใด โดยเฉพาะ ได้แก่

- 1) หมวดเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)
- 2) หมวดเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)
- 3) หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 5) หมวดเงินอุดหนุน
- 6) หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 7) หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

2.8. การกำกับดูแล

2.8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภาคณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

2.8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออุบศาก็ได้

2.9. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ดีให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

2.9.1 หลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

2.9.2 หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.9.3 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลจะอะไรประชาชนควรรู้ด้วยโดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้ตรวจสอบตลอดเวลา

2.9.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

2.9.5 หลักความรับผิดชอบ คือ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหาย

2.9.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

2.10 แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.10.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

2.10.2 แผนพัฒนา 3 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

2.11 องค์การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

2.11.1 คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมตำบล ที่ประชาคมคัดเลือกจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสนับสนุนจัดทำแผนพัฒนา มีหน้าที่ กำหนดแผน/โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วิเคราะห์และประสานแผนงาน โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11.2 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน

เป็นกรรมการ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คัดเลือกจำนวน ไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมตำบล ที่ประชาคมคัดเลือก จำนวน ไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการ หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ กำหนดแนวทาง พิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้คำปรึกษาหารือ เกี่ยวกับการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.12 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประเภท ดังนั้นการจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการ จัดทำแผนพัฒนาตำบล 3 ปี สำหรับแผนดำเนินการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มิใช่การจัดทำ แผนพัฒนาแต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดใน แผนที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปีลงงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนา ในพื้นที่ที่ดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.12.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อ แสดงถึงลักษณะและสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) วิสัยทัศน์ หมายถึง ความคาดหวังในอนาคตใน ระยะเวลา 5-10 ปี และ 2) แนวทางการดำเนินงาน หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อให้ บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจึงเป็นการกำหนดความ คาดหวังที่ได้กำหนดไว้

2.12.2 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแผนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลอันมีลักษณะเป็นนโยบายแนวทาง แผนงาน โครงการ ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีระยะเวลา 3 ปี โดยให้ ประชาชน ประชาคมได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง การจัดทำ แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนา นำไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการในการพัฒนา เพื่อใช้เป็น แนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาองค์การ บริหารส่วนตำบลประจำปีต้องทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภา องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชนโดย แท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจากการเลือกตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะ ผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุม ในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการ ดำเนินงานภายใต้ของเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

3. แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนเอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัจจุบันนี้ยังไม่มีการศึกษา เจริญวิชาการจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง อะไร มีเพียงความหมายซึ่งเป็นมติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจประสานแนว ทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2540 เท่านั้น โดยคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวได้มีมติร่วมกันว่า “องค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีความเข้มแข็ง” คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจ และ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการชุมชนระดับตำบล (รายงานการ ประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจประสานแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การ บริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 1/2540 : 6-14) เนื่องจากความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มี

ความเข้มแข็งดังกล่าว เป็นตามหลักการกระจายอำนาจ และหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้ความหมายของคำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็ง” ของอนุกรมเฉพาะกิจประสานแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นความหมายที่จะนำไปสู่การสร้างนโยบายเชิงปฏิบัติการสำหรับใช้ในการสร้างและพัฒนาดัชนีพร้อมทั้งเครื่องมือวัดความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้นจึงขอกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญคือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ความหมายของคำว่า “ ประสิทธิภาพ (Efficiency)” ได้มีนักวิชาการให้ความหมายดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2538 : 511) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในกรงาน

สารานุกรมเวบสเตอร์ (Wedster's Encyclopedia Unabridged Dictionary of English Language) ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ว่า ความสามารถในการปฏิบัติงาน (Competency in Performance)

ดัน (Dunn, 1994 : 329 : 405)กล่าวว่าประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพก็คือนโยบายสาธารณะที่มีอัตราส่วนระหว่างประสิทธิผลต่อต้นทุนมีค่าสูง จะเห็นว่าประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประสิทธิผลกับต้นทุน ดังนั้นประสิทธิภาพ จึงหมายถึง ระดับความพยายามที่ต้องใช้ในการบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้นั้นเอง

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529 : 51 : 352) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย โดยทั่วไป การประเมินประสิทธิภาพมี 2 นัย คือ

1. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับผลตอบแทน (Cost Benefit Ratio)
2. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล (Cost-effectiveness Ratio)

روبินส์ (Robbins, 1993 : 45) และ ธงชัย สันติวงษ์ (2538 : 29) กล่าวว่า ประสิทธิภาพหมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตที่มีประสิทธิผลต่อปัจจัยการผลิตที่ใช้

สุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 80-81) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ โดยให้ความหมายของประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิต โดยมีต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตต่ำสุด

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 15) ได้เสนอให้ใช้ประสิทธิภาพในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การตามหลักการบริหารมุ่งสัมฤทธิ์ผล โดยให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs)

روبินส์ และเซนโซ (Robbins and Cenzo, 1995 : 4-5) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องโดยใช้ปัจจัยการผลิต (Input) น้อยที่สุด

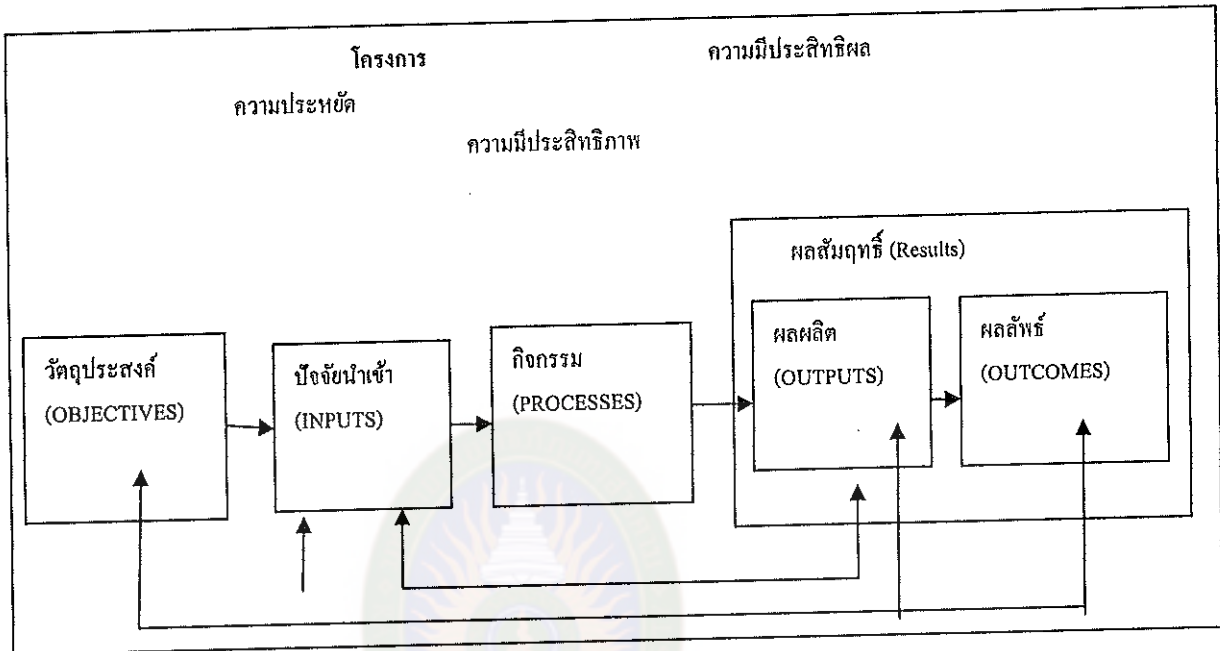
กู๊ด (Good, 1973 : 195) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะให้เกิดเป็นผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ตามความปรารถนา โดยใช้เวลา และความพยายามเพียงเล็กน้อย

ลีลา สีนานุเคราะห์ (2530 : 27) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการทำงานให้ได้ผลงานออกมาสมบูรณ์ที่สุด มีปริมาณและคุณภาพสูงสุด เป็นที่พอใจของผู้ผลิตและผู้ให้บริการ

อุทัย หิรัญโต (2526 : 99-102) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในวงราชการแตกต่างจาก ประสิทธิภาพในวงธุรกิจเอกชน เพราะงานราชการมุ่งหวังที่ผลงานอย่างเดียวและนอกจากนี้ งานราชการบางอย่างยังไม่สามารถคิดเป็นตัวเลขได้ ดังนั้นประสิทธิภาพในวงธุรกิจเอกชนจึงไม่อาจนำมาวัด งานราชการได้ ประสิทธิภาพในวงราชการเป็นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประกอบการ (Input) กับผลที่ได้รับ (Output) และความหมายรวมถึงความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานและประโยชน์ที่มีต่อสังคมส่วนรวม ประสิทธิภาพในงาน ราชการ เป็นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประกอบการ (Input) กับผลที่ได้ (Output) และความหมายรวมถึงความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงาน และประโยชน์ที่มีต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น ประสิทธิภาพในวงราชการจึงจะต้องพิจารณาถึงประสิทธิผล (Effectiveness) ด้วย จึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในวงราชการ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จในงานอย่างถูกต้องสมบูรณ์ตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตน้อยที่สุดมี ประโยชน์ และสร้างความพึงพอใจต่อสังคมส่วนราชการสูงสุด

โรเจอร์ (Rogers, 1995 : 56-68) ได้กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการวัดผลการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรประกอบด้วย ความประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) หรือ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 13-23) ได้เสนอกรอบแนวคิดในการวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหาร (Results Based Management) ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบความคิดในการวัดการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

โดยที่วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ปัจจัยนำเข้า (Input) หมายถึง ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต การให้บริการ หรือ การปฏิบัติงาน กิจกรรมหรือกระบวนการทำงาน (Processes) หมายถึง การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐานคุณภาพที่ได้กำหนดไว้ ผลผลิต (Outputs) หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์กรจัดทำขึ้น โดยกระบวนการทำงานหรือกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลงานนั้นภายใต้การควบคุมขององค์กร ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการ ผลสัมฤทธิ์ (Results) หมายถึง ผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์ ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิต กล่าวคือใช้ทรัพยากรในการผลิต (Inputs) ด้วยราคาที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Outputs) กับการผลิต (Outcomes) กล่าวคือสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าและความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง

การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ กล่าวคือบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ สำหรับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ การแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ผลสำเร็จอย่างถูกต้องสมบูรณ์ ด้วยความมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผล ไว้ดังนี้

ดันน์ (Dunn, 1994 : 329 , 405) กล่าวว่าประสิทธิผลเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิผลก็คือนโยบายที่สามารถบรรลุผลลัพธ์ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับสูง ดังนั้น ประสิทธิภาพ จึงหมายถึง ระดับการบรรลุผลลัพธ์ของนโยบายที่คาดหวังไว้นั้นเอง

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529 : 51) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2538 : 29) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 80-81) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 15) ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผล ไว้ว่า หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของโครงการ

สเตียร์ (Steers, 1977 : 47) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง ความสามารถในการสรรหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีคุณค่า

ฮอล (Hall, 1991 : 249) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่าเป็นความสามารถของในการแสวงหาผลประโยชน์จากสภาพแวดล้อม เพื่อให้ได้ทรัพยากรที่หายากและมีคุณค่า ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานขององค์กรให้ได้ผลประโยชน์ตามเป้าหมาย

เอทซิโอนี (Etzioni, 1964 : 8) ให้ความหมายประสิทธิผลว่า เป็นขนาดของความสามารถในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้

ฟอร์ด อาร์มานดีและฮีตัน (Ford Armandi and Heaton, 1988 : 6) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่าเป็นความสามารถในการดำเนินงานให้ได้ผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

แมคฟาแลนด์ (Mc Farland, 1979 : 438-439) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง สมรรถภาพขององค์กรในการดำรงอยู่ได้ ปรับตัว รักษาสภาพ และเติบโต จากความหมายของประสิทธิผลที่กล่าวมาข้างต้นพอที่จะสรุปได้ว่า ประสิทธิผลหมายถึง ระดับความสามารถในการบรรลุผลลัพธ์ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากเป้าหมายในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ประสิทธิผลในการวิจัยครั้งนี้จึงหมายถึง ระดับความสามารถในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในตำบล

อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ (2540 : 58-60) ได้กล่าวถึงการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาชุมชนควรมีแนวทางดังนี้

1. การพัฒนาทักษะที่จำเป็นของบุคลากร ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่สมาชิกสภา คณะกรรมการฝ่ายบริหาร และพนักงานส่วนท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาทักษะในด้านต่างๆที่แตกต่างกันตามบทบาทหน้าที่ ในการที่จะดำเนินการพัฒนาทักษะควรมีการศึกษาถึงความต้องการด้านการใช้ทักษะที่จำเป็น และการพัฒนาทักษะของบุคลากรของแต่ละประเภทหลักสูตรการฝึกอบรม ควรเน้นวิธีการฝึกอบรมที่เป็นการฝึกอบรมผู้ใหญ่
2. การสร้างกระบวนการทำงานร่วมกัน การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการดำเนินงานใหม่ที่อิงของเก่า คือ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในภาวะที่ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ วิธีการดำเนินงาน การบริหารโครงการและกระบวนการที่คนในการทำงานร่วมกันจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน
3. การกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการกระจายอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาระดับตำบลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีอิสระในการจัดการ การบริหารบุคลากร การกำหนดทิศทางการพัฒนา และการตัดสินใจ และหน่วยงานภาครัฐควรเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการและทรัพยากร ตลอดจนการกำกับดูแลผลการพัฒนามากกว่าการกำกับดูแลรายละเอียดของรายการ

4. การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ทันสมัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีรูปแบบการบริหารงานและกฎระเบียบในการดำเนินงานที่แตกต่างจากระบบราชการ สิ่งที่ต้องพิจารณา คือการเลิกกฎระเบียบที่รุงรังและไม่จำเป็น

5. พัฒนาองค์กรบนพื้นฐานของการเป็นธรรมาภิบาล (Good Governance) ควรเน้นการพัฒนารูปแบบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยที่หัวใจสำคัญมิใช่อยู่ที่การสร้างกฎเกณฑ์ และเงื่อนไข การตรวจสอบจากภาคราชการเพียงอย่างเดียวแต่ควรพิจารณาถึงใช้กลไกการตรวจสอบที่มาจากประชาชนในชุมชน

3.2 การประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับเกณฑ์การประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจำแนกตามระยะเวลาได้เป็น 3 ระยะ คือ (ภรณ์กิริยบุตร, 2529 : 1-20)

2.1 เกณฑ์การประเมินในระยะสั้น จะประเมินผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ และคุณภาพของผลผลิต (สินค้าหรือบริการสาธารณะ)

2.2 เกณฑ์การประเมินในระยะกลาง จะประเมินความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ความสามารถในการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม การพัฒนาองค์การ

2.3 เกณฑ์การประเมินในระยะยาว จะประเมินความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ความสามารถในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ความสามารถในการอยู่รอด และเกณฑ์การประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจเปลี่ยนไปตามลักษณะวงจรชีวิต (Life Cycles) ขององค์การที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในระยะเริ่มแรกองค์การต้องมุ่งเน้นความสำเร็จของงาน และการสร้างกลไกภายในขององค์การ และเมื่อองค์การมีวุฒิภาวะเพิ่มขึ้นองค์การจะต้องมุ่งเน้นที่เกณฑ์การมีเสถียรภาพและความสมดุลในผลผลิตการปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อรักษาการเจริญเติบโต

การกำหนดเกณฑ์ประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรพิจารณาถึงส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยใน 4 ด้าน สเตียร์ (Steer, 1977 : 8)

1. ด้านลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านการบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การติดต่อสื่อสารขององค์การบริหารส่วนตำบล และความขัดแย้งผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ความสามารถในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปีไปปฏิบัติ ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ

3. ด้านลักษณะแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของตำบล สภาพสังคมของตำบลและการมีส่วนร่วมของประชาชนตำบล

4. ด้านบุคลากร ได้แก่ ลักษณะทั่วไปของบุคลากร ประกอบด้วย การศึกษา ประสบการณ์การทำงานและความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปฏิบัติงาน จิตลักษณะของบุคลากร ประกอบด้วย เหตุผลเชิงจริยธรรม แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ การมุ่งอนาคตและการควบคุมตน การเชื่อมั่นอำนาจตน จิตลักษณะตามสถานการณ์ประกอบด้วย ทักษะคติต่องานขององค์การบริหารส่วนตำบล สุขภาพจิตในการทำงาน การรับรู้บรรทัดฐานทางสังคมต่อพฤติกรรมการทำงาน

จึงสรุปความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็ง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีได้ตรงกับปัญหาที่ชุมชนระดับตำบลต้องการ แก้ไขหรือตรงกับความต้องการของชุมชนระดับตำบล และมีความสามารถในการนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างถูกต้องต้อง สมบูรณ์ด้วยความมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

4. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 ขนาดและที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล

สเตียร์ (Steers, 1977 : 8 , 67) ได้ศึกษา ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากขนาดองค์การเป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

เฮดเพย์ (Headphey, 1989 : 78 ; อ้างอิงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2535 : 63) ได้ศึกษา การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา และแนวทางปัญหา. พบว่าสถานที่ตั้งและขนาดขององค์การมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การ

ประพันธ์ศิริ สุเสารัจ (2540 : 25-40) ได้ศึกษาการพัฒนาภิพชาติ : การศึกษา ประสิทธิผลของสมาคมกีฬาสมัครเล่น แห่งประเทศไทยกับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง. พบว่า ขนาดของสมาคมกีฬาสมัครเล่นแห่งประเทศไทยเป็นตัวแปร จำแนกกลุ่มสมาคม ที่มีประสิทธิผล

มากกับกลุ่มสมาคมที่มีประสิทธิผลน้อยออกจากกัน โดยขนาดของสมาคมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของสมาคม

อาร์ง จันทวานิชและคณะ (2527 : 78-92) กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ (2536) และบุญเรือน หมั่นทรัพย์ (2538 : 63-79) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชน ก็พบว่าขนาดของโรงเรียนมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของโรงเรียน ประกอบกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความหมายใกล้เคียงกับประสิทธิผลขององค์การ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะส่งผลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.2 ความสามารถในการสรรหารายได้ส่วนตำบล

พิรุณ เสลานนท์ (2539 : 23) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจ : ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ ในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณรายจ่ายซึ่งมาจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากกว่าก็จะสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยกว่า จากการทบทวนงานวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำจะไม่มียกงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ต่ำจึงไม่มีความเข้มแข็ง(พิรุณ เสลานนท์, 2539)

สมบูรณ์ สอนประภา (2536 : 132-151) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล โดยศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทราผลการศึกษาพบว่าตัวแปรการประสานงานภายในกรรมการสภาตำบลและความมีมนุษยสัมพันธ์ของคณะกรรมการสภาตำบลมีความสำคัญมากที่สุดกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานดังนั้นจากการศึกษาความหมายและแนวคิดในการให้บริการข้างต้น

เลด และ ยิงเกอร์ (Ladd and Yinger, 1989 : 105-124) พบว่าเมื่อเมืองขนาดใหญ่จำนวนมากมีขีดความสามารถในการหารายได้ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยแต่ทว่ามีระดับรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดบริการสาธารณะที่สูงกว่าค่าเฉลี่ย

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะส่งผลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.3 ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : 134-142) กล่าวว่าความเป็นอิสระเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งเนื่องจากการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองและการดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540 และ 2541 : 25-31) กล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลางและมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อุบายพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักปลัด กระทรวงมหาดไทย (2539 : 49-58) ได้กล่าวไว้ว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติอย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยปราศจากการแทรกแซง ควบคุม และบังคับบัญชาจากอำเภอและจังหวัด โดยที่อำเภอและจังหวัดเป็นเพียงผู้กำกับดูแลและให้คำแนะนำเท่านั้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 สภาพเศรษฐกิจตำบลกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าจะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร ได้มากกว่า สภาพเศรษฐกิจที่ต่ำลง ซึ่งเงินรายได้ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจจึงเป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2543 : 127-138) เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพเศรษฐกิจตำบลจึงเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดี เช่น มีโรงงานอุตสาหกรรม มีการซื้อขายที่ดินของหมู่บ้านจัดสรร หรือแหล่งท่องเที่ยว ประชาชนจะมีอาชีพและรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง อันจะส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงตามไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกลซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจด้อยลง จะมีรายได้ต่ำ ไม่มีเงินงบประมาณที่เพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่

กองราชการส่วนตำบล (2544 : 201-218) ข้อมูลทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : กองราชการส่วนตำบล พบว่าสภาพเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฉะนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ สภาพเศรษฐกิจส่วนตำบลจึงหมายถึง ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในตำบล โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในตำบล

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า สภาพเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้

เออร์วิน (Erwin อังอิงใน วรางคณา วิชโย, 2540 : 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงาน พัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ยิววัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25) ได้ทำการศึกษาหลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบทให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณา ตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้ศึกษานโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบัน ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า

หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

ทวิทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 81) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการควบคุมการใช้การกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนน่าจะมีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.6 ประสพการณ์ในการทำงานของบุคลากรกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประสพการณ์การทำงานของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร

เรวดี สมบัติทอง (2543 : 64 -65 : สำนักประเมินผล, สำนักงบประมาณ, 2540 : 50-57) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต พบว่าบุคลากรที่มีประสพการณ์ในการทำงานต่ำจะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน

ปิยะนุช เงินคล้าย และพงศศักดิ์ ศรีสมทรัพย์ (2542 : 231-233) ได้ศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการปกครองท้องถิ่นของเขตเมืองที่ต่อเนื่องกับกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนนทบุรี กล่าวว่าในทางตรงกันข้าม ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีบุคลากรที่มีประสพการณ์การทำงานสูง องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นก็จะมีความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจและหน้าที่ได้เป็นอย่างดี

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : 148-153) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด จะเห็นว่าประสพการณ์ในการทำงานของบุคลากรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า ประสพการณ์ในการทำงานของบุคลากรน่าจะมีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.7 พฤติกรรมการทำงานด้วยความเสียสละ

คำรังสัคดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : 204-225) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเสียสละ มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความตั้งใจในการทำงาน จะทำงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมาก

กรองแก้ว สาธุสนธิ์ (2529 : 21) ได้ศึกษาผลการใช้กิจกรรมกลุ่มเพื่อพัฒนาความเสียสละของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนมวกเหล็กวิทยา จังหวัดสระบุรี ได้ให้ความหมายของความเสียสละว่า หมายถึง ความคิดและความรู้สึกที่มีแนวโน้มที่จะแสดงออกในการสละหรือให้ผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อช่วยเหลือหรือทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นหรือสังคม

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2528 : 161-166) ให้ความหมายของความเสียสละไว้ว่า หมายถึง การกระทำที่แสดงถึงไมตรีจิต ความมีน้ำใจโอบอ้อมอารีต่อผู้อื่น ช่วยเหลือเจือจานแก่บุคคลที่สมควรให้เพื่อให้เขาได้รับความสะดวก มีความพอใจ การให้การบริจาค การยอมเสียสิทธิหรือสละสิ่งที่เราควรได้รับ หรือมีอยู่ให้แก่ผู้อื่นโดยไม่หวังผลตอบแทนเพื่อตนเอง

สุทธิชัย เดชสุวรรณนิธิ (2537 : 26) ได้ศึกษาผลของการใช้เทคนิคแม่แบบที่มีต่อความเสียสละของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนวัดหน้าสตน อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้ให้ความหมายของความเสียสละไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลแสดงออกโดยการให้ปันสิ่งที่เป็นประโยชน์ส่วนตนที่ต้องรักษาไว้ไปช่วยเหลือเกื้อกูลหรือทำประโยชน์เพื่อเห็นแก่ความสุขของบุคคลอื่นและความสงบเรียบร้อยของสังคม

สุทธิชัย เดชสุวรรณนิธิ (2537 : 25-26) แบ่งลักษณะพฤติกรรมความเสียสละออกเป็น 8 ด้าน คือ

1. การเสียทรัพย์สินของช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลน
2. การสละแรงงานช่วยทำประโยชน์ให้แก่สังคม
3. การสละสิทธิ์หรือความสบายที่ควรได้รับเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นที่อ่อนแอ

กว่า

4. การสละเวลาเพื่อแสดงความปรารถนาดีต่อผู้อื่น

5. การทำบุญส่งเสริมศาสนาที่ตนนับถือ
6. การช่วยเหลือชีวิตผู้อื่น
7. การบริจาคอวัยวะ หลังจากสิ้นชีวิตแล้ว
8. การเสียสละชีวิตเพื่อประเทศชาติบ้านเมือง

จากความหมายและลักษณะของความเสียสละที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงคาดว่า พฤติกรรมการทำงานด้วยความเสียสละน่าจะมีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลของ องค์การบริหารส่วนตำบล

4.8 พฤติกรรมการทำงานด้านความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบ (Responsibility) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนดังนี้ ชาวาล แพร์ตกุล (2514 : 33) และวัฒนา สิงห์สัมฤทธิ์ (2527 : 5) ได้ศึกษาการสร้างแบบทดสอบวัดจริยธรรมด้านความรับผิดชอบสำหรับนักเรียนมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 4 ให้ความหมายของความรับผิดชอบว่า หมายถึง ความสนใจและความตั้งใจที่จะทำงานและติดตามผลงานที่ได้ทำไปแล้วเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ยอมรับในสิ่งที่ตนกระทำลงไป ทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย โดยแสดงออกรูปการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ ปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง อย่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้รับงานมา

นิภา วิจิตรศิริ (2525 : 7-8) ได้ศึกษาผลของกิจกรรมกลุ่มที่มีต่อความรับผิดชอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 โรงเรียนหนองแคสรีกิจพิทยา จังหวัดสระบุรี กล่าวว่าความรับผิดชอบหมายถึง ความสนใจ ความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเพียรพยายามและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รักษาสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ยอมรับการกระทำของตนเองทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย มีความพยายามปรับปรุงการทำงานในหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น

ดวงจันทร์ หนูทอง (2533 : 36) ได้ศึกษาผลของการใช้แม่แบบหนังสือที่มีต่อการให้เหตุผลเชิงจริยธรรมด้านความรับผิดชอบของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 โรงเรียนวัดมณีเจริญมิตรภาพที่ 227 จังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ความหมายของ ความรับผิดชอบว่า หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่การทำงานและต่อชุมชนด้วยความเต็มใจ โดยจะสังเกตได้จากการเอาใจใส่ในการทำงาน ความเพียรพยายาม การยอมรับผลการกระทำของตนเอง การปรับปรุงงานของตนเองให้ดีขึ้น การช่วยรักษาทรัพย์สินของส่วนรวม

อนุวัติ กุณแก้ว (2538 : 51) ได้ทำการศึกษาการวัดผลการพัฒนาความ
 รับผิดชอบของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 กล่าวว่าความรับผิดชอบหมายถึงหน้าที่ การ
 ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย การทำตามที่คุณได้พูดหรือได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ และยอมรับใน
 สิ่งที่คุณได้พูดหรือได้กระทำลงไป ทั้งในด้านเป็นผลดีและข้อบกพร่องต่างๆ ทุกครั้ง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า พฤติกรรมการทำงานด้านความรับผิดชอบน่าจะมีอิทธิพล
 ต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.9 วัฒนธรรมประชาธิปไตย

ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนดังนี้

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การศึกษาประสิทธิภาพการ
 บริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด” มี
 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิภาพและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารการ
 พัฒนา ตลอดจนเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและเสนอแนวทางการแปรสภาพของสภา
 ตำบลไปสู่การเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีประสิทธิภาพในอนาคต การศึกษา
 ครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลัก ซึ่งได้เลือกและแบ่งพื้นที่ในการศึกษาเป็น 3 กลุ่ม
 ได้แก่ กลุ่มที่ 1 มีสภาตำบลโพธิ์ทรายและสภาตำบลเด่นราษฎร์ กลุ่มที่ 2 มีสภาตำบลยางคำ
 และสภาตำบลท่าหาดยาว กลุ่มที่ 3 มีองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ใช้เครื่องมือใน
 การศึกษา 2 ลักษณะ คือ 1. การศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสาร 2. การศึกษาภาคสนาม โดยใช้
 การสัมภาษณ์ การประชุมกลุ่ม และการสังเกต จากนั้นนำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงคุณภาพแล้ว
 นำเสนอในเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาทั้ง 3 กลุ่ม มี
 ความแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่ 3 ได้แก่ อบต.เหนือเมือง มีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่า
 สภาตำบล เพราะที่โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการบริหารในการจัดเก็บ
 ภาษีและมีรายได้จากทรัพยากรมีบุคลากร โดยเฉพาะการยืมข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงานที่มี
 ความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอและมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี ผู้นำ
 มีความเสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้ และ
 ประสบการณ์ในการบริหารงาน ตลอดจน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทที่ถูกต้องในการให้
 คำแนะนำปรึกษาการบริหารงาน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง สามารถกำหนด
 ปัญหา การวางแผน และดำเนินโครงการได้ตามแผนพัฒนาตำบล ที่ตรงกับความต้องการของ
 ชาวบ้าน มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดการใช้จ่ายได้ตามขั้นตอนและ
 ตามข้อบังคับ งบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่าง ๆ ได้ถูกต้องตาม

กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ในขณะที่เดียวกันสภาพตำบล แม้ว่ากฎหมายจะไม่
 ให้อำนาจในการบริหารเหมือนเช่นกับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่พบว่า สภาพตำบลกลุ่ม 2
 ได้แก่ สภาพตำบลยางคำ และสภาพตำบล ท่าหาดยาว มีผู้นำที่มีความรู้และประสบการณ์ในการ
 บริหารงานจากการเป็นผู้นำของกลุ่ม มีความตั้งใจและเสียสละในการปฏิบัติงาน ประชานและ
 เลขานุการสภาพตำบลไม่ครอบงำในการบริหารงาน เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายทั้งของรัฐบาล และ
 มูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) มีบทบาทที่ เหมาะสมในการให้
 ความรู้ คำแนะนำปรึกษาเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงาน ประชาชนมีการรวมกลุ่มต่าง ๆ
 มากเพื่อสร้างพลังอำนาจต่อรองทำให้การบริหารการพัฒนามีประสิทธิภาพได้ เช่นเดียวกัน แต่
 สภาพตำบลกลุ่ม 1 ได้แก่ สภาพตำบลโพนทราย และสภาพตำบลเด่นราษฎร์ มีผู้นำที่ขาดความรู้และ
 ทักษะในการบริหาร การกำหนดปัญหาการวางแผน การดำเนินงานแผนพัฒนา ตลอดจน
 ความต้องการของชาวบ้าน ขาดการติดตามประเมินผล และกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ
 เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ประชานและเลขานุการสภาพตำบลครอบงำการบริหารงาน
 ประชาชนขาดการรวมกลุ่ม จึงทำให้การบริหารงานมีน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ จากผลการศึกษาผู้
 ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. หน่วยงานรัฐ GRID และผู้นำสภาพตำบลกลุ่ม 2 ควรจะประสาน
 ความร่วมมือ จัดการฝึกอบรมในการบริหารและการปฏิบัติงานแก่สมาชิกสภาพตำบลและอบต
 ตลอดจนพนักงานส่วนตำบล 2. สภาพตำบลและอบต. ควรจะจัดเก็บและเพิ่มอัตราการจัดเก็บ
 ภาษีให้เพิ่มขึ้นและทั่วถึง และดำเนินโครงการด้านการพาณิชย์ หรือธุรกิจชุมชนเพื่อเพิ่มรายได้
 แก่ตำบลมากขึ้น ส่วนการแปรสภาพสู่การเป็นอบต. มีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. รัฐ องค์กรพัฒนา
 เอกชน และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะประชาสัมพันธ์ สนับสนุนส่งเสริม ให้ผู้ที่มี
 ความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารท้องถิ่น การจัดตั้งและพัฒนากลุ่มอาชีพ และจัดให้มี
 การศึกษาฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง 2. องค์กรบริหารส่วนตำบลควรจัดสรร
 งบประมาณไว้สำหรับจัดหาหรือว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงาน และ
 พัฒนาบุคลากรเป็นของตนเอง 3. จังหวัดควรกำหนดนโยบายในการสนับสนุนส่งเสริมให้หลาย
 ฝ่าย (พหุภาคี) มาพัฒนาท้องถิ่นโดยอาจเลือกอำเภอหรือตำบลที่มี ความพร้อมและสมัครใจให้
 เป็นโครงการนำร่อง แล้วทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อปรับปรุงแก้ไขและการขยายผลต่อไป
 การศึกษาครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาหาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา
 ของสภาพตำบลและ อบต. โดยใช้ทฤษฎีหรือมุมมองอื่นควรมีการศึกษาโครงสร้างองค์กร การ
 บริหารงานที่เหมาะสมกับองค์กรในระดับท้องถิ่น และควรมีศึกษารูปแบบแนวทางหรือ
 วิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานแก่ อบต. ที่สามารถพึ่งตนเองได้

สรรพเพชร พลอยสังวาลย์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองของข้าราชการระดับอำเภอ ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเขาวง จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ราชการอำเภอเขาวงมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในระดับสูง โดยในด้านการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก และการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผลและสร้างสรรค์มีระดับสูงที่สุดรองลงมาคือมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย ความเชื่อมั่นในหน้าที่พลเมืองและความเชื่อมั่นในตนเองความไว้วางใจเพื่อนมนุษย์และการมองโลกในแง่ดี การนิยมอำนาจเด็ดขาด และความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรี และความเสมอภาคของมนุษย์ในการเปรียบเทียบวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยของข้าราชการทั้งสามกลุ่ม พบว่า ข้าราชการพลเรือนกับข้าราชการครูมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระดับสูง สูงกว่าข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบปานกลาง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงคาดว่า วัฒนธรรมประชาธิปไตยน่าจะมีอิทธิพลที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งหรือประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. บริบทของอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ประวัติอำเภอนาเชือก

ปี พ.ศ. 2447 มีครอบครัว ได้อพยพจากอำเภอสุวรรณภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด มาตั้งถิ่นฐานอยู่ที่บ้านกุดรังปัจจุบันนี้ โดยให้ชื่อบ้านตัวเองว่า “บ้านลิงส่อง” เหตุที่เรียกชื่อเช่นนั้น เพราะบริเวณที่สร้างบ้านเรือน เป็นป่าที่ประกอบด้วยไม้ใหญ่ น้อย นานาชนิด มีสัตว์ป่าอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะลิง เวลาคนผ่านไปมาจะพบแต่ลิงคอยส่งดู (ส่อง เป็นภาษาอีสาน หมายถึง แอบดู, มองดู) จึงเรียกชื่อบ้านนี้ว่า “บ้านลิงส่อง” ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับกุด (กุด เป็นภาษาอีสาน หมายถึง หนองน้ำหรือ แอ่งน้ำ) ที่มีความลึก น้ำใส มีปลาชุมมาก บริเวณรอบกุดประกอบไปด้วยต้นรัง จึงเรียกว่า “กุดรัง” และได้เปลี่ยนชื่อบ้านลิงส่อง เป็นบ้านกุดรังตามไปด้วย (พิชัย นันทะแสน, สุรพล ประทุมสา, ประวัติหมู่บ้านของเรา : 2528) ต่อมาได้มีครอบครัวอพยพมาจากอำเภอห้วยแถลง, อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา, จากอำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด และจากจังหวัดอุบลราชธานี เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในละแวกนี้ ทั้งในเขตปกครองของอำเภอบรบือ, อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย, ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เช่น วัว ควาย หมู เป็ด ไก่ มีการแลกเปลี่ยนสินค้าและทำการค้าขายเล็กๆน้อยๆ ซึ่งเป็นการดำเนินชีวิตแบบพออยู่พอกิน อยู่

อย่างเรียบง่าย ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวอีสานแต่โบราณ และนับถือ
พระพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต

เนื่องจากห้องที่ตำบลนาเชือก อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย และห้องที่ตำบลเขวาไร่และ
ตำบลเลิงแฝก อำเภอบรบือ มีประชาชนอพยพเข้ามาอยู่หนาแน่น และอยู่ห่างไกลจากที่ว่าการ
อำเภอแต่ละแห่ง ประชาชนได้รับความลำบากในการเดินทางไปติดต่อราชการ ด้วยเหตุ
ดังกล่าวนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2482 ประชาชนในห้องที่ตำบลนาเชือก โดยการนำ
ของนายประกิจ ปะวะโก สมาชิกสภาจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่บ้านโลก
กลม ตำบลนาเชือก ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย และนำเรื่องนี้ เสนอต่อที่
ประชุมสภาจังหวัดมหาสารคาม เพื่อขอให้ทางราชการจัดตั้งกิ่งอำเภอขึ้นในห้องที่ตำบลนา
เชือก สภาจังหวัดรับหลักการ และจังหวัดได้สั่งให้นายอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยและนายอำเภอ
บรบือ จัดการสำรวจสถิติต่าง ๆ เสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบในการจัดตั้งกิ่งอำเภอ
ขึ้น เนื่องจากเหตุผลบางประการของกระทรวงมหาดไทยเรื่องนี้ จึงได้สะดุดหยุดลง แต่
ประชาชนก็ยังคงมีความต้องการและเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกิ่งอำเภอตามความต้องการเรื่อยมา

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2496 จังหวัดได้สั่งให้นายอำเภอบรบือและนายอำเภอพยัคฆภูมิ
พิสัยร่วมทำการสำรวจพื้นที่ ที่ควรจัดตั้งที่ว่าการกิ่งอำเภอขึ้นในห้องที่ตำบลนาเชือก การสำรวจ
ได้ทำการสำรวจหลายแห่งในที่สุดตกลงเลือกเอาพื้นที่โลก (สถานที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ ใน
ปัจจุบัน) ที่อยู่ระหว่างบ้านนาเชือกกับ บ้านกุฎรัง เป็นสถานที่ตั้งที่ว่าการกิ่งอำเภอ เพราะเป็น
ทำเลที่เหมาะสมเกี่ยวกับการระวางและขยายผังเมือง ตลอดทั้งเหตุในทางเศรษฐกิจในอนาคต
ด้วย

เมื่อ พ.ศ. 2500 กระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างที่ว่าการ
กิ่งอำเภอนาเชือก แต่การดำเนินการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จถูกผู้รับเหมาบอกเลิก
สัญญา ต่อมาในปี พ.ศ. 2501 กระทรวงมหาดไทย ได้จัดสรรงบประมาณให้ดำเนินการ
ก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอนาเชือกจนแล้วเสร็จ โดยทางจังหวัดได้มอบหมายให้
นายเวศ สุริโย นายอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย การปราบพื้นที่ ดางป่า ขุดตอ ได้รับความร่วมมือ
จากประชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทนแต่อย่างใด

การดำเนินการก่อสร้างที่ว่าการกิ่งอำเภอนาเชือกได้สร้างเสร็จเรียบร้อยใน
ปี พ.ศ. 2501 แต่ทางราชการยังไม่ประกาศจัดตั้งกิ่งอำเภอ ต่อมาทางราชการได้โอนห้องที่
หมู่บ้าน ตำบลนาฏ บางหมู่บ้านมาขึ้นกับตำบลนาเชือก และโอนตำบลนาเชือกขึ้นกับ
อำเภอบรบือ และโอนบางหมู่บ้านของตำบลนาดูนและตำบลนาข่า อำเภอวาปีปทุมมาขึ้นกับ

ตำบลเขวาไร่ อำเภอบรบือ เมื่อเดือนเมษายน 2503 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะตำบลนาเชือกขึ้นเป็นกิ่งอำเภอเรียกว่า “กิ่งอำเภอนาเชือก” อยู่ในความปกครองของอำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม มีตำบลอยู่ในเขตปกครอง 2 ตำบล คือ ตำบลนาเชือก และตำบลเขวาไร่ มีหมู่บ้าน 77 หมู่บ้าน คำว่า “นาเชือก” หมายถึงทุ่งที่มีต้นเชือกเกิดอยู่โดยทั่วไป ต้นเชือก คือ “ต้นรูกฟ้า” ปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะกิ่งอำเภอนาเชือกขึ้นเป็นอำเภอนาเชือกขณะนั้น มีเขตปกครอง 5 ตำบล คือ ตำบลนาเชือก , ตำบลเขวาไร่, ตำบลปอพานตำบลลำโรง และตำบลหนองโพธิ์

ปี พ.ศ. 2513 ได้มีการเปลี่ยนแปลงและตั้งตำบลเพิ่มอีก 3 ตำบล คือ ตำบลหนองเม็ก , ตำบลหนองเรือ และตำบลหนองกุง

ปี พ.ศ. 2519 ได้แบ่งแยกตำบลลำโรงออกเป็นอีกตำบลหนึ่ง คือ ตำบลหนองแดง และ ปี พ.ศ. 2536 ได้แบ่งแยกตำบลหนองกุงออกเป็นอีกตำบลหนึ่ง คือ ตำบลสันป่าตอง ปัจจุบัน อำเภอนาเชือก มีเขตปกครอง 10 ตำบล 1 เทศบาล หมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาล 5 หมู่บ้าน นอกเขตเทศบาล 140 หมู่บ้าน รวมจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 145 หมู่บ้าน 11,627 ครัวเรือน (ข้อมูลจังหวัดประจำปีพื้นฐาน, ปี 2553)

สภาพทางภูมิศาสตร์

1. ที่ตั้งและขนาด อำเภอนาเชือก ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดมหาสารคาม อยู่ห่างจากที่ตั้งของจังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 58 กิโลเมตร

มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอใกล้เคียง ดังนี้

1. ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอบรบือและอำเภอกุดรัง จังหวัดมหาสารคาม
2. ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอยางสีสุราชจังหวัดมหาสารคาม อำเภอพุทธไธสงอำเภอนาโพธิ์ จังหวัดบุรีรัมย์
3. ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอนาดูน อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

4. ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอหนองสองห้อง และอำเภอเปือยน้อย จังหวัดขอนแก่น

อำเภอนาเชือก มีพื้นที่การปกครองประมาณ 528,798 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 330,498.750 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 9.99 ของพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม

ลักษณะภูมิประเทศ

โดยทั่วไปของอำเภอนาเชือก เป็นที่ราบสูง มีที่ราบลุ่มบ้างสลับกันไป ไม่มี

ภูเขา พื้นดินเป็นดินปนทรายและมีดินเค็มบางส่วน ทำให้ขาดความอุดมสมบูรณ์

ลักษณะภูมิอากาศ

สภาพอากาศของอำเภอนาเชือก ในฤดูร้อนอากาศจะร้อนจัด และแห้งแล้ง ส่วนฤดูหนาวอากาศหนาว สำหรับฤดูฝนมีฝนตกไม่มากนัก

ทรัพยากรธรรมชาติ

ป่าไม้พื้นที่อำเภอนาเชือก อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 7 แห่ง คือ

1. ป่าโคกสำโรง และป่าปอพาน อยู่ในเขตพื้นที่ตำบลสำโรง ปอพาน และ

หนองแดง

2. ป่าหนองคู และป่านาดูน อยู่ในพื้นที่ตำบลหนองโพธิ์ และหนองเรือ

3. ป่าโคกผักกูด บ้านหนองทิสสอน ตำบลนาเชือก เป็นป่าสาธารณะ

4. ป่าโคกกะโหล่งโปร่งแดง อยู่ในพื้นที่ตำบลหนองเรือ และเขวาไร่

5. ป่าโคกสนาม เป็นป่าสงวนอยู่ในพื้นที่บ้านหมากหม้อ โนนเกษตร

หนองแส ตำบลหนองเม็ก บ้านหนองบัว บ้านเหล่าคือ ตำบลปอพาน

6. ป่าโคกโสโกโก บ้านเห็ดโค ตำบลเขวาไร่

7. โลกหัวฝ้าย โลกหินลาด โลกน้ำเกลือ บ้านหนองบัวแดง ตำบลเขวาไร่

แหล่งน้ำธรรมชาติ ประเภทลำห้วยที่มีน้ำตลอดปี มี 2 สาย คือ

1. ลำห้วยลำพังชู ไหลจากอำเภอเปือยน้อย จังหวัดขอนแก่น ผ่านบ้านเก่า

ใหญ่ บ้านโนนแร่ บ้านปอพาน บ้านกุดหลวง บ้านกุดน้ำใส

บ้านหนองแสงน้อย แล้วไหลเข้าเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดมหาสารคามลำห้วย ต้นกำเนิด

มาจากห้วยปอพาน ซึ่งในปัจจุบันกรมชลประทานได้ กั้นเป็นอ่างเก็บน้ำไว้ใช้เพื่อการเกษตรจึง

ทำให้น้ำในลำห้วยลดน้อยลงตรงไหนลึกก็จะมีน้ำตลอดปี

2. ลำห้วยคือ เดิมเป็นลำห้วย ปัจจุบันได้กั้นเป็นอ่างเก็บน้ำห้วยคือ เก็บน้ำได้

ปริมาณ 31,418,500 ลบ.ม. ใช้ประโยชน์ในการเกษตร ห่างจากอำเภอ 3 กม. อยู่ใน

เขต ต. เขวาไร่

การประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ของอำเภอนาเชือก ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็น

หลัก สำหรับอาชีพรองที่สำคัญจะเป็นงานนอกภาคเกษตรกรรม ได้แก่งานรับจ้าง ส่วนมากจะ

ไปทำงานที่กรุงเทพฯ และต่างจังหวัด

1. ด้านการเกษตร กสิกรรม เกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกข้าวเหนียวเพื่อบริโภค และปลูกข้าวเจ้าเพื่อจำหน่าย ผลผลิตข้าวเหนียวเฉลี่ย 35 ถัง/ไร่ ข้าวเจ้า 30 ถัง/ไร่ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญรองจากข้าว คือ มันสำปะหลัง หม่อน อ้อยโรงงาน

2. เลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ หมู เป็ด ไก่

ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน

1. ชุมชนเมือง คือ ชุมชนในเขตเทศบาล ประชากรจะตั้งถิ่นฐานแบบรวมกลุ่มกันอย่างหนาแน่น (Cluster Settlement) โดยมีบทบาทของชุมชนเป็นศูนย์กลางการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครองอื่น ๆ ของอำเภอ

2. ชุมชนชนบท ส่วนใหญ่ประชากรจะตั้งบ้านเรือนเป็นกลุ่มตามริมถนนที่ใช้สัญจรไปมาระหว่างกลุ่ม และถนนที่ตัดเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม โดยแต่ละกลุ่มจะมีสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ รองรับภายในกลุ่มและมักจะมีวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชน

ตารางที่ 1 ข้อมูลครัวเรือน และประชากรอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ตำบล	จำนวนครัวเรือน	ประชากร		รวม
		ชาย	หญิง	
1. นาเชือก	1,231	2,586	2,663	5,249
2. ลำไ้	1,597	2,583	2,581	5,164
3. นหนองแดง	977	1,489	1,508	2,997
4. เขวาไร่	1,942	3,706	3,650	7,356
5. นหนองโพธิ์	1,228	1,763	1,805	3,568
6. ปอพาน	1,894	3,982	4,059	8,041
7. นหนองเม็ก	1,582	3,348	3,342	6,690
8. นหนองเรือ	1,330	2,543	2,628	5,171
9. นหนองกง	942	2,020	1,940	3,960
10. สันป่าตอง	959	2,235	2,217	4,452
11. เทศบาลตำบลนาเชือก	1,401	1,999	2,001	4,000
รวม	15,138	28,254	28,394	56,648

การคมนาคม

การคมนาคมขนส่งของอำเภอนาเชือก สามารถติดต่อระหว่างชุมชนได้สะดวกโดยทางรถยนต์การคมนาคมติดต่อภายในและภายนอกอำเภอ มีถนนสายหลักคือ

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 219 เชื่อมระหว่างอำเภอบรบือ – พัทลุงภูมิพิสัย
2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11002 ระยะทางประมาณ 29 กม. ระหว่างอำเภอนาเชือก – นาฉุน

การคมนาคมติดต่อระหว่างอำเภอ ประชาชนส่วนใหญ่ใช้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 219 สำหรับการติดต่อระหว่างหมู่บ้านตำบล ส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง และบางสายเป็นถนนดินลูกรังใช้ไม่สะดวก

การศึกษา ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรม

อำเภอนาเชือก มีสถานศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ให้บริการแก่ประชาชน ดังนี้

โรงเรียนระดับประถมศึกษา 46 โรงเรียน แบ่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาชายโอกาส จำนวน 9 โรงเรียน โรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 3 โรงเรียน โรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จำนวน 4 โรงเรียนนอกจากนี้ ยังมีศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอนาเชือก ตั้งอยู่ที่ห้องสมุดประชาชนอำเภอนาเชือก ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน จำนวน 64 แห่ง ประชากรอำเภอนาเชือก นับถือศาสนาพุทธ ประมาณร้อยละ 99 ศาสนสถานในพื้นที่อำเภอนาเชือก มีดังนี้ วัดพุทธ 62 วัด มหานิกาย 60 วัด ที่พักสงฆ์ 20 วัด วัดร้าง 6 วัด โรงเรียนพระปริยัติธรรม 13 แห่ง โรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ 1 แห่ง

ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด 41 แห่ง สาธารณสุข อำเภอนาเชือกมีสถานบริการด้านสาธารณสุข โรงพยาบาลประจำอำเภอ 1 แห่ง สถานีบริการสาธารณสุข 1 แห่ง สถานีอนามัยประจำตำบล 11 แห่ง ร้านขายยา 3 แห่ง

ประเพณีและวัฒนธรรม

อำเภอนาเชือก ตั้งอยู่ในเขตอีสานตอนกลาง มีประวัติความเป็นมายาวนาน มีร่องรอยของชุมชนโบราณ ประชาชนส่วนใหญ่ดำเนินชีวิตตามแบบดั้งเดิม เรียบง่าย และรักษายาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ไว้เป็นอย่างดี มีหัตถกรรม

พื้นบ้าน เครื่องจักสาน ผ้าฝ้าย ผ้าไหมสีล้วนเฉพาะตัว มีความเจริญทางพระพุทธศาสนามาแต่โบราณ

อำเภอนาเชือก เป็นชุมชนของชาวอีสาน มีชีวิตความเป็นอยู่และขนบธรรมเนียมประเพณีตามแบบของชาวอีสานโดยทั่วไป ยึดถือปฏิบัติตามธรรมเนียมในฮีตสิบสองครองสิบสี่มาแต่โบราณ ประเพณีวัฒนธรรมที่ปรากฏเห็นเด่นชัด เช่น บุญคูณลาน บุญข้าวจี่ บุญมหาชาติ บุญสงกรานต์ บุญบั้งไฟ บุญเข้าพรรษา ออกพรรษา บุญกฐิน ประเพณีลอยกระทง เป็นต้น

ศิลปกรรมที่สำคัญ

1. โบสถ์วัดเหล่าคือ เป็นศิลปกรรมแบบพม่า สร้างเมื่อ พ.ศ. 2526 มีลวดลายที่เป็นปริศนาธรรม เหมาะต่อการศึกษาและเยี่ยมชมอย่างยิ่ง ซึ่งตั้งอยู่ที่บ้านเหล่าคือ หมู่ 8 ตำบลปอพาน อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

2. โบสถ์วัดหนองเลา ตั้งอยู่ที่บ้านหนองเลา หมู่ 9 ตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม สร้างเมื่อ พ.ศ. 2435 เป็นศิลปกรรมที่เก่าแก่มิลักษณะหินพิเศษมีประตูด้านเดียวและประตูอยู่ทางด้านทิศตะวันตกไม่มีหน้าต่าง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมบุรณ์ สอนประภา (2537 : 74-82) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นอยู่กับ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่การ ได้รับการฝึกอบรม ที่เกี่ยวข้องการประสานงานภายใน คณะกรรมการสภาตำบลและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของตำบลและพบว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลมีดังนี้ 1) ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการสภาตำบล 2) การได้รับงบประมาณสนับสนุน ไม่เพียงพอต่อการพัฒนางานตามแผน 3) การขาดจิตสำนึก และความรับผิดชอบในการทำงาน ไม่มีความเสียสละ และ 4) การขาดเอกภาพในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่จัดส่งไปปฏิบัติงานในพื้นที่

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : 76-84) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเสียสละ มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความ

ตั้งใจในการทำงาน จะทำงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่า สามารถวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน สามารถปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ต่าง ๆ ได้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด ทั้งการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย การพัสดุ การจัดทำบัญชี และการลงทะเบียนต่าง ๆ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : 81-89) ได้ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การศึกษารูปแบบ และแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดเลือกโครงการพัฒนา บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง การวางแผนพัฒนา และการกำกับดูแลของอำเภอเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้อำเภอเข้ามาครอบงำการพัฒนา โครงการพัฒนาต่างๆ จึงไม่ตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในตำบล

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540 : 71-79, 2541 : 76-83) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการศึกษารูปแบบ และแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 ฉบับ โดยฉบับหนึ่งทำการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดสุพรรณบุรีและชลบุรี และอีกฉบับหนึ่งศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ราชบุรี ลพบุรี สุพรรณบุรี และชลบุรี พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีความเข้มแข็งเท่าที่ควร เพราะบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความเป็นประชาธิปไตยตัดสินใจดำเนินการทุกอย่างด้วยตัวเอง มาฟังความคิดเห็นของประชาชนและไม่ยอมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ขาดความสามัคคีในการทำงาน เพราะบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดสรรผลประโยชน์ไม่ลงตัว

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2543 : 76-84) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 35 แห่ง พบว่า สาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพคือ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความเสียสละ แสวงหาผลประโยชน์จากองค์การ

บริหารส่วนตำบล โดยทำการทุจริตขาดความซื่อสัตย์สุจริตจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้องตามระเบียบและมีความขัดแย้งในผลประโยชน์ ทำให้ขาดความสามัคคีในการทำงาน ขาดความเป็นประชาธิปไตย ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มกิจกรรม และประชาคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร

พิรลิตี คำนวนลิตปี และศุภวัฒน์กร วงศ์นาสุ (2543 : 72-80) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีความด้อยศักยภาพทั้งทางด้านระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและทางด้านตัวผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในภาพรวมไม่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีขนาดเล็ก หรือใหญ่ ต่างก็มีศักยภาพทางการบริหารต่ำ

วันนี้ นนทศิริ (2543 : 78-86) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดนครพนม พบว่า การทำงานด้วยความสามัคคี เป็นทีมมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

บัณฑูร ประดิษฐสุวรรณ (2544 : 81-89) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมจังหวัดนครสวรรค์ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 1) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม 2) เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชน 3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคม และ 4) เพื่อศึกษาของแนวโน้มของการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในอนาคต การศึกษา พบว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคม ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของประชาสังคมและจะต้องมีการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเกิดจากการที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องประชาสังคม และการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในอนาคตเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

พิชเกษม วรรณรัตน์ (2547 : 70-78) ได้ศึกษาเรื่องความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในตำบลเมืองราย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชนผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1) การศึกษาเรื่องความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็น คือ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งพบว่าทั้ง 4 ประเด็นข้างต้น ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับมาก

2) การศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็น 8 ประเด็น คืออำนาจหน้าที่ของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ พบว่าทั้ง 8 ประเด็นดังกล่าว ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับมาก และ 3) ปัญหาและอุปสรรคทั่วไปของประชาชนในหมู่บ้าน คือปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนจะพบปัญหาขาดแคลนโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ชำรุดใช้การไม่ได้มากที่สุด ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ประชาชนประสบปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพมากที่สุด ปัญหาด้านสังคม ประชาชนประสบปัญหาเรื่องการศึกษาของบุตรหลานมากที่สุด โดยเด็กและเยาวชนในหมู่บ้านยังไม่ได้รับการศึกษาเท่าที่ควร ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่พบจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับขยะมากที่สุด เช่นการจัดเก็บขยะไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการปกครองและการบริหาร ปัญหาที่พบเป็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการบริหารการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล มากที่สุด และสุดท้ายคือปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารปัญหาที่พบเป็นปัญหาเกี่ยวกับความห่างไกลของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ธีระพล จอมเล็ก (2548 : 78-86) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้ 1) เพื่อศึกษาถึงบทบาทในการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน

ตำบลในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ทำการศึกษาจากบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านบุคลากร สภาพแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และลักษณะโครงสร้างขององค์กรมีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

ธรรมรัตน์ กิตติวิบูลย์ (2550 : 72-80) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อ 1) วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อสำรวจความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการชำระภาษีของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ และ 3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า 1) การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยภาพรวมมีประสิทธิภาพในระดับดี 2) ในส่วนของปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีผลการศึกษาพบว่าความรู้ความเข้าใจจิตสำนึก ความร่วมมือ ความถี่ในการชำระภาษีของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารอย่างมีนัยสำคัญ 3) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีตลอดจนความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการชำระภาษีของประชาชนในระดับปานกลาง 4) สำหรับปัญหาและอุปสรรคพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีพอ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบลและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประชาชนถือเป็นสาเหตุปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดเก็บภาษีตลอดจนความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการชำระภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร และ 5) ข้อเสนอแนะและแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพคือ ประการที่ 1 ควรจัดทำฐานข้อมูลของผู้ชำระภาษีให้เป็นปัจจุบัน มีการจัดเก็บภาษีนอกเวลาทำการและวันหยุดราชการ เช่น วันเสาร์ มีการประชาสัมพันธ์ให้ชำระภาษีผ่าน

ทางธนาคาร ประการที่ 2 องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดทำตารางการออกประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดของภาษีแต่ละประเภท ระยะเวลาการชำระภาษี ประโยชน์ของการชำระภาษี จะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องภาษีและวิธีการชำระภาษี

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551 : 78-86) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ตามหลักการจัดการบริหารที่ดี และ 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในตำบลคอนแก้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดแผนชุมชน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้วได้รับรางวัลยกย่องมากมาย โดยเฉพาะรางวัลการจัดการบริหารจัดการที่ดีเด่น 5 ปีซ้อน เป็นต้น และ 2) ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7' S (Mckinsey 7 – S Framework) คือปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหาร ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กรล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว กล่าวคือจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว ผู้บริหารให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารทั้ง 7 ด้านว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรในระดับมาก โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้นำว่าเอื้อต่อความสำเร็จขององค์กรมากที่สุด และจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่พบว่าเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7 ' S (Mckinsey 7 – S Framework) ว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรในภาพรวมระดับมากเช่นกัน ซึ่งก็เห็นว่า ปัจจัยด้านทักษะการบริหารมีความสำคัญที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรมากที่สุด รองลงมาคือปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านกลยุทธ์และปัจจัยด้าน

ค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กร นอกจากนี้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ดอนแก้วก็มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้วยเช่นกันคือ 1) ปัจจัยด้านกฎระเบียบในการทำงานที่เคร่งครัดมากเกินไป 2) ปัญหาด้านงบประมาณและอุปกรณ์ในการทำงานไม่เพียงพอ และ 3) ปัญหาด้านการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่บางคน อันสืบเนื่องมาจากการบริหารสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

สเตียร์ (Steers, 1977 : 7-8 ; อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546 : 3) วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งประกอบด้วย 4 ปัจจัยได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติงาน ซึ่งพบว่าปัจจัยทั้ง 4 มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งต่อองค์กร

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งงานวิจัยในประเทศ และงานวิจัยต่างประเทศข้างต้น แสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ขนาด (ชั้น) ขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สภาพเศรษฐกิจสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในตำบล ประสิทธิภาพในการทำงาน พฤติกรรมการทำงานด้วยความเสียสละ พฤติกรรมการทำงานด้วยความรับผิดชอบ เป็นองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงตั้งสมมุติฐานการวิจัยไว้ว่า ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล สันป่าตอง อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

สำหรับกรอบแนวคิดในการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม โดยศึกษาจากการค้นคว้า เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จึงสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยของ ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ อุทัย หิรัญโต ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์ และSteer (อ้างถึงใน ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2529 : 51, 352, อุทัย หิรัญโต, 2526 : 99-102, ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, 2539 : 13-23, Steer, 1977 : 8) มากำหนดเป็นแนวทางการวิจัย ดังแผนภาพที่ 3

ตัวแปรอิสระ

(Independent Variables)

ได้แก่

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็ง

1. ที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ความสามารถในการสรรหารายได้
3. ความอิสระในการทำงานของบุคลากร
4. สภาพทางเศรษฐกิจของชุมชน
5. การมีส่วนร่วมของประชาชน
6. ประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร
7. ความเสถียรของบุคลากร
8. ความรับผิดชอบของบุคลากร
9. วัฒนธรรมประชาธิปไตย



ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)

ได้แก่

ความเข้มแข็งขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลในเขตอำเภอนาเชือกจังหวัด
มหาสารคาม

1. การแก้ไขปัญหา
2. การสนองความต้องการของประชาชน
3. ความพึงพอใจของประชาชน

แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY