

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาตำบล) ในจังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการวางกรอบแนวคิดและสมมติฐานในการวิจัย โดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 5 ส่วน คือ

- 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับทัศนคติ
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดสภาตำบลประเทศไทย
- 2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย
- 2.6 สมมติฐานในการวิจัย

ดังจะได้เสนอโดยละเอียดในลำดับต่อไป

2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับทัศนคติ

2.1.1 ความหมายของทัศนคติ

คำว่า "ทัศนคติ" หมายถึง สภาพร่างกายของบุคคลหรืออาการท่าทางต่อมาในทางสังคมศาสตร์ให้ความหมายว่า "อาการท่าทางของจิตใจ" มากกว่าทางร่างกายและได้มีนักวิชาการให้ความหมายทัศนคติไว้อย่างกว้างขวาง ผู้วิจัยได้รวบรวมทัศนคติในความหมายของนักวิชาการทางตะวันตกและนักวิชาการประเทศไทยไว้ดังนี้

Allport (อ้างใน Fishbein, Martin, 1976 : 8) ได้ให้ความหมายทัศนคติไว้ว่า คือ ความพร้อมทางจิตและประสาทที่จะตอบโต้ซึ่งทัศนคติเกิดจากประสบการณ์ที่จะผลักดันให้เป็นแรงที่จะกำหนดทิศทางหรือมีผลในการเปลี่ยนแปลงของการสนองของบุคคลต่อสิ่งต่างๆ ทั้งหมดและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

Thurstone, L.L. (อ้างใน Fishbein, Martin, 1967 : 77-78) กล่าวว่า
ทัศนคติ หมายถึง ตัวแปรทางจิตวิทยาชนิดหนึ่งที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ง่าย แต่เป็นความ
โน้มเอียงทางด้านจิตใจภายในที่แสดงออกให้เห็นได้เป็นพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนี้
ยังกล่าวว่า ทัศนคติในเรื่องของความชอบ ความไม่ชอบ ความลำเอียง ความคิดเห็น ความรู้สึก
และความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ดังนั้น การวัดทัศนคติจึงวัดโดยตรงไม่ได้ แต่สามารถวัดได้ในรูป
ของความคิดเห็นหรือการแสดงออกทางภาษา

H.J. Ey Senck, London (1979 : 95) ให้ความหมายของทัศนคติไว้ว่า เป็น
การเน้นการรับรู้ และการที่จะได้ตอบสนองสิ่งเร้าสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

C.V. Good (1973 : 49) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ความรู้สึกของคนเราที่มีความคิด
เห็นต่อสิ่งต่าง ๆ รอบ ๆ ตัว ในด้านความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อสิ่ง
ต่าง ๆ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3) กล่าวว่า ทัศนคติเป็นความคิดเห็น ซึ่งมีอารมณ์เป็น
ส่วนประกอบ เป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคณะ (2522 : 92) ได้สรุปความหมายของทัศนคติว่า
หมายถึง สภาพจิตใจหรือความรู้สึกนึกคิดของบุคคลหรือความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง
โดยแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาเป็นที่ปรากฏต่อบุคคลหรือสาธารณชนก็ตาม ล้วนเป็น
การกระทำอันเกิดจากทัศนคติที่มีอยู่ทั้งสิ้น

ความหมายของทัศนคติที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นหรือความรู้สึก
ของบุคคลและความรู้ความเข้าใจต่อสิ่งต่าง ๆ หรือเรื่องราวต่าง ๆ ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย
ไว้หรือไม่ไว้ เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.1.2 ลักษณะสำคัญของทัศนคติ มี 4 ประการ คือ (อรุณ รักธรรม 2522 : 320)

1. ทัศนคติ เป็นสภาวะก่อนที่พฤติกรรมจะโต้ตอบต่อเหตุการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดย
เฉพาะหรือจะเรียกว่า เป็นสภาวะพร้อมที่จะมีพฤติกรรมจริง
2. ทัศนคติ จะมีความคงตัวอยู่ในช่วงระยะเวลา แต่มิได้หมายความว่า จะไม่มีการ
เปลี่ยนแปลง
3. ทัศนคติ เป็นตัวแปรแฝงที่นำไปสู่ความสอดคล้องระหว่างพฤติกรรมกับความรู้สึกนึกคิด

ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการแสดงออกโดยวาจาหรือการแสดงความรู้สึก ตลอดจนการที่จะต้องเผชิญหรือหลีกเลี่ยงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

4. ทักษะ มีคุณสมบัติของแรงจูงใจในอันที่จะทำให้บุคคลประเมินและเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งหมายความว่าไปถึงการกำหนดทิศทางของพฤติกรรมจริงด้วย

2.1.3 ประโยชน์ของทักษะ

Oskamp, Stuart (1977:4-5) ได้เน้นความสำคัญของทักษะไว้ว่า "มีประโยชน์มากทำให้เกิดความสงบ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางอย่างแท้จริง เป็นจุดสำคัญในโครงสร้างจิตวิทยาสังคมของอเมริกา" มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้ทักษะมีประโยชน์ดังนี้

1. ทักษะ เป็นข้อความสั้น ๆ เดี่ยว ๆ ที่ให้ความหมายในพฤติกรรมต่าง ๆ มากมาย เช่น ความรักสำหรับครอบครัว โดยการใช้เวลาอยู่ร่วมกับครอบครัว, การจับผิด, การทำงานบางอย่างสำหรับเขา, การให้ความสะดวกสบาย, มีความปรองดองกัน เป็นต้น

2. ทักษะ ทำให้ทราบถึงสาเหตุของพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่น ๆ หรือต่อวัตถุสิ่งหนึ่ง

3. มโนทัศน์ ของทักษะช่วยอธิบายความยึดมั่นของพฤติกรรมบุคคลซึ่งทักษะหนึ่ง อาจหมายถึง การกระทำหลายอย่าง ในทางกลับกัน Oskamp และ Stuart กล่าวว่า การยึดมั่นของพฤติกรรมบุคคล ช่วยอธิบายความมั่นคงของสังคม

4. ทักษะ ให้ความสำคัญในความถูกต้องของตนเอง โดยไม่คำนึงถึงพฤติกรรมของบุคคลอื่น ทักษะต่อบุคคลต่าง ๆ ต่อสถาบันและประเด็นทางสังคม เช่น พรรคการเมือง, ศาสนา เป็นต้น จะสะท้อนให้เราเข้าใจโลกรอบ ๆ ตัวเรา เป็นการศึกษาที่มีคุณค่าสำหรับตนเอง

5. มโนทัศน์ ของทักษะ เป็นแนวคิดในการกำหนดจิตใต้สำนึกของพฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์กันของสาเหตุของความขัดแย้ง ซึ่งฟรอยด์ และนักจิตวิเคราะห์อื่น ๆ ได้กล่าวถึง

6. มโนทัศน์ ของทักษะ อธิบายประสานการโต้แย้งระหว่างกรรมพันธุ์และสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรม ว่าทั้งสัญชาตญาณ และการเรียนรู้สามารถที่จะนำไปสู่การเกิดทักษะได้เช่นกัน

7. ในจิตวิทยา มโนทัศน์ของทัศนคติ ทำให้เกิดหัวข้อความสนใจสำหรับสถานศึกษาในด้านความคิดเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ และพฤติกรรมนิยม

8. ในด้านสังคมวิทยา นักสังคมบางท่านได้มองทัศนคติเหมือนเป็นศูนย์กลางของมโนทัศน์ และเป็นพื้นฐานของพฤติกรรมสังคมทั้งหมด เช่น การจัดเตรียมกลไก โดยรูปแบบวัฒนธรรม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมบุคคล

9. ในด้านศาสตร์ทางการปกครอง มโนทัศน์ของความคิดเห็นของสาธารณชนมีความจำเป็นในการรวบรวมทัศนคติร่วมกันของสมาชิกของสังคม ทัศนคติเป็นสิ่งสำคัญและเป็นมาตรฐานที่สูงในสังคม

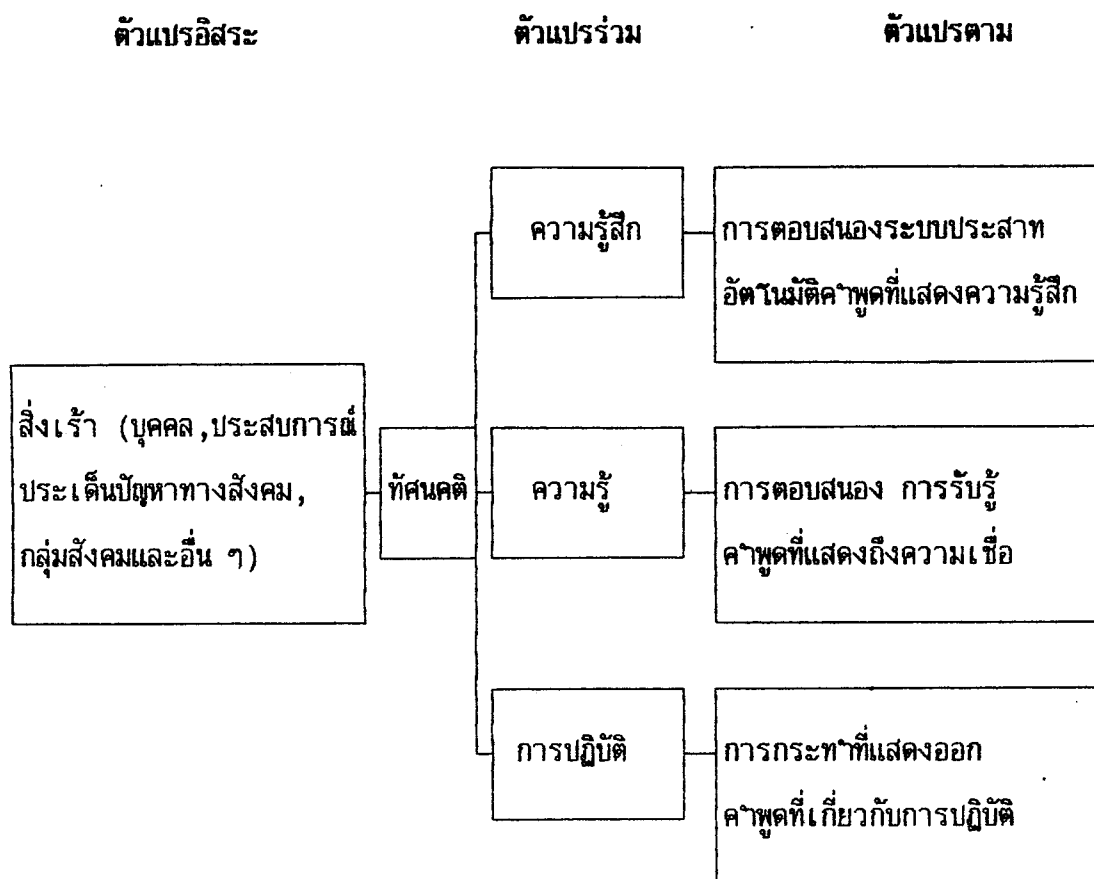
2.1.4 โครงสร้างของทัศนคติ

ทัศนคติ มีลักษณะเป็นนามธรรมและเป็นตัวจักรสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคล การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีทัศนคติเกิดขึ้นกับตัวเองนั้น จะต้องเกิดจากการรับรู้ และการเรียนรู้ เพื่อความเข้าใจในเรื่องของทัศนคติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรที่จะทำความเข้าใจโครงสร้างของทัศนคติซึ่ง ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 3-4) ได้แยกแยะโครงสร้างของทัศนคติออกเป็นองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ

1. องค์ประกอบด้านพุทธิปัญญา เป็นส่วนประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ ความคิด ซึ่งความคิดนี้อาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกัน เช่น เมื่อนึกถึงรถยนต์อาจจะนึกถึงรถยนต์สปอร์ตหรือยี่ห้ออื่น ๆ การที่จะอธิบายถึงรถยนต์นั้นจะต้องมีความเข้าใจก่อนว่า รถยนต์มีความหมายต่อผู้พูดอย่างไร หรือมีความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับรถยนต์เป็นอย่างไรนั่นเอง

2. องค์ประกอบทางด้านการปฏิบัติ เป็นส่วนประกอบของบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะประพฤติหรือปฏิบัติตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทิศทางที่จะสนับสนุนหรือคัดค้าน ขึ้นอยู่กับความคิดหรือความรู้สึกของบุคคลที่ได้มาจากการประเมินผล

เพื่อให้เห็นภาพองค์ประกอบของทัศนคติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแผนภูมิแบบแผนโครงสร้างการรับรู้ของทัศนคติของ Rosenberg ดังนี้ คือ



แบบแผนที่ 1 แบบแผนโครงสร้างการรับรู้ของทัศนคติ

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

จากแผนโครงสร้างของทัศนคติสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยทัศนคติ
ของกรรมการสภาตำบลใน 2 ด้านคือ ความรู้สึกและความรู้

2.1.5 หน้าที่ของทัศนคติ

Oskamp, Stuart (1977 : 50) ได้กล่าวถึงหน้าที่หลัก 4 ข้อของทัศนคติไว้ดังนี้

1. ช่วยให้เข้าใจ ทัศนคติช่วยให้เข้าใจสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวโดยการจัดระบบความ
ถูกต้องชัดเจนของเหตุผลและการแปลความหมายเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นหน้าที่ด้านความรู้ของทัศน

คิดแต่ไม่ใช้หมายความว่า ทศนคติจะทำให้เกิดภาพที่ถูกต้องเสมอไป ทศนคติของแต่ละคนมีความแตกต่างกันไป ในแต่ละบุคคลจะมีความเชื่อและทศนคติตามบริบทของการได้รับข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งข่าวสารต่าง ๆ นี้จะช่วยแปลความหมายและผสมกลมกลืนในระบบความเชื่อของบุคคล

2. ทำให้เกิดการปฏิบัติตาม ทศนคติส่วนหนึ่งเกิดจากผลของการได้รับรางวัล หรือถูกลงโทษในอดีตจากการพูดหรือการกระทำบางอย่าง ทศนคตินี้จะมีประโยชน์ต่อการปฏิบัติตามความต้องการของตนเองและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน ทศนคติจะทำให้เกิดการปรับตัว เพื่อปรับสภาพภาพของชีวิตหรือเพื่อประโยชน์ของตนเอง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตนเอง

3. เพื่อป้องกันความเห็นแก่ตัว ทศนคติช่วยส่งเสริมความมีคุณค่าของตนเองและป้องกันต่อสิ่งที่ไม่ดีของชีวิต บุคคลทั้งหมดมีการใช้กลไกการป้องกันและใช้มากในบุคคลที่มีความไม่ปลอดภัยหรือรู้สึกตกต่ำ หรือมีความขัดแย้งภายในทศนคติที่มีผลเสียมักจะใช้ในการส่งเสริมความมีคุณค่าของตนเอง

4. ช่วยแสดงออกถึงค่านิยมของตนเอง ทศนคติที่แสดงถึงค่านิยมของตนเองช่วยให้เกิดลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งช่วยแยกชนิดลักษณะนิสัยใจคอของเขา

หน้าที่ของทศนคติ ทำให้สามารถนำผลจากการวิจัยศึกษาทศนคติของกรรมการสภาตำบลมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้และทำให้เกิดความเข้าใจของทศนคติได้ดียิ่งขึ้น

2.1.6 การศึกษาทศนคติ

Oskamp, Stuart (1977 : 6 - 7) ได้กล่าวถึง การศึกษาทศนคติและความคิดเห็นว่ามี 5 วิธีด้วยกัน คือ

1. การอธิบาย การอธิบายทศนคติเป็นการศึกษาภาพจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเดียว เช่น กลุ่มผู้แทนของรัฐ หรืออาจเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป เช่น ทศนคติของแรงงานผิวขาวกับแรงงานผิวดำต่อสหภาพแรงงาน ซึ่งในการศึกษาอาจเกี่ยวข้องกับการวัดและการสำรวจความคิดเห็น

2. การวัด การวัดทศนคติได้พัฒนาวิธีการที่ซับซ้อนของการทดสอบและเครื่องมือวัดทศนคติ เช่น แบบวัดทศนคติของ Likert, Bogardus, Thurstone, Guttman และ OS Good เป็นต้น

3. การสำรวจความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนมักเกี่ยวข้องกับทัศนคติที่เป็นประเด็นปัญหาทางสังคมที่มีความสำคัญต่อส่วนใหญ่ของประชาชน เช่น การลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนของรัฐ การสำรวจความคิดเห็นจะระมัดระวังในเรื่องการสุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด ซึ่งจะทำให้ผลการศึกษามีความเป็นตัวแทนของความคิดเห็นของประชาชนทั้งหมด

4. ใช้ทฤษฎี ทฤษฎีทัศนคติเกี่ยวข้องเบื้องต้นกับการอธิบายธรรมชาติเบื้องต้นของทัศนคติว่าทัศนคติเกิดได้อย่างไร และเปลี่ยนแปลงอย่างไร จะไม่เกี่ยวข้องกับการวัดที่ถูกต้องของทัศนคติ เมื่อต้องการที่จะทดสอบทฤษฎี จะต้องใช้วิธีการทดลองมากกว่าวิธีอื่น

5. การทดลอง การทดลองเกี่ยวข้องกับการใส่สถานการณ์เพื่อสร้างความแตกต่างระหว่าง 2 กลุ่มขึ้นไป ของตัวแปรอิสระและสังเกตผลต่อตัวแปรตาม การทดลองทัศนคติให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจจัยซึ่งสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และการทดสอบสมมติฐานของทฤษฎีทัศนคติ อาจเกี่ยวข้องกับการใช้วิธีการที่ซับซ้อน

การศึกษาค้นคว้านี้ ผู้ศึกษาเลือกใช้การวัดโดยใช้แบบวัดทัศนคติของ Likert

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจเกิดขึ้นและพัฒนาไปพร้อมกับระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจนั้น ขอกล่าวถึงแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ การปกครองและการแบ่งอำนาจการปกครองดังหัวข้อต่อไปนี้

1. การรวมอำนาจการปกครอง
2. การแบ่งอำนาจการปกครอง
3. การกระจายอำนาจการปกครอง
4. การปกครองท้องถิ่น

ดังมีรายละเอียดดังนี้

1. การรวมอำนาจการปกครอง ประยูร กาญจนกุล (2523 : 30) ได้กล่าวว่า หลักการรวมอำนาจปกครองหรือมัธยภาคเป็นหลักการจัดวางระเบียบราชการบริหารประเทศโดยรวมอำนาจในทางการปกครองไว้ให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ขององค์การราชการบริหารส่วนกลางกำกับดูแลโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาตลอดทั่วทั้งอาณาเขต และทั่วทั้งประเทศ

ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2506 : 113) กล่าวว่า การรวมอำนาจในการปกครอง เป็นวิธีจัดระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจไว้แก่ราชการส่วนกลางและการใช้อำนาจการปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

หลักและลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง คือ มีการรวมกำลังทหารกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนกลางมีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง ตลอดทั้งมีการลำดับขั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป

2. การแบ่งอำนาจการปกครอง เนื่องจากการรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง มีอุปสรรคสำคัญดังกล่าวมาแล้วเป็นเหตุให้การสนองความต้องการของประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ รัฐบาลได้เล็งเห็นปัญหานี้ เพื่อแบ่งเบาภาระของ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง รัฐบาลจึงได้มีการแบ่งอำนาจการปกครองมาสู่ส่วนภูมิภาค

หลักและลักษณะสำคัญของการแบ่งมอบอำนาจ คือ รัฐบาลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วทั้งประเทศ แต่ได้แบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคและมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง นอกจากนี้ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่อง โดยแบ่งมอบให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนส่วนกลาง ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

จากลักษณะสำคัญของการแบ่งมอบอำนาจการปกครองดังกล่าวมีข้อจำกัดที่ว่า การแบ่งและมอบอำนาจอาจดูว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นแม้ที่ว่าทรัพยากรบริหารต่าง ๆ แทนที่จะเอมาจากท้องถิ่นกลับส่งมาจากที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเจ้าหน้าที่และถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้ตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาคน้อยไป การบริหารงานยิ่งจะชักช้า เพราะต้องเสียเวลาในการเดินทางถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาคและระดับส่วนกลาง และเป็นการขยายระบบราชการทำให้สิ้นเปลืองมาก

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชา เพียงขึ้นอยู่กับการบริหารส่วนกลางเท่านั้น

ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยนั้น อมร จันทรสมบูรณ์ (2526 : 321) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครอง เพราะว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่สร้างประสิทธิภาพให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนบรรลุนิติภาวะทางการเมืองซึ่งตรงกับความเชื่อของเฮอเบิร์ต สเปนเซอร์ (Herbert Spencer) (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2520 : 191) ที่ว่า ในกระบวนการพัฒนาตามธรรมชาติของสังคมโดยอาศัยกระบวนการวิวัฒนาการ (ค่อยเป็นค่อยไป) ซึ่งเขาเชื่อว่าจะส่งผลให้สิ่งที่ดี และเหมาะสมเท่านั้นที่จะมีชีวิตรอดอยู่แล้วก็จะเกิดความก้าวหน้าทางสังคมในที่สุด รัฐบาลจึงควรใช้นโยบายปล่อยตามสบาย (Laissez-Fair) เพื่อที่รัฐบาลจะได้ไม่เข้าแทรกแซงในกระบวนการ "เลือกสรรโดยธรรมชาติ"

3.1 ความหมายการกระจายอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล (2523 : 42) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง หรือเรียกว่า "มัธยวิภาค" หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมาบริหารจัดการ ซึ่งถือว่าการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

เชอร์รี่ อาร์ อาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein, 1969 : 217) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องล่างเพื่อลดความแออัดของภารกิจของงานที่ส่วนกลาง (Deconcentralization) และบางที่ก็มอบอำนาจให้หน่วยล่างอย่างเด็ดขาดไปเลย (Desolution)

3.2 หลักและลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 43)

มีการจัดตั้งองค์การนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์การส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางมีเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิดถ้าได้มีการเลือกตั้งคณะปกครองท้องถิ่นเลย ก็นับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

มีงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นของตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองตนเองนั้น องค์การส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแตกต่างจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินทุนอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนนำหรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวงทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

3.3 จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง

1) จุดแข็งของการกระจายอำนาจปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 44-45)

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองย่อมมีจุดแข็ง หรือข้อดีมีประโยชน์อยู่ 3 ประการ คือ

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้ ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ โดยตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึง ออกไปเสียบ้างก็จะทำให้เกิดผลดีกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3. ทำให้ราษฎรมีความสนใจและมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

มากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนากิจการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2506 : 114) ได้สรุปถึงข้อดีของการกระจายอำนาจในการปกครอง ดังนี้

1. สามารถทำให้บริการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
2. เป็นการตัดภาระและแบ่งเบาราชการส่วนกลาง
3. เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกขึ้นมาย่อมสนใจและตั้งใจทำงานเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นของตน
4. เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนได้ก้าวไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) จุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง

ข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจมีอยู่ 5 ประการ (ไพฑูรย์ เครือแก้ว, 2506 : 114) คือ

1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปจะเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพหรือความมั่นคงของรัฐบาล
2. การกระจายอำนาจทำให้เกิดการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ
3. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นจะเป็นอันตราย หรือเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีความรู้พื้นฐานหรือไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง
4. อาจเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่ผิดถือพรรคถือพวก ซึ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรส่วนมาก
5. เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตและใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่ยังงมงายเล้าโลมอยู่ตกเป็นเครื่องมือหาเงินของชนชั้นปกครองที่ไม่บำเพ็ญตนอยู่ในฐานะผู้บำเพ็ญทุกขกิริยาของประชาชน

ประยูร กาญจนกุล (2523 : 45) ได้กล่าวถึงข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้คือ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

2. ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4. ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่ดีพอ

4. แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อยและกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากมายนัก

ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้นภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อาจสนองการบริการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

สามารถสนองความต้องการของคนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริง ที่ชุมชนต้องการ (ชัยยศ, 2531 : 17)

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลกลางพอที่จะสามารถสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญ ยังคงต้องยึดตามส่วนกลางอยู่บ้าง เป็นต้นว่านโยบายการเงินการคลังนโยบายการป้องกันประเทศ ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลกลางยังคงควบคุมดูแลเอาไว้ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง

4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ ซึ่งพอที่จะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

Chamber's Encyclopaedia (1967 : 630) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวคือ เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น โดยมีองค์กรซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอิสระและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง

Daniel Wit (1961 : 1-2) ได้ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานร่วมกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปกครองตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน"

Duane Lockard (1974 : 451) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นคือ องค์กรสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองมาจากหน่วยการ

ปกครองส่วนภูมิภาคกล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐบาลระดับล่างสุดของสถาบันการปกครอง มีรัฐบาลแห่งชาติ หรือรัฐบาลกลางเป็นรัฐบาลสูงสุด และรัฐบาลมลรัฐ ภูมิภาค หรือจังหวัดเป็น รัฐบาลกลาง

Haris G. Montagu (1989 : 1) ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นที่มีความ รับผิดชอบและมีอำนาจอิสระ โดยสามารถที่จะใช้อำนาจโดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการ บริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วย อำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระแต่ประการใด

John J. Clarke (1957 : 1) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "คือหน่วย การปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งๆ ที่ใดโดย เฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

William A. Robson (1953 : 574) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้ให้อำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและ ต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อทำหน้าที่ให้บริการลงเป้าหมายตามความมุ่งหวังของการ ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากการทบทวนวรรณกรรมการปกครองท้องถิ่น สามารถประมวลเป็นความหมายที่ใช้ใน การศึกษาได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่งที่มีอำนาจอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต พอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง และประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไข ของตนเองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อ ให้สัมพันธ์กับเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนใน ท้องถิ่นนอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตย อย่างแท้จริงอีกด้วย

4.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ทำให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นได้ถือว่า เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนร่วมเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะโดยสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีส่วนทำให้ประชาชนเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งถือเป็นหัวใจที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่อย่างอิสระ โดยการควบคุมของประชาชน

3. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถสนองความต้องการนั้นได้

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากในปัจจุบันได้มีความก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ และมีความหมายที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นในทุกวิถีทาง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจ โดยจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการต่าง ๆ สอนองความต้องการของประชาชนอันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง (Dilys M.Hill อ้างใน ประสิทธิ์ การกลาง, 2525 : 20)

การปกครองท้องถิ่น

เกินจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

๑. หมาย หมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีเนื้อที่ต่อประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ (อุทัย, 2523 : 22)

4.4 การกระจายอำนาจกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะรวมอำนาจไว้ที่เมืองหลวง หรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติ หรือศูนย์บัญชาการของประมุขฝ่ายบริหารลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดระเบียบราชการบริหารไว้ที่ราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ของรัฐ การรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนี้มีผลดีในแง่ที่ว่าทำให้อำนาจของรัฐมั่นคง ครอบคลุมไปทั่วประเทศ และทำให้สามารถรักษาเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้ แต่ก็จะมีปัญหาในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือไม่อาจทำได้รวดเร็ว และทั่วถึงหรือไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการไม่เหมือนกันและมีปัญหาแตกต่างกัน

การแก้ไขปัญหาย่างต้น รัฐบาลจึงนำวิธีการกระจายอำนาจมาใช้เพราะเชื่อมั่นว่า จะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็วและส่งเสริมความคิดริเริ่มของประชาชน เพราะเหตุนี้ไม่ว่าการปกครองของประเทศจะเป็นรูปแบบใดก็มักจะมีการใช้หลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารการปกครองอยู่เสมอ โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองระดับย่อยลงไปดำเนินการบางอย่างแทน

4.5 ความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นมากด้วยเหตุผล คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือ ระดับท้องถิ่น การเน้นการพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีคามจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคม ในแง่ของการสร้างรายได้และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น (ลิขิต, 2527 : 1)

4.6 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จะสามารถเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ดังนี้คือ

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่หรือเป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้ เพื่อจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอย่างมาก
2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่นวัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการ และปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยความสะดวกในด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการของรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น
3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้วก็ตามพอเพียง รัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งก็เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น (ชัยยศ, 2531 : 24 - 25)

4.7 ขอบเขตของการกระจายอำนาจในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมีข้อที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจในท้องถิ่นไม่ควรให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบมาก เพราะอาจเกินกำลังรายได้ของตนเอง และอาจทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา
2. หากรัฐบาลกำหนดหน้าที่ใดให้ท้องถิ่นก็ควรมอบอำนาจให้ด้วย เพราะหน้าที่จะบังเกิดผลได้ก็จะต้องประกอบไปด้วยอำนาจที่พอเพียง

3. การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นควรกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปทีละเล็กละน้อย
เหมาะสมกับความสามารถในการปกครองตนเอง ต่อเมื่อท้องถิ่นมีความสามารถเพียงพอแล้ว จึง
กระจายอำนาจให้เด็ดขาด เพื่อท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายตนเองได้ และมีอำนาจการบริหาร
อย่างอิสระหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

ปัญหาสำคัญในการกระจายอำนาจก็คือ ความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าควร
กระจายให้ในระดับใดจึงจะพอเพียงในการบริหารและปกครองตนเองได้โดยอิสระ อำนาจอ
บายชนำให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ พร้อมกับยังคงเอกภาพของรัฐบาลกลาง ในเรื่องนี้ก็มีหลักการ
กว้างๆ ว่ากิจการที่สมควรเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็คือ กิจการที่ผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
(Purely Local Interest) เช่น การผังเมือง การรักษาความสะอาด การก่อสร้างอาคาร
บ้านเรือน และถนนหนทาง เป็นต้น กิจการดังกล่าวนี้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะดำเนินการได้โดย
อิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ส่วนกิจการอื่นที่ไม่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ต่อท้องถิ่น
อย่างแท้จริง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น โดยการวางระเบียบ
ข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติและเพิกถอนกิจการ
ดังกล่าว เช่น การสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ เป็นต้น

2.3 แนวคิดสภาพัฒนประเทศไทย

ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการ
บริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็น
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มี
กฎหมายยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นสภาตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคขนาดเล็ก ขึ้นอยู่กับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มี
กำนันเป็นผู้ปกครองและในปี พ.ศ. 2499 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล
ขึ้นมา ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมร่วมด้วย

การทำงานของกรมการสภาตำบลในช่วงแรกมีปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินการ
ซึ่งรัฐบาลได้มองเห็นปัญหาดังกล่าว และมีการปรับโครงสร้างหน้าที่และขอบเขตอำนาจของสภา
ตำบลเรื่อยมา ในปี พ.ศ. 2499 และ ปี 2509 จนกระทั่งได้ปรับครั้งสุดท้ายในปี 2515

๖๗
๖๕
๖๔๘๗
๖๖

พ 6014 6



หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยขอนแก่น

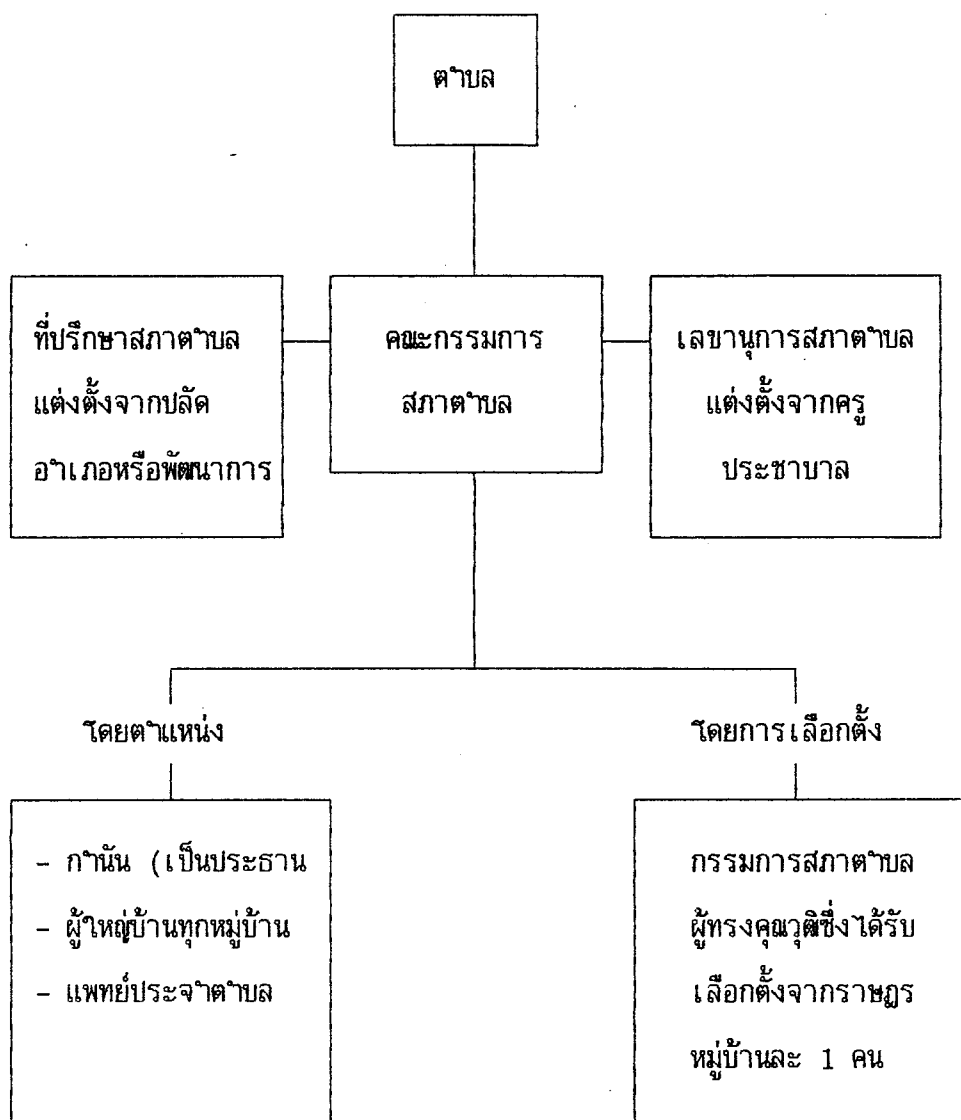
ในการวิจัยนี้จะนำเสนอรูปแบบโครงสร้างหน้าที่ของสภาตำบล ตามประกาศของคณะ
ปฏิวัติที่ 326/2515 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้มาปัจจุบัน มีองค์ประกอบของ
คณะกรรมการสภาตำบล ดังนี้

- 1) กรรมการโดยตำแหน่งคือ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 ท่าน ซึ่งราษฎร
ในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งใช้วิธีการเดียวกัน
กับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน



แผนภูมิที่ 2 องค์ประกอบสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

(สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, 2525 : 18-19) อำนาจและหน้าที่ของสภาตำบล
ตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างขวาง
ขึ้น เพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ หน้าที่เหล่านั้นได้แก่

1) บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
งานบริหารสภาตำบล ได้แก่ การพิจารณาจัดทางงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภอ

อนุมัติและการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้านต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่มแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบลเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัครหรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนการพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องและอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองที่กำหนดไว้ สำหรับคณะกรรมการตำบลคือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันโดยเฉพาะ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้ดำเนินการกิจการแทน

รายได้ของสภาตำบล 326/2515

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนขึ้นกว่าเดิม โดยกฎหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็นรายได้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล หรือเทศบาล
3. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล

4. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้
เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อ
บัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

สภาตำบลอาจมีรายได้อื่นๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้ (สำนักงานนโยบาย
และแผนภาคไทย, 2525 : 19 - 20)

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของคณะกรรมการในสภาตำบลในการ
กระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น (สภาตำบล) พอสรุปได้ดังนี้

ชัยยศ ศิริวัฒนบรรณ (2531 : บทคัดย่อ : 13) ได้ศึกษาเรื่อง "ความรู้และความ
เข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณี กรรมการสภาตำบลผู้ทรง
คุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี" กลุ่มประชากรตัวอย่าง 437 คน ผลการวิจัยพบว่า กรรมการสภา
ตำบลผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีระดับความรู้ และความรู้ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ในฐานะกรรมการ
สภาตำบลอยู่ในระดับปานกลาง และในประเด็นที่ตอบผิดและไม่ทราบนั้น เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
(1) บทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล (2) ระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะ
กรรมการสภาตำบล และ (3) ระเบียบงบประมาณและการคลังของสภาตำบล แต่ความรู้ที่
กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิต้องการเพิ่มเติมมากที่สุด คือ เกี่ยวกับด้านการวางแผนและการ
จัดทำโครงการ ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลได้ให้สภาตำบลเป็นองค์กรหลักในการ
ดำเนินงาน ตามโครงการสร้างงานในชนบท บุคลากรของสภาตำบลจึงเห็นว่าความรู้ด้านการ
วางแผนและการจัดทำโครงการมีความจำเป็นมากกว่าด้านอื่น

วิทยาลัยการปกครอง สังเกตกรรมการปกครอง (2524 : 42) ได้ทำการวิจัยในปี
พ.ศ. 2524 เรื่อง "ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของหมู่บ้าน อปท."
พบว่า ความรู้ความเข้าใจในบทบาทภารกิจหน้าที่ของกรรมการหมู่บ้านแต่ละคนนี้มีผลต่อการ
ดำเนินงานตามเป้าหมาย โดยมีผลอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาของหมู่บ้าน กล่าวคือ หมู่บ้านใดที่มี
กรรมการหมู่บ้านเข้าใจในบทบาทภารกิจหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี ก็มีแนวโน้มว่าจะมีศักยภาพใน
การพัฒนาได้ดี และสูงกว่าหมู่บ้านที่มีกรรมการที่ไม่ค่อยจะเข้าใจในบทบาทของตนเองเท่าไรนัก

ผลของการวิจัยนี้จะใช้กับคณะกรรมการสภาตำบลในลักษณะเดียวกันเพราะโดยปกติกรรมการสภาตำบลทุกคนจะเป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งด้วย

เสรี ชาหลา (2527 : 1 - 2) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ทิศนะของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อบทบาทของสภาตำบลในการวางแผนและปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาตำบลปี 2525-2529 โดยทำการศึกษาที่สภาตำบล ตำบลภูเงิน อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด กลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม คือ ประชาชนจำนวน 200 คน และผู้นำท้องถิ่น 20 คน

ผลการศึกษาพบว่า ความเข้าใจของประชาชนและผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล มีความเข้าใจถูกต้องและมีความเห็นสอดคล้องกันต่อบทบาทของกรรมการสภาตำบลที่เป็นผู้บริหารงานหรือดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด บทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล บทบาทในการเผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเมื่อได้รับอนุมัติจากทางอำเภอและจังหวัด

แต่กลุ่มที่ศึกษาทั้งสองกลุ่มมีระดับการยอมรับที่ไม่สอดคล้องกันต่อบทบาทของกรรมการสภาตำบล ในการให้ความร่วมมือประสานงานโครงการต่าง ๆ แก่ทุกหน่วยงานและบทบาทของกรรมการสภาตำบลที่เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล

ลิขิต อีร์เวคิน (2527 : 60) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทพบว่า การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทหรือการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำควบคู่กันไป ถ้าขาดส่วนใดส่วนหนึ่งจะทำให้แก่กันสสารขาดความสมบูรณ์ การพยายามให้มีการปกครองตนเองตามรูปแบบของระบบการเมืองระดับชาติ โดยที่มีได้มุ่งเน้นการพัฒนาจะเท่ากับเป็นการพัฒนาไม่ถึงแก่น ในขณะที่เดียวกันการที่จะส่งเสริมให้มีการพัฒนาชนบทโดยไม่มีโครงสร้างสถาบันมาเสริมให้การพัฒนามีผลริเริ่มจากท้องถิ่นและให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมก็จะกลายเป็นระบบการพัฒนาแบบสั่งการ ผลที่เกิดขึ้นย่อมไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำสำหรับความสำเร็จในการพัฒนาชนบท และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท จะต้องมีการพัฒนาสภาตำบลให้มีลักษณะสมบูรณ์แบบมีบุคลากร มีงบประมาณและมีอิสระพอสมควร

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2524 : 78) ได้ทำการวิจัยระหว่างเดือน กันยายน 2523 ถึงมกราคม 2524 ในท้องที่จังหวัดน่าน พิจิตร นครราชสีมา กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี สตูล สงขลา ปัตตานี ยะลา เพื่อต้องการทราบถึงขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาพตำบล พบว่า

1. รูปแบบของสภาพตำบลยังกำกวมไม่แน่นอนองค์การส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระทรวงมหาดไทยยังคงลงใจไม่ได้ว่ารูปแบบที่สมบูรณ์ควรเป็นอย่างไร
2. กรมการปกครองไม่ยอมให้สภาพตำบลรับผิดชอบงานในระดับตำบลแต่เลือกที่จะตั้งองค์การอื่นขึ้นมาโดยเฉพาะ
3. สภาพตำบลยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกรมการปกครอง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เลี้ยงดูโดยไม่ยอมปล่อยให้อิสระ
4. ข้าราชการที่เป็นผู้เลี้ยงให้แก่สภาพตำบลไม่มีความรู้สึกร่วมเป็นร่วมตายกับคนในท้องถิ่น ไม่รักษาผลประโยชน์ของสภาพตำบลรวมทั้งไม่มีเวลาให้แก่งานของสภาพตำบลได้อย่างเต็มที่
5. รายรับของสภาพตำบลไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่ควรจะทำ ส่วนแบ่งภาษีบำรุงท้องที่จากรัฐบาลมีปัญหามาก
6. สภาพตำบลประกอบด้วยกรมการที่เกือบทั้งหมดเป็นประชาชนส่วนข้าราชการเป็นเพียงผู้เลี้ยงหรือผู้คอยช่วยเหลือ ดังนั้น จึงจัดว่ามีอิสระในการปกครองตนเองอยู่บ้าง แต่พื้นที่ตำบลต่าง ๆ ในประเทศไทยแตกต่างกัน ระดับความสามารถของประชาชนจึงแตกต่างกัน บางแห่งดำเนินการไม่ได้ผลดีเพราะขาดบุคคลที่มีคุณภาพ จึงทำให้สภาพตำบลทั้งหมดขาดความเชื่อถือจากหน่วยราชการ ทั้ง ๆ ที่สภาพตำบลส่วนหนึ่งสามารถดำเนินการไปได้ดี

ในการสรุปท้าย จักรกฤษณ์ และคณะ ได้เสนอแนะว่าการที่สภาพตำบลไม่มีฝ่ายบริหารนั้น นับว่าเหมาะสมแล้ว เพราะนอกจากจะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องเงินแล้วยังเป็นการตัดปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคล และขจัดอิทธิพลของข้าราชการที่จะมีโอกาสเข้าไปแทรกแซงอิสระภาพขององค์กรประชาชนในระดับพื้นฐานด้วย

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง (2520 : 138) ได้ศึกษาวิจัยโดยการสังเกตพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับกรรมการสภาพตำบล และการใช้แบบสอบถามเพื่อทราบทัศนคติของกรรมการสภาพตำบลในจังหวัดลำพูน เมื่อปี 2520 ใช้วิธีวิจัยในรูปพรรณา และวิเคราะห์

ควบคู่กัน โดยตั้งสมมติฐานว่า สภาตำบลเป็นองค์การทางการปกครองของประเทศที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของไทย ผลการวิจัยได้ข้อสรุปว่า

1. ประชาชนประมาณร้อยละ 57 ไม่รู้จักสภาตำบล ที่รู้จักก็เห็นว่าสภาตำบลไม่มีประโยชน์หรือความสำคัญต่อท้องถิ่น ไม่ได้ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ทางการเมือง การที่สภาตำบลยังไม่มีความสามารถแม้แต่จะแสดงบทบาทให้ประชาชนเกิดความสนใจและเข้าใจในกลไกและองค์ประกอบของสภาตำบลก็อย่าไปหวังว่าสภาตำบลจะช่วยสร้างความสนใจ และความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. สภาตำบลยังไม่มีขีดความสามารถที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเห็นได้จากจำนวนประชาชน ร้อยละ 43 ไม่เคยไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งกรรมการสภาตำบล

3. ปัญหาและอุปสรรคของสภาตำบลในการที่จะทำหน้าที่เป็นองค์การพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย คือ ปัญหาด้านโครงสร้างและองค์ประกอบที่ไม่เหมาะสม ขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร และการขาดอำนาจที่เหมาะสมที่จะปฏิบัติจัดการภารกิจของตน

ขณะที่ปรึกษาโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาตำบล และอำเภอสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2525 : 11) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยพิจารณาให้มีการปรับโครงสร้างแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบลและฝ่ายกรรมการสภาตำบล โดยทางเลือกที่หนึ่งให้แยกฝ่ายกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งออกจากกันให้กรรมการโดยตำแหน่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล) ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารและกรรมการโดยการเลือกตั้ง (กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ) ทำหน้าที่คอยควบคุมหรือติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอมาในทางเลือกที่สองให้กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งได้ปฏิบัติร่วมกันในฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาตำบล รูปแบบนี้คณะกรรมการบริหารจะมีจำนวน 10-15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของแต่ละตำบล

จำลอง โพธิ์สุข (2530 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบลในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม กลุ่มประชากรตัวอย่าง 79 คน จาก 3 สภาตำบล ประกอบด้วยข้าราชการปฏิบัติงาน

ในท้องที่ 28 คน กรรมการสภาตำบลใน 3 ตำบลใน 3 ตำบล ๗ ละ 15 คน 17 คน และ 19 คน ผลการวิจัยพบว่า

1) ระบบราชการได้เข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงาน ของสภาตำบลจริงโดยผ่าน กลไกเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคที่สำคัญได้แก่ นายอำเภอ และ ผู้ว่าราชการจังหวัด การควบคุมดังกล่าวเป็นการควบคุมทั้งในด้านการบริหารงาน ตัวบุคลากร และงบประมาณ

2) ผลการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติปรากฏว่า ข้าราชการและกรรมการสภาตำบลมีทัศนคติ ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทั้ง 2 ฝ่ายมิได้มีทัศนคติไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อการที่ ทางราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล รวมทั้งความจำเป็นบางประการ คือ สภาตำบลมิได้พัฒนาตนเอง จนถึงขั้นที่จะได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น การปกครอง ท้องถิ่นรูปแบบอื่น กรรมการสภาตำบลที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีสายการบังคับบัญชา ขึ้นต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาตำบลยังมีรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารงาน ต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ในประการสุดท้ายโดยหน้าที่แล้วกรรมการสภาตำบลต้องปฏิบัติ งานใกล้ชิดประสานกับข้าราชการในพื้นที่อยู่แล้ว ทัศนคติที่แสดงออกมาจึงเป็นไปในลักษณะ ดังกล่าว

ประสิทธิ์ การกลาง (2525 : 67) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลใน การดำเนินโครงการสร้างงานในชนบท โดยศึกษาความรู้ความเข้าใจและทัศนะเกี่ยวกับ ประโยชน์ของโครงการเปรียบเทียบคณะกรรมการสภาตำบลราษฎรที่ทำงานในโครงการ และ ราษฎรที่ไม่ได้ทำงานในโครงการปี 2525 ในเขตอำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ โดยกลุ่มประชากร แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ คณะกรรมการสภาตำบล จำนวน 66 คน ประชาชนที่ทำงานในโครงการ สร้างงานในชนบท จำนวน 66 คน และประชาชนที่ไม่ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท จำนวน 66 คน ผลการวิจัย พบว่า

1) คณะกรรมการสภาตำบล ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็น ไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2525 อยู่ในระดับ ปานกลาง

2) การศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสภาตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ว่าด้วยโครงการ

สร้างงานในชนบท พ.ศ. 2525 ยกเว้นอายุที่มีความสัมพันธ์เฉพาะเรื่อง การจ้างแรงงานราษฎรในตำบลและการจัดสรรเงินโครงการให้แต่ละหมู่บ้านเท่านั้น

3) คณะกรรมการสภาตำบล ราษฎรที่ร่วมทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท และราษฎรที่ไม่ได้ร่วมทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท ไม่มีความแตกต่างกันทางด้านทักษะเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการสร้างงานในชนบทกับการสนองความต้องการของท้องถิ่นในโครงการสร้างงานในชนบท

พีระศักดิ์ พูนเดช (2523 : 73 - 75) ได้ทำการวิจัยบทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล เขตท้องที่อำเภอไพร่น้อย จังหวัดนันทบุรีทุกตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2523 โดยมีสมมติฐานว่า ภารกิจของสภาตำบลจะบรรลุเป้าหมายได้ก็โดยอาศัยนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้นำทางการบริหารในส่วนภูมิภาคมาแต่โบราณตามประเพณีการปกครองของไทยจึงถือได้ว่านายอำเภอย่อมได้รับความเชื่อถือกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอกว้างขวางกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ทำให้สามารถประสานงานทั้งภายในและภายนอก เพื่อประโยชน์ของสภาตำบลได้ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาตำบลยังมีจุดอ่อนอีกมากทั้งในด้านบุคคล งบประมาณและโครงสร้าง ซึ่งนายอำเภอจะช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องได้มาก เพราะกรรมการสภาตำบลให้ความเคารพนับถืออยู่แล้ว

2. จุดอ่อนของสภาตำบล ได้แก่

ก. กรรมการสภาตำบล มีขีดความสามารถต่ำ ขาดความรับผิดชอบไม่รู้ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน

ข. ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มีขั้นตอนมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเงินและการอนุมัติโครงการ มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบบ่อย ๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในระดับรัฐบาล

ค. งบประมาณมีจำนวนจำกัดไม่สามารถจัดทำโครงการต่าง ๆ ตามที่ต้องการได้

ง. ไม่มีขีดความสามารถในการกำหนดโครงการ ขาดความรู้ทางเทคนิค

จ. หน่วยงานอื่นไม่รู้จัก ไม่เห็นความสำคัญของสภาตำบลโดยลงไปปฏิบัติจัดการภารกิจของคนในพื้นที่ของสภาตำบล ซึ่งสภาตำบลไม่ได้รับรู้

ฉ. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในภาระหน้าที่ของสภาตำบล

ว่าที่ร้อยตรี อำนวย ปรัดศรี (2525 : 1) ได้ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2523 เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีตำบลศรีมหาโพธิ์ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม ซึ่งได้ข้อสรุปผลการศึกษาว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบล มีความรู้ในเรื่องระเบียบที่เกี่ยวข้องและที่จำเป็นต้องภาระหน้าที่ของคณะกรรมการพอสมควร แต่การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัว เนื่องจากคณะกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ แต่สิ่งที่คณะกรรมการสภาตำบลปฏิบัติได้ผลดีคือ การกำหนดโครงการต่าง ๆ ตรงกับความต้องการของประชาชนและเหมาะสมกับสภาพปัญหาของท้องถิ่น การจัดทำโครงการหรือการควบคุมการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพมากนักทำให้เกิดความบกพร่องในการดำเนินงาน

2. เกี่ยวกับการบริหารงานสภาตำบลยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีนัก โดยเฉพาะด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ ยังไม่มีความคล่องตัวและบางครั้งก่อให้เกิดปัญหา เช่น อนุมัติโครงการล่าช้า บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะมีเวลาจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการอนุมัติโครงการมีขั้นตอนมาก

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหการบริหารงานของสภาตำบลโดยนักวิชาการการปกครองท้องถิ่น คือ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2518 : 9) เห็นว่า รูปแบบของสภาตำบลในปัจจุบัน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 (ปร.326) ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นได้ และประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงเสนอให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้นและได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขรูปแบบสภาตำบลใหม่ เป็นดังนี้ คือ

1. ควรแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน
2. ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้ง
3. ให้มีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของรัฐบาล โดยรัฐสภา (Parliamentary System)

4. ให้มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น
5. ให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล
6. ให้มีอิสระในการบริหารหรือ การตัดสินใจตามสมควร
7. ให้มีการกำหนดหน้าที่สภาตำบลเท่าที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนา มากกว่าเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย

สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย (2525 : 8) ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงสภาพและ ปัญหาของสภาตำบลว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีคณะผู้บริหารงานสภาตำบล แยกต่างหากจากกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ ของตนเองพอ รู้เพียงผิวเผิน กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งมักจะสับสนระหว่างการเป็น กรรมการสภาตำบลกับตำแหน่งของตน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักรวมบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่ บ้านเข้ามาในการบริหารงานสภาตำบล กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมีบทบาทในการเสนอ ประเด็นน้อยมาก เมื่อพิจารณาโครงการและการบริหารงานสภาตำบล กรรมการสภาตำบลมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบลน้อย โครงการที่พัฒนาส่วนใหญ่ไม่ได้ เอมมาจากแผนพัฒนาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความชำนาญด้านหนังสือ และ ต้องการฝึกอบรมเน้นหนักในด้านบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล การเขียนโครงการจัดทำงบประมาณ เบื้องต้น การจัดทမ်းตึก การพัฒนาอาชีพ สภาตำบลยังไม่ได้รวมตัวกันทำงานในลักษณะองค์กรที่ เข้มแข็ง การบริหารมักถูกครอบงำโดยผู้นำสภาตำบล โดยเฉพาะกำนันและเลขานุการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่เห็นว่าตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล ซึ่งเป็นครูมีภารกิจด้านการสอน มาก ไม่ค่อยมีเวลามาช่วยงานสภาตำบลอย่างเต็มที่ ควรให้พัฒนาการประจำตำบลเป็นแทนเพราะ ทำงานใกล้ชิดกับกรรมการสภาตำบลและราษฎรอยู่แล้ว รายรับของสภาตำบลที่เป็นรายรับประจำ คือ ภาษีบำรุงท้องที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอ เงินที่เป็นหลักในการพัฒนามักมาจากรัฐบาล เช่น เงินจากโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

เบรื่อง งามจันทร์และชาติรี ดิเรกศรี (2522 : 11) ได้วิเคราะห์การบริหารและ ผลงานของสภาตำบลพบว่า สภาตำบลยังมีปัญหามากมายที่ทำให้การบริหารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ ควร ปัญหาที่สำคัญของสภาตำบล ได้แก่

1. งบประมาณ นับได้ว่าเป็นปัญหาที่เป็นหัวใจของการบริหารรายได้ของสภาตำบล นอกเหนือจากเงินจัดสรรจากรัฐบาลแล้ว บางตำบลไม่มีรายได้เป็นของตนเองเลย ตำบลที่มี รายได้พอเลี้ยงตนเองได้นั้นมีน้อยมาก

2. คน คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องระเบียบแบบแผนการบริหาร และการทำงาน นอกจากนี้ในด้านตัวบุคคลจะพบว่ากรรมการสภาตำบลคนหนึ่งๆ มักจะมีภารกิจ หลายด้านทั้งยังเป็นกรรมการต่าง ๆ อีกหลายชุด เช่น เป็นกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและทำหน้าที่ เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3. ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ความไม่คล่องตัวหรือความมีอิสระในการบริหารงานนั้น กรรมการสภาตำบลไม่เป็นนิติบุคคล

4. อำนาจหน้าที่ กรรมการสภาตำบลมีภารกิจมากมาย ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่สามารถพิจารณาได้ว่า จะทำอะไรก่อนหลัง หน้าที่บางประการที่กำหนดไว้ก็เป็นเพียงการกำหนดลอย ๆ เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงว่ากรรมการสภาตำบลจะทำได้หรือไม่ และหน้าที่บางอย่างไม่ชัดเจน ประกอบกับกรรมการสภาตำบลมิได้มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างแท้จริง มีแต่หน้าที่จึงทำอะไรไม่ได้

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง (2520 : 68-69) ได้ศึกษาสภาตำบลกับการพัฒนาระดับท้องถิ่นของไทย ได้สรุปปัญหาที่สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบล และการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย ดังนี้

1. ปัญหาด้านขนาดของตำบล ขนาดหรือจำนวนหมู่บ้านแต่ละตำบลย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของสภาตำบล ทั้งนี้เพราะจำนวนหมู่บ้านมีมากเกินไปย่อมไม่สามารถดูแลปกครองหรือพัฒนาได้ทั่วถึง แต่ถ้าน้อยเกินไปก็ขาดกำลังคนในการบริหารงานที่เพียงพอ

2. การเงินของสภาตำบล มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการบริหารงาน กล่าวคือ ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้เงิน ปัญหาของสภาตำบลด้านนี้คือ ขาดเงินที่จะดำเนินโครงการถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีเงินอุดหนุนมากบ้างน้อยบ้าง แต่ก็จะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างแน่นหนา

เดชาติ วงษ์โกลนเชษฐ์ (2523 : 36) ได้กล่าวถึง งบประมาณของสภาตำบลว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนให้สภาตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ในลักษณะระบบเดียวกันและไม่ต่อเนื่อง และงบประมาณที่ได้รับตามกฎหมาย และจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยไม่เหมาะสมกับหน้าที่ และไม่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการในท้องถิ่นของสภาตำบล ตลอดทั้งการอนุมัติและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณล่าช้า ทำให้คุณภาพงานของสภาตำบลที่ออกมาจึงไม่ดีเท่าที่ควร

กองวิจัยและประเมินผล ของกรมการพัฒนารัฐบาล (2526 : 1-3) ได้สรุปผลการศึกษาของรายได้สภาตำบล พบว่า

1. รายรับประจำของสภาตำบล คือ ภาษีบำรุงท้องที่ แต่ส่วนแบ่งที่สภาตำบลได้รับมีน้อยมาก เมื่อจัดแบ่งไปให้แก่หมู่บ้านต่าง ๆ ก็เป็นลักษณะแบบ "เบี้ยหัวแตก" ทว่าอะไรไม่ค่อยจะได้ผลประโยชน์แก่ประชาชนมากเท่าไร

2. การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงรายได้ของสภาตำบลเป็นไปอย่างล่าช้า เงินที่สภาตำบลได้มาทำโครงการส่วนใหญ่มาจากงบประมาณที่สภาตำบลเป็นหลัก

3. หน่วยงานส่วนใหญ่ขาดความสนใจที่จะมอบหมายงานให้แก่สภาตำบล ที่สภาตำบลจะได้ประโยชน์เป็นรายได้เข้าสู่สภาตำบล

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช ฤกษ์จันทร์ (2530 : 154-155) ได้ศึกษาเรื่อง "องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ด้านงบประมาณที่สภาตำบลได้รับ พบว่า งบประมาณที่สภาตำบลได้รับแต่ละปีมีอิทธิพลน้อยมากต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบล ผันแปรไปได้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย คือ ร้อยละ 3 เท่านั้น

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิไลวัจน์ กฤษณะภักดี (2527 : 52) ได้ศึกษาการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นระดับตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น ได้ให้ข้อเสนอแนะที่ควรปรับปรุงสภาตำบล ดังนี้

1. ในด้านโครงสร้างที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น โดยการเพิ่มกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มิจากการเลือกตั้งให้มีจำนวนมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดดุลยภาพและการควบคุมอำนาจของกันชน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ให้ได้ผลในการปฏิบัติมากขึ้น

2. สมควรยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถบริหารทั้งงบประมาณและกิจการของตนเองอย่างมีความคล่องตัวและมีอิสระ

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช วิรัชวิภาวรรณ (2530 : 50) ได้ศึกษาเรื่อง พัฒาขีดความสามารถของกักันในการบริหารงานพัฒนาชนบท พบว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ของสภาตำบลทางราชการยังไม่ให้อิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจเท่าที่ควร ยังต้องทำตามคำสั่งของทางราชการเป็นส่วนใหญ่และจะต้องทำตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นั่นคือ ทางอำเภอยังไม่ปล่อยให้สภาตำบลเป็นอิสระในการดำเนินงานและการตัดสินใจ อาจจะเกรงไปว่ากรรมการสภาตำบลจะทำเองไม่ได้

จะเกิดปัญหาและไม่ถูกต้องสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังไม่นับในความบริสุทธิ์ใจของกรรมการสภาตำบล อีกด้วย

การทบทวนแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการรวมอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจปกครอง การกระจายอำนาจปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่น และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีประเด็นที่น่าสนใจเพื่อนำไปสู่การวิจัยในครั้งนี้ คือ

การรวมอำนาจการปกครอง เป็นการจัดวางระเบียบราชการบริหารประเทศ โดยการรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจการปกครองนั้นผ่านทางเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งการรวมอำนาจลักษณะนี้ทำให้ไม่สามารถดำเนินการบริการสาธารณะทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ รวมทั้งปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน การสนองตอบต่อการแก้ปัญหาจึงไม่ตรงกับความเป็นจริงเท่าที่ควร

นอกจากนี้การปฏิบัติงานยังก่อให้เกิดความล่าช้า ทั้งนี้เพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและขั้นตอนการบังคับบัญชาดำเนินการเป็นขั้น ๆ กว่าลงถึงท้องถิ่นทำให้ล่าช้าเป็นอย่างมาก

ในประเด็นการแบ่งอำนาจปกครอง แนวคิดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการบริหารงาน การรวมอำนาจมีข้อจำกัด จึงได้มีการแบ่งมอบอำนาจปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่ยังคงส่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้วางระเบียบแบบแผนเอาไว้ให้ปฏิบัติตามแนวเดียวกัน และอำนาจสั่งการยังคงอยู่ในส่วนกลาง

ในประเด็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ซึ่งจากกรอบนโยบายที่วางไว้สวยหรู มองเห็นภาพการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ชัดเจน ซึ่งเมื่อนำกรอบนโยบายมาใช้ปฏิบัติกลับเป็นการทวนกระแสโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ อำนาจการบริหารงานยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเหมือนเดิม โดยเฉพาะสภาตำบลอำนาจการบริหารจัดการยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง โดยผ่านมาทางข้าราชการ ข้าราชการระดับจังหวัดและข้าราชการระดับอำเภอ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐเข้ามาครอบงำแนวความคิดและการบริหารงานของ

กรรมการสภาตำบล ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นยังไม่ใช้รูปแบบการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคล โดยมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง และไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด และมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร ซึ่งสอดคล้องกับหลักนโยบายการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานร่วมกัน กล่าวคือ ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปกครองตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากการทบทวนวรรณกรรม และผลงานที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น (สภาตำบล) จะเห็นได้ว่า กรรมการสภาตำบลที่เข้ามาบริหารงานในสภาตำบลมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน โดยเฉพาะด้านโครงสร้าง และการขาดอำนาจที่เหมาะสมที่จะปฏิบัติจัดการกิจของตนและระบอบราชการได้เข้าไปควบคุมดูแลบริหารงานของสภาตำบลโดยผ่านกลไกเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคโดยเข้าไปควบคุมในด้านการบริหารงาน ตัวบุคลากรและงบประมาณ ทำให้การบริหารงานของกรรมการสภาตำบลขาดความเป็นของตนเอง ดังนั้น จึงมีนักวิชาการได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบสภาตำบลใหม่ โดยให้สภาตำบลมีอิสระในการบริหารหรือการตัดสินใจมีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น และให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่สภาตำบลอย่างแท้จริง

2.5 กรอบความคิดในการวิจัย

จากผลการวิจัยและการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอไว้ดังกล่าวข้างต้นได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการตั้งสมมติฐานในการวิจัยและกำหนดตัวแปรต่าง ๆ ที่คาดว่าจะมีผลต่อข้อมูลพื้นฐานสภาคาบล และทัศนคติของกรรมการสภาคาบลในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาคาบล) ดังนี้

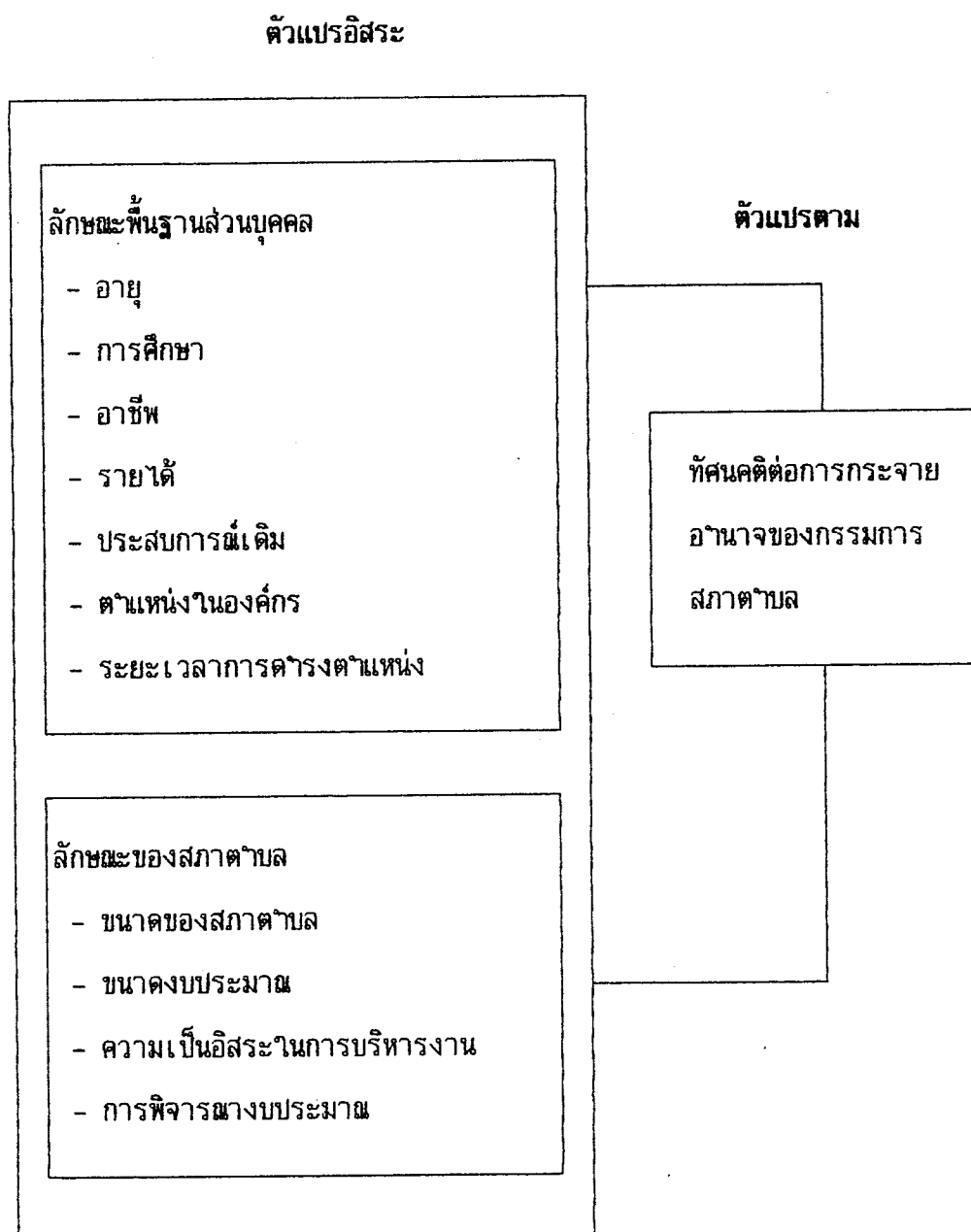
2.4.1 ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาคาบล

- 1) อายุ
- 2) การศึกษา
- 3) อาชีพ
- 4) รายได้
- 5) ประสบการณ์เดิม
- 6) ตำแหน่งในองค์กร
- 7) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

2.4.2 ลักษณะของสภาคาบล

- 1) ขนาดของสภาคาบล
- 2) ขนาดงบประมาณ
- 3) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน
- 4) การพิจารณางบประมาณ

จากตัวแปรดังกล่าวสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาได้ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแผนภูมิที่ 3 จะเห็นได้ว่าตัวแปรอิสระที่จะมีความสัมพันธ์กับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น

1) ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบล ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ประสบการณ์เดิม ตำแหน่งในองค์กร ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเกรียงศักดิ์ และวิรัช

(2530) ได้ศึกษาองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบล คือ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่งในองค์กร ประสบการณ์เดิม ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง จะมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากการศึกษาของวัชรพงษ์ (2536) พบว่า กรรมการสภาตำบล (แพทย์ประจำตำบล) ที่มีความแตกต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจะมีผลต่อการตัดสินใจของสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล

2) ลักษณะของสภาตำบล ได้แก่ ขนาดของสภาตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน การพิจารณางบประมาณ ซึ่งเกรียงศักดิ์ และวิรัช (2530) ได้ศึกษาองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ลักษณะของตำบล คือ ขนาดประชากร ขนาดกรรมการสภาตำบล งบประมาณพัฒนาแต่ละตำบล เงินภาษีที่รัฐจัดสรรคืนให้สภาตำบล และความเป็นอิสระในการบริหารงาน จะมีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบล

จากการศึกษาของ วัชรพงษ์ (2530) พบว่า ขนาดหมู่บ้าน ขนาดกรรมการสภาตำบล ที่มีความแตกต่างกัน จะมีผลต่อการตัดสินใจของสภาตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล และการพิจารณางบประมาณของสภาตำบล จากผลการศึกษาของ เกรียงศักดิ์ และวิรัช (2530) และ วัชรพงษ์ (2536) พบว่า ส่วนใหญ่การพิจารณาประมาณยังคงใช้ความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้านเป็นหลัก เพื่อสนองความต้องการของปัญหาแต่ละหมู่บ้านมากกว่าจะลงมติเสียงข้างมากและบางโครงการอำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่กำนัน ซึ่งเป็นประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้กำหนด

โดยสรุปแล้ว ตัวแปรอิสระทั้ง 2 กลุ่มนี้ จะเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของสภาตำบลต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น

2.6 สมมติฐานในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยข้างต้น สามารถนามากำหนดเป็นสมมติฐานในการวิจัยได้ดังนี้

2.6.1 ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ ประสบการณ์เดิม ตำแหน่งในองค์กรและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง จะมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล

2.6.2 ลักษณะของสภาตำบลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งได้แก่ ขนาดของสภาตำบล ขนาดงบประมาณ ความเป็นอิสระในการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณจะมีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการกระจายอำนาจของสภาตำบล