

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ประมวลและนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 กล่าวถึง แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาสังคม ได้แก่ ทฤษฎีโครงสร้าง และหน้าที่ ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า - ปัจจัยนำออก

ส่วนที่ 2 กล่าวถึง แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

ส่วนที่ 3 กล่าวถึง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งในรายละเอียดของแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะได้กล่าวตามลำดับดังต่อไปนี้ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural & Functional Theory)

พาร์สัน (Parson. 1964:12) นักทฤษฎีชั้นนำของกลุ่มนักทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ได้เสนอแนวความคิดไว้ว่า สังคมมีฐานะที่เป็นระบบกระทำการประเภทหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ระบบ 3 ประเภท คือ ระบบสังคม ระบบบุคลิกภาพ และระบบวัฒนธรรม

1.1 ระบบสังคม (Social system) หมายถึง ขอบข่ายแห่งความสัมพันธ์ในระบบสังคมที่ประกอบด้วย บุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้รับแรงกระตุ้นให้เกิดการปะทะสังสรรค์และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น จะเป็นผลจากการประเมินสถานการณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งความสัมพันธ์นี้ อาจอธิบายความหมายได้ตามแนวของระบบแบบแผนที่มีโครงสร้างไว้แล้ว และลักษณะทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกัน

1.2 ระบบบุคลิกภาพ (Personality system) เป็นระบบซึ่งแสดงถึงการที่บุคคลได้รับแรงเร้า ซึ่งเกิดจากแนวโน้มในอันที่จะตอบสนองความต้องการขั้นสูงสุดและความต้องการนี้ มีอิทธิพลเด่นเหนือแนวโน้มทางอารมณ์ของบุคคล บุคลิกภาพเป็นลักษณะของบุคคลที่มีชีวิต ซึ่งจำต้องเข้าใจ ตามแนวของสังคมและวัฒนธรรมที่เขาได้เรียนรู้และสร้าง

ระบบแห่งพฤติกรรมดั่งนั้นระบบบุคคลิกภาพจึงเกี่ยวข้องกับการปะทะสังสรรค์ระหว่างระบบสังคม และวัฒนธรรม

1.3 ระบบวัฒนธรรม (Cultural system) เป็นระบบที่เป็นลักษณะการกระทำที่รวมตัวออกมา ในรูปลักษณะเฉพาะอย่างของสัญลักษณ์และการกระทำให้สัญลักษณ์เป็นระบบถาวร ระบบวัฒนธรรมตามทัศนะของพาร์สัน จึงเป็นผลผลิตของระบบที่มีการปะทะสังสรรค์ทางสังคมของมนุษย์ ตัวกำหนดระบบวัฒนธรรมมีหลายอย่าง เช่น ภาษาการติดต่อ ความเชื่อและแนวความคิด ทฤษฎีนี้เริ่มด้วยการมองสภาพสังคมว่าสังคมเป็นระบบๆ หนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบต่างๆ หรือสถาบันต่างๆ ส่วนประกอบหรือสถาบันเหล่านี้จะทำหน้าที่ของตนส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนเพื่อการดำรงอยู่ของระบบหรือสังคม การทำหน้าที่ของส่วนประกอบ หรือสถาบันแต่ละอย่างจะเป็นการช่วยให้ระบบสามารถปรับปรุงตนหรือเปลี่ยนแปลงตนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ ซึ่งส่วนประกอบหรือสถาบันที่เกิดขึ้นมา ก็เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคมและสถาบันที่ยอมรับกันว่าเกิดขึ้นเพื่อกระทำหน้าที่ที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม ที่สำคัญมีอยู่ 7 สถาบันด้วยกัน คือ (วิชานุกร เศรษฐ์. 2528 : 126 - 322)

Rajabhat Mahasarakham University

1. สถาบันครอบครัว
2. สถาบันศาสนา
3. สถาบันการศึกษา
4. สถาบันอนามัย
5. สถาบันการเมือง - การปกครอง
6. สถาบันเศรษฐกิจ
7. สถาบันนันทนาการ

พาร์สันได้อธิบายว่าสังคมแต่ละสังคมในภาวะปกติจะอยู่ในสภาพดุลยภาพ (equilibrium) คือ ระบบย่อยต่าง ๆ (subsystems) จะทำหน้าที่ของแต่ละฝ่ายประสานกัน เพื่อมุ่งผลดูรักษาขอบเขตของระบบไว้ (boundary maintenance)

นอกจากนั้น ยังได้อธิบายต่อไปว่า แนวความคิดเรื่องดุลยภาพถาวรมีความหมายว่า การเปลี่ยนแปลงจากภายนอกจะถูกควบคุมโดยกลไกสำหรับรักษาขอบเขตของระบบให้อยู่ในขอบข่ายจำกัด โดยทำให้มีลักษณะสอดคล้องกับแบบอย่างเชิงโครงสร้างของระบบและสำหรับการเปลี่ยนแปลงไปมาขึ้นๆ ลง ๆ ระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม ก็จะถูกควบคุม โดยกลไกปรับตัวของระบบให้อยู่ในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน

สำหรับเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคม พาร์สันได้กล่าวถึง สาเหตุการเปลี่ยนแปลงภายใน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาขององค์กรสังคมทั้งหลายที่ไม่อยู่นิ่งเฉย แต่สิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมซึ่งเป็นทางให้เกิดแบบอย่างชนิดใหม่ขึ้นเนื่องจากสังคมเป็นภาพหนึ่ง ดังนั้นแรงผลักดันนั้นก็ย่อมจะต้องมาจากภายนอกและถือว่าเป็นสิ่งรบกวนไม่ใช่สิ่งธรรมดา เพราะฉะนั้น ปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ที่มากระทบกับสังคมจะก่อให้เกิดความตึงเครียด ซึ่งจะส่งผลให้กลไกปรับตัวของสังคมเกิดการทำงานขึ้น

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (ม.ป.ป.:10-11) ได้เสนอความคิดเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงและความตึงเครียดเป็นฝาแฝดกัน นวัตกรรมอาจเข้าสู่สังคมในภาวะปกติ และ/หรือไม่ปกติของสังคมก็ได้ แต่เมื่อมีการยอมรับนวัตกรรมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมแล้ว ก็จะทำให้เกิดความตึงเครียดต่อไปอีก เนื่องมาจากการปรับตัวไม่ได้สัดส่วนของสังคมส่วนต่าง ๆ ในสังคม ความตึงเครียดนี้ อาจถูกมองในแง่ของการเป็นปัญหาสังคมที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ซึ่งในท้ายที่สุดอาจเป็นการทำให้ นวัตกรรมมีความมั่นคงยิ่งขึ้นได้ และได้เสนอความคิดเห็นต่อไปอีกว่าโอกาสที่ระบบสังคมต่าง ๆ จะรับนวัตกรรมและเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีความสัมพันธ์กับสมมติฐานหลายประการ ที่เกี่ยวกับภาวะการณที่เอื้ออำนวยต่อนวัตกรรม ซึ่งหนึ่งในหลายประการนั้น ก็คือ ปริมาณการแข่งขันระหว่างกลุ่มในการแข่งขันความเป็นใหญ่ในระดับสถาบัน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าสถาบันต่าง ๆ จะยึดเหนี่ยวกันอย่างเป็นระบบและจะกระทำหน้าที่อย่างไม่บกพร่องเพื่อให้สังคมเกิดความสมดุล หากสถาบันใดสถาบันหนึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่องจะทำให้สังคมเสียระบบเสียความสมดุลนั้นหมายถึงการเกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในระบบเพื่อรักษาความสมดุลของระบบไว้ เรียกว่า "การเปลี่ยนแปลงทางสังคม" ซึ่งมีทั้งที่เป็นที่ต้องการและไม่เป็นที่ต้องการของสมาชิกในสังคม และเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามที่สมาชิกในสังคมต้องการ จึงเกิดการวางแผนขึ้นเรียกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน หรือที่เรียกว่า การพัฒนา นั่นเอง แนวความคิดเหล่านี้ ปัจจุบันมักจะเรียกกันว่า ทฤษฎีระบบทั่วไป (General System Theory) แต่เดิมในอดีตนั้น นักทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มโครงสร้างหน้าที่ รุ่นใหม่ที่ได้ศึกษางานเขียนของนักทฤษฎีกลุ่มความขัดแย้ง (Conflict Theory) เช่น งานของคาร์ล มาร์ค ได้ปรับปรุงทฤษฎีและยอมรับว่าสังคมต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อลดความขัดแย้งทั้งหมดของสมาชิกในแต่ละขั้นในสังคมจึงมีการพิจารณาระบบสังคมอย่างเป็นระบบเปิด ซึ่งเป็นความก้าวหน้าของ Structural & Functional Theory และเกิดแนวความคิดในการป้องกัน

เปลี่ยนแปลงที่สมาชิกในสังคมไม่ต้องการ โดยการพยายามวางแผนในการเปลี่ยนแปลง นั่นคือ มุ่งที่จะพัฒนาระบบสังคมทั้งในระบบใหญ่และในระบบย่อยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างสมดุล เคลื่อนที่ (equilibrium movement) (ปรพณี จิตวิวัฒนา . 2527 : 10)

ความโดยสรุปของทฤษฎีนี้ก็คือ สังคมจะต้องมีการปรับปรุงตัวอยู่เสมอเพราะ สังคมมิได้อยู่นิ่ง แต่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา หากสังคมไม่ปรับตัวให้เข้ากับการ เปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากภายในสังคมเองหรือสาเหตุจากภายนอกสังคมก็ตาม สังคมอาจไม่สามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้สังคมนั้นก็จะสลายไป

จากกรอบทฤษฎีที่กล่าวมานี้ สามารถนำมาช่วยอธิบายการศึกษาในครั้งนี้ได้ ดังนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยระบบย่อย ต่างๆ ที่มีหน้าที่แตกต่างกันและการทำหน้าที่ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันหาก ระบบย่อยใดไม่สามารถทำหน้าที่ได้หรือทำได้บกพร่อง ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วน ตำบล ซึ่งเป็นระบบใหญ่ทำให้องค์การขาดความสมดุลไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล ได้ ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นี้ช่วยให้ผู้ศึกษามององค์การบริหารส่วนตำบลในเชิงระบบ ทำให้ เห็นภาพว่า กรณีที่จะศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัจจัยอะไรบ้าง ที่เข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งพบว่ามีหลายปัจจัย แต่ผู้ศึกษาได้เลือกเฉพาะปัจจัยสำคัญที่คาดว่าจะมี ผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลมาทำการศึกษาได้แก่ ระบบการกำกับ ดูแลและการตรวจสอบ การมีส่วนร่วมของประชาชน การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การบริหารงานคลัง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้นำ การทุจริตคอร์รัปชัน ความขัดแย้ง การพัฒนาองค์กรและเครือข่าย

2. ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ลิติต ธีรเวคิน (2529 : 20 -31) ได้เสนอแนวทางวิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง ทั้งระบบ โดยมองว่าในแง่ของระบบการเมือง (Political system) ประกอบด้วยหน่วยงานใหญ่ๆ 3 หน่วย ดังมีโครงสร้างตามแผนภูมิที่ 1 ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายได้ว่า

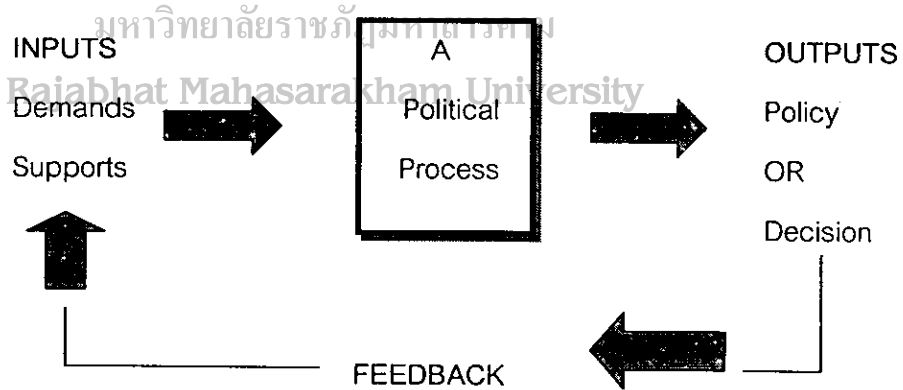
2.1 ส่วนต่างๆ ของระบบจะอยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ ต้นเหตุความเป็นมา ของคุณลักษณะประการแรกนี้ก็คือสิ่งต่างๆ ที่มีอยู่ในโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งมีอยู่ตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้นแต่ละสิ่งก็จะมีคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะของมันและเมื่อต้องการ รวมกัน เพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งแล้วแต่ละสิ่งต่าง ๆ ก็จะช่วยกัน

ทำกิจกรรมในแต่ละส่วนด้วยวิธีการเคลื่อนไหวและแสดงปฏิกิริยาออกมาเป็นไปตามคุณสมบัติ และกำลังความสามารถของมัน

2.2 การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของส่วนต่างๆ จะมีปฏิริยากระทบกันเสมอ เมื่อสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะรวมตัวอยู่ด้วยกัน การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของแต่ละส่วน จึงย่อมก่อให้เกิดปฏิริยากระทบและตอบโต้ซึ่งกันและกัน

2.3 ในระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ (subsystems) และภายในระบบย่อยก็อาจประกอบด้วยระบบย่อยลงไปอีกได้

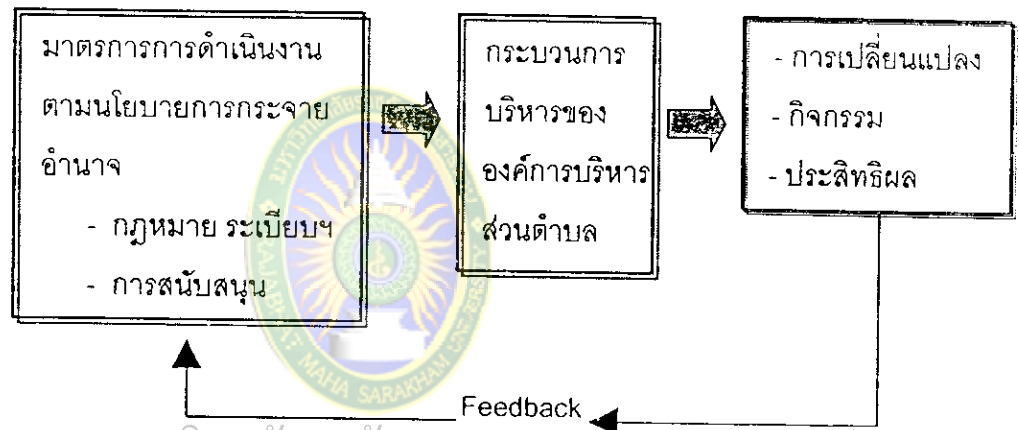
2.4 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ ไม่ว่าจะมาจากภายในหรือภายนอกย่อมทำให้มีผลกระทบต่อกันเป็นลูกโซ่และจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงส่วนอื่นๆ ของระบบด้วยความสมดุล จึงจะเกิดขึ้นได้หรือในทำนองเดียวกันอาจจะกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบย่อยอันใดอันหนึ่ง ย่อมสามารถทำให้กระทบกระเทือนถึงระบบที่ใหญ่กว่า ได้ด้วยเช่นกัน (ธงชัย สันติวงษ์. 2533 :91)



แผนภูมิที่ 1 การวิเคราะห์กระบวนการทางการเมือง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ อาจเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นระบบๆ หนึ่ง โดยมีมาตรการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เช่น การออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และการสนับสนุนในด้านทรัพยากร เป็นปัจจัยนำเข้า ผ่านกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนแปลงส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเกิดประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาประสิทธิผลซึ่งเป็นผลผลิต (Output) ซึ่งความมีประสิทธิภาพจะอยู่ในระดับใด ย่อมเป็นมาจากมาตรการ กฎหมาย ระเบียบ การสนับสนุนและประสิทธิภาพในการบริหาร ดังนั้น

ผลการศึกษาในครั้งนี้ จึงจะเป็นตัวชี้วัดได้ว่าสมควรที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งใด เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เช่น สมควรที่จะปรับปรุงระเบียบกฎหมายหรือมาตรการใดรวมทั้งจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 แผนภูมิที่ 2 วิเคราะห์ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหาร
 ส่วนตำบลตาม แนวคิดของทฤษฎีระบบ

3. ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า - ปัจจัยนำออก

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540 : 47- 48) อ้างว่าทฤษฎีปัจจัยนำเข้า- ปัจจัยนำออก เป็นทฤษฎีที่เน้นกระบวนการการปรับเปลี่ยน (Conversion process) ของสังคม ทฤษฎีนี้ เชื่อว่าปรากฏการณ์เกิดขึ้นในสังคม เป็นปัจจัยนำออกของกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ซึ่งปัจจัยนำออกนี้ (Out put) มี 2 ด้านคือ ด้านปริมาณ (Quantity) และด้านคุณภาพ (Quality) และปัจจัยนำออกดังกล่าว ทำให้มองสะท้อนกลับ (Feed back) ได้ทราบว่า ปัจจัยนำเข้า (input) ที่เข้ามากระทบต่อสังคมเป็นอย่างไรและขบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม มีขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้านี้มีมากเพียงใด การนำทฤษฎีไปใช้จะต้องพิจารณาว่า ต้องมองอย่างเป็นกระบวนการได้ ต้องมองที่เป้าหมาย หรือปัจจัยนำออกก่อนแล้ว จึงนำมาวิเคราะห์วัตถุดิบที่นำเข้า และต้องรู้ทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านแนวคิดและเครื่องมือที่ใช้

จากกรอบทฤษฎีที่กล่าวมานี้ สามารถนำมาช่วยอธิบายการศึกษาครั้งนี้ ได้ดังนี้ กล่าวคือ เป้าหมาย (Out put) ที่ต้องการ คือ ประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและสนองตอบต่อเป้าหมายของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น รัฐสภาสามารถใช้กระบวนการปรับเปลี่ยน โดยทู่่มเทบัจจยที่จำเป็นและคาดว่าจะเป็นประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ในด้านคุณภาพและปริมาณ โดยสามารถนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนใช้ตลอดเวลา

4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

4.1 ความหมายของการบริหาร (Administration)

ซุบ กาญจนประกร (2510:10) กล่าวว่า "การบริหาร" หมายถึง การทำงานของคนะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526:14) ได้ให้ความหมายว่า "การบริหาร" คือการให้ ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการ ตามกระบวนการ การบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปจากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่าการบริหาร มีลักษณะดังนี้

- 4.1.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 4.1.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- 4.1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4.1.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 4.1.5 การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
- 4.1.6 การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

4.2 ทรัพยากรการบริหาร โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการคือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้นและถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 74 -75) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้มาถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารไว้ว่าในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตามงานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้นๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีกคือมี คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยทำให้มองเห็นภาพรวม ของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ หรือบางที่จัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดการ (Organizing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของ ลูเธอร์ กุลิก (Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิก (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กุลิก และเออร์วิก (Gulick and Urwick.1937: 17) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Paper on the Science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. P=Planing หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์งานวินิจัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O=Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้ จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administration reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S=Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) กับรวมถึง การที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างว่า การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (สุกิจ จุลละนันท์ : 2525 . 18 - 19) กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่างๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหา และรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์การไป

4. D=Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษย์สัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกในที่นี้ รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามากเหตุ เพราะว่าการที่จะอำนวยความสะดวกให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. CO=Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้นเพื่อช่วยแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึง เพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R=Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มากการรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B=Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า“วงจรงบประมาณ”(Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน

- 7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ
- 7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 7.3 การดำเนินการ
- 7.4 การตรวจสอบ

จากกรอบแนวคิดในการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระบวนการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารงาน อย่างเป็นขั้นตอนและที่สำคัญต้องอาศัยความร่วมมือและมีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยราบรื่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

Rajabhat Mahasarakham University

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ ไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

5.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกเป็น 2 ความหมาย คือ

5.1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่น ทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น

5.1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้าและการโทรศัพท์ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือ โดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

5.2 หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

5.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่าง ๆ จากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพหรืออธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

5.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

5.3.4 มینگประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่เกิดจากหลักการแนวคิดดังกล่าวและเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่ได้กล่าวข้างต้นนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีคุณลักษณะหรือองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้วย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

6. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎี ในการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมینگประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ซุคคัตตี เทียงตรง (2518 :13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525 :7) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ ดังนี้

ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิต (Daniel Wit) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ โดยการได้รับอนุญาต จากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีความอำนาจในการกำหนดนโยบายและการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีความอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (พูนศักดิ์ วัฒนวิเศษกุล. 2532 : 41-43) เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครอง ระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบ การเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง
 2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจาก การสร้างประชาธิปไตยในระดับ ท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติ โดยง่าย
 3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุ ที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมือง ระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมี ชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบ การเมืองตลอดเวลา
 4. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่าน การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น
- ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

7. แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจ จำแนกออกป็น ด้านการเมือง ด้านการพัฒนา และด้านจิตวิทยา ได้ดังนี้

7.1 ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2527: 623 - 624) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ว่า หมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา การเข้าไปมี เสี่ยงในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในการ พิจารณาคุณลักษณะของนโยบาย เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงเป็นนโยบายใหม่ในครั้งต่อไปด้วย

โรเบิร์ต (Roberts.1971:145) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมที่ทำโดยใจสมัครของแต่ละบุคคลในทางการเมืองรวมถึงการลงคะแนนเสียงการเป็นสมาชิกและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ สถาบันทางการเมืองอีกทั้งกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมืองร่วมชุมนุม เพื่อรับฟังเหตุการณ์ความเป็นไปทางการเมืองและการขัดขวางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือสมาชิกทางการเมืองนั้น

7.2 ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ไพร์ตัน เดชะรินทร์ (2527: 6) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐทำการส่งเสริมชักนำสนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนและชุมชน ทั้งในรูปส่วนบุคคล ชุมชน สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องรวมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้

7.3 ความหมายการมีส่วนร่วมทางจิตวิทยา

แฟร์ไชน์ทอย(Fairchild.1964 หน้า 213) กล่าวว่าในทางจิตวิทยาการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคคล โดยการสร้างสถานการณ์ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกลุ่มบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ไพร์ตัน เดชะรินทร์ (2527 : 6 - 7) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ลักษณะ ดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ และวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการหรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6. ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ระเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการ และกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชน และรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

นอกจากนี้ยังได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ถือว่าเป็นรูปแบบที่แท้จริง หรือสมบูรณ์จะต้องประกอบด้วยกระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดอันดับความสำคัญ ตั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีการติดตาม ประเมินผล และประการสำคัญ คือ การตัดสินใจด้วยตนเอง
2. การดำเนินกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการ และการบริหารการใช้ทรัพยากร มีความรับผิดชอบในการจัดสรร ควบคุมทางการเงินและ บริการ

3. การใช้ประโยชน์ ประชาชนจะต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นการเพิ่มระดับของการพึ่งตนเอง และควบคุมสังคม

4. การได้รับประโยชน์ ประชาชนจะต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่เท่ากัน ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว สังคมหรือวัตถุก็ได้
- แครี่ (Carry. 1970 : 158 - 163) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนในการพัฒนาไว้ 2 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมแบบมีตัวแทน คือจะเข้าร่วมโดยผ่านตัวแทนของตน
2. การมีส่วนร่วมแบบไม่มีตัวแทน คือ จะเข้าร่วมโดยตรง

นริรันตร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 186) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ อย่างน้อย 5 ประการ คือ

1. ประชาชนจะต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมกิจกรรมและร่วมให้เหมาะสมกับสถานการณ์
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปเกินกว่าผลตอบแทนที่เขาประเมินว่าจะได้รับ

3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่จะสัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

นิรันดร์ ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ประการ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมโดยอ้อม และการมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสและ ได้ขยายความไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง ได้แก่ การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาโดยตรงด้วยตนเองในลักษณะต่าง ๆ เช่น ร่วมเป็นกรรมการบริหารโครงการการให้ข้อคิดเห็น การสละแรงงาน การให้ความร่วมมือในการดำเนินตามโครงการ
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะผ่านทางสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการบริหาร
3. การมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

จากแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญเพราะจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นในทุกด้าน การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถทำได้หลายทางได้แก่ การสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเข้าไปมีส่วนในการบริหาร การสนับสนุนคนที่มีความสามารถให้เข้าไปดำเนินงาน การดูแลตรวจสอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล การเสียภาษีอากรเพื่อจะนำมาใช้ในการบริหาร รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

8. แนวความคิดเรื่องประสิทธิผล

ลูเมธ ชัยเลิศวณิชกุล (2542 : 28) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง การปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความมีประสิทธิภาพ คือ ตัวชี้วัดว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ผลผลิตแล้วนำผลผลิตนั้นก่อให้เกิด (Impact) ผลลัพธ์ที่ผู้ใช้บริการหรือประชาชนอยากได้จริง

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2537 : 692) ให้ความหมายประสิทธิผล (Effectiveness) ว่าหมายถึง ความสามารถขององค์การในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดีในช่วงเวลาที่กำหนดประสิทธิผลเน้นการบริหารระยะยาวและต่อเนื่องการประเมินประสิทธิผลเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นตอบสนองความต้องการหรือบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด การประเมินประสิทธิผลอาจประเมินได้หลายลักษณะคือ ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายอันเป็นความมีประสิทธิภาพโดยทั่วไป และประเมินจากกิจกรรมขององค์การที่เป็นเครื่องชี้วัดความสามารถการปฏิบัติงานขององค์การว่ามีประสิทธิผลหรือไม่

โกมล แพนพา (2542 : 41) กล่าวว่าการศึกษาติดตามประสิทธิผล ได้แก่ การศึกษาติดตามดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น ได้ก่อให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่และผลผลิตที่เกิดขึ้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการมากน้อยเพียงใด ส่วนเกณฑ์การพิจารณาด้านการบรรลุเป้าหมายควรพิจารณา ผลผลิตว่าได้ผลผลิตอย่างไร กิจกรรม ที่เกิดจากการให้บริการอันเนื่องมาจากโครงการและประโยชน์ของโครงการ

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาสรุป เป็นกรอบในการศึกษาค้นคว้านี้ได้ กล่าวคือ ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยการประเมินประสิทธิผลดังกล่าว จะเป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานว่า สามารถสนองความต้องการหรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด โดยมีเกณฑ์การพิจารณา ได้แก่ ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์ โดยวัดจากผลผลิต กิจกรรมที่เกิดจากการให้บริการอันเนื่องมาจากความสามารถในการผลิตและประโยชน์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

9. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมหนึ่งที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ขัดกัน ขัดขวาง กีดกันหรือรบกวนกิจกรรมหนึ่งทำให้กิจกรรมนั้นดำเนินไปได้ยากหรือผลที่ได้ลดลงสาเหตุของความขัดแย้งได้แก่ อำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนทำให้ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน การจัดสรรทรัพยากรไม่ลงตัว ขาดการติดต่อสื่อสาร ขาดอิสระในการทำงาน ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นต้น (โกมล แพ้นพา. 2542 : 12)

อรุณ รักธรรม (2532 :144) ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลแสดงออกในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน สืบเนื่องมาจากอารมณ์ความรู้สึก ความต้องการทั้งในเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวที่เป็นทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัด และการใช้อำนาจหรือความต้องการใช้อำนาจ ขัดกันในเป้าหมาย วิธีการ ประสิทธิภาพ ค่านิยม ทศนคติ บทบาท ตลอดจนการรับรู้สิ่งต่าง ๆ

จากแนวคิดเรื่องความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติ เกิดจากพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกัน ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นเดียวกัน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาจทำให้บุคลากรเสียขวัญกำลังใจ เกิดความตึงเครียด ถ้าหากผู้บริหารไม่รู้วิธีการแก้ไขที่เหมาะสม อาจทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ขาดประสิทธิผลในการบริหารงานได้

10. แนวคิดเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชัน หมายถึง วิธีการกระทำทั้งหลายด้วยการใช้เงินเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์สำหรับประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้การเมืองเป็นเครื่องมืออันเป็นอาชญากรรมหรืออย่างน้อยที่สุด ก็เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ใช้เงินได้จูงใจให้ผู้ที่มิได้ตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่และใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด ผลเสียของการทุจริตคอร์รัปชันทำให้งบประมาณของประเทศรั่วไหล สมรรถภาพการทำงานของข้าราชการเสื่อมโทรม การปฏิบัติงานบริหารราชการล้มเหลว (สถาบันดำรงราชานุภาพ . 2542 : 11)

นิพนธ์ พัวพงศกร (2542) ได้กล่าวว่าต้นตอคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ สองด้าน คือ อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ (2542) ได้กล่าวว่าในการดำเนินธุรกิจกับภาครัฐ ภาคธุรกิจประสบปัญหามากในเรื่องของการแข่งขันในการประมูลและการจ่ายพิเศษ มีปัญหาปานกลางในเรื่องของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปิดประมูลงาน คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ยื่นประมูลงานขนาดของสัญญา เมื่อเทียบกับกิจการ และต้องจ่ายเงินพิเศษ เพื่อความมั่นใจว่าจะได้รับสัญญาจ้าง

จากแนวคิดและผลจากการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชัน เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นในองค์กร หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มักจะมีการรายงานเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันผ่านทางสื่อมวลชนอยู่เสมอการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้ประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลง เนื่องจากการบริหารทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพไม่ก่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างเต็มที่

11. แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ

ติน ปรัชญาพฤทธิ (2532 : 619) ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่าการที่บุคคลหนึ่งหรือผู้นำพยายามใช้กำลังสมอง กำลังกาย กำลังใจ เพื่อจูงใจ หรือคลอให้ผู้ตามกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการจูงใจนั้นจะต้องไม่เป็นการบังคับ ตลอดจนต้องได้รับความยินยอมจากผู้ตามด้วย

การเป็นผู้นำเป็นขบวนการของการสอดแทรกอิทธิพลต่อกิจกรรมของกลุ่มบุคคลหรือบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มในสถานการณ์หนึ่งสถานการณ์ใด ผู้นำนั้นจะใช้อิทธิพลต่อผู้ตามอย่างใดอย่างหนึ่งจากสองประเด็น คือ 1) ผู้นำสามารถบอกให้ผู้ตามของเขาว่าจะต้องทำอะไรและทำอย่างไรหรือ 2) แบ่งเบาภาระของการเป็นผู้นำให้แก่สมาชิกของเขาโดยเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติงาน ประเด็นแรกนั้น ถือว่าเป็นลักษณะของผู้นำแบบอิตาเลียนไต้ย ซึ่งเน้นงาน ประเด็นหลังเป็นลักษณะของผู้นำแบบประชาธิปไตยที่มีได้เน้นการออกคำสั่งต่างๆ ในการปฏิบัติงานแต่เน้นที่การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ผู้นำที่มีลักษณะมุ่งงานมักจะใช้อำนาจของตนให้มีอิทธิพลเหนือผู้ตาม ผู้นำที่มุ่งคนจะให้ความสำคัญอิสระแก่ผู้ตามมากขึ้นตามความเหมาะสม จนบางครั้งออกไปนอกขอบข่ายจนกลายเป็นประเภทตามสบายพฤติกรรม ที่กล่าวนี้ผู้นำจะให้อิสระเสรีอย่างเต็มที่แก่กลุ่มผู้ตาม ใครจะทำอะไรก็ได้ไม่มีการกำหนดนโยบายหรือขั้นตอนในการทำงานในสภาพความเป็นจริงนั้นบรรยากาศแบบตามสบายถือว่าเป็นบรรยากาศของการขาดผู้นำ บทบาทผู้นำจึงขาดหายไป

จากแนวคิดเรื่องพฤติกรรมผู้นำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเป็นผู้นำหรือพฤติกรรมของผู้นำเป็นปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้นำหรือผู้บริหารที่มีคุณลักษณะแตกต่างกันออกไป หากมองในเชิงพฤติกรรมอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จขององค์กร ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับแบบของความเป็นผู้นำของผู้บริหารที่จะนำผู้ร่วมงานไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ตลอดจนเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของกลุ่มผู้ร่วมงาน

12. แนวคิดเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

จีระ หงส์ลดารมภ์ (2530 : 5) ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า หมายถึง การปรับปรุงคุณภาพด้านทักษะ การจ้างงาน โดยเน้นความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะมีอยู่ 3 प्रकारคือ การฝึกอบรม การศึกษาและการพัฒนา การฝึกอบรมเป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้นเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานที่บุคคลกระทำอยู่ เป้าหมายที่สำคัญของการฝึกอบรมก็เพื่อที่จะนำเอาพฤติกรรมใหม่เข้ามาหรือเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่มีอยู่เพื่อที่จะให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ การให้การศึกษาเป็นกิจกรรมของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จัดขึ้น เพื่อปรับปรุงสมรรถนะของพนักงานหรือบุคคลที่ทำงานในองค์การให้ทำงานดีขึ้นและเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ วัตถุประสงค์ของการศึกษา ก็เพื่อเตรียมบุคลากรสำหรับการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นการพัฒนาเป็นการเตรียมพนักงานหรือทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้สามารถก้าวทันกับการที่องค์กรได้พัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงไปหรือเติบโตขึ้น วิธีการในการพัฒนาทำได้โดยการเพิ่มพูนทักษะความสามารถของบุคคล การปรับปรุงบุคลิกภาพ เปลี่ยนแปลงทัศนคติ การจัดให้มีการเรียนรู้งานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้น ได้ทราบถึงสิ่งที่ไม่เคยประสบมาก่อน ซึ่งจะทำให้มีการพัฒนาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีทัศนคติที่กว้างขวางขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรที่จะพัฒนาไปสู่ความสำเร็จ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่บุคลากรยังขาดประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ยิ่งทำให้มีความจำเป็นในการที่จะเพิ่มความรอบรู้ ทักษะ และความสามารถให้แก่บุคลากรเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

13. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการคลัง

เสนห์ จุ้ยโต (2530 : 666) กล่าวว่าการบริหารการคลังโดยทั่วไป มีความหมายครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การร่ำจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชี ซึ่งความหมายของการคลังท้องถิ่นก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน การคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 3 ประการได้แก่ 1) แหล่งที่มาของรายรับ 2) กระบวนการงบประมาณ 3) รูปแบบของการใช้จ่ายการคลัง ท้องถิ่นมีความสำคัญมากในการที่จะช่วยทำให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีความสามารถ ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและมีความสามารถในการบริหารงานมากขึ้นเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการหารายได้ และการใช้จ่ายเงินเป็นปัจจัยสำคัญ

จากแนวความคิดข้างต้นอาจจะกล่าวได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จในการบริหารงานมากขึ้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารการคลังซึ่งเปรียบเสมือนเครื่องมือหรือกลไกสำคัญอันหนึ่งในการบรรลุเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

14. แนวคิดเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

อวยชัย ชะบา (2532 : 326) ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารว่า หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยบุคคลทั้งสองนี้มีความเข้าใจถูกต้องตรงกัน การสื่อสารมีความสำคัญต่อองค์กร คือ ช่วยให้องค์กรบรรลุผล ช่วยให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมีความอบอุ่นและมีบรรยากาศในการทำงานที่ดี

จุดประสงค์ของการสื่อสารในองค์กรได้แก่ 1) เพื่อแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อสมาชิก 2) เพื่อการประเมินผลการทำงาน 3) เพื่อแนะแนวทางและสั่งการ 4) เพื่อกระตุ้นและจูงใจ 5) เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดี (โกมล แพนพา . 2542 : 10)

จากแนวความคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญต่อองค์กรอย่างยิ่งในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีระบบการติดต่อ

สื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพ เพราะหากระบบการติดต่อสื่อสารไม่ดี ความพยายามในการบริหารงานใดๆ ให้บรรลุเป้าหมายย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมไม่เกิดขึ้น

15. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

สมทรง อินสว่าง (2532 : 102) ให้ความหมายของการประสานงานว่า หมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานให้ความร่วมมือปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อความมุ่งหมายสำคัญ ได้แก่ การทำงานเป็นทีม สร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ สร้างขวัญ กำลังใจ และความเข้าใจตรงกัน ทั้งนี้เพื่อหวังให้เกิดประโยชน์ด้านงานสำเร็จ รวดเร็ว รวดรื่น ประหยัดทรัพยากร ลดงานซ้ำซ้อนและยังขจัดความขัดแย้งอีกด้วย วิธีการประสานงานอาจแยกได้สองลักษณะ คือ การประสานงานภายในองค์การและการประสานระหว่างองค์การ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการประสานงานข้างต้นจะเห็นได้ว่า การประสานงานมีประโยชน์ต่อการบริหารงานเป็นอันมาก องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วยหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานประจำ อีกทั้งในการบริหารงานมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ หลายหน่วยงาน ดังนั้น หากต่างฝ่ายต่างทำงานโดยไม่มีการเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันแล้ว การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ยากที่จะสำเร็จได้หรือถ้าสำเร็จก็อาจจะล่าช้าเสียเวลา สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและขาดประสิทธิภาพ การประสานงานจึงนับว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานประการหนึ่ง เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ร่วมประกอบกิจการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยความเข้าใจระหว่างกันและความร่วมมือประสานกันทำงาน

16. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 90 ได้กำหนดให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการของทางราชการ อำนาจหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในด้านตัวบุคคล งบประมาณ การคลังและการบริหาร เช่น นายอำเภอเป็นผู้จัด

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับใบลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เรียกประชุม เปิดปิดการประชุม กรณีที่ยังไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกำหนด เป็นผู้แต่งตั้งประธานและรองประธานสภารวมทั้งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบแนะนำการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอำเภอในฐานะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ ยังขาดประสบการณ์และทักษะในการบริหารจำเป็นต้องได้รับการกำกับดูแลตรวจสอบ แนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีระบบถูกต้องและมีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลของอำเภอดังกล่าว ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญในด้านระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ และความรู้ในเชิงบริหาร เพื่อที่จะสามารถตรวจแนะนำได้ครอบคลุมลักษณะงาน 2 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจงานประจำ ณ สำนักงาน เพื่อแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อสั่งการ และนโยบายของทางราชการ 2) การตรวจบุคคลเพื่อส่งเสริมในด้านความรู้ รับผิดชอบ ความคิดริเริ่ม การประพฤติดนให้ข้อสงสัยและสามัคคีในหมู่คณะ

17. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กรและเครือข่าย

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบทภาคอีสาน (2540 : 68) อ้างอิงมาจาก ประเวศ วะสี 2537) กล่าวถึงการพัฒนาองค์กรว่า หมายถึง องค์กรที่มีขีดความสามารถบริหารจัดการได้อย่างต่อเนื่องและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เพื่อแก้ไขปัญหา รวมทั้งยังสามารถเผชิญภาวะวิกฤติต่างๆ ได้

องค์กรชุมชน คือ การรวมตัวของชาวบ้านตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปหรือต้องการมีความสัมพันธ์กันโดยอาจอยู่ภายในหมู่บ้านเดียวกับหรือต่างหมู่บ้านก็ได้ไม่จำกัดพื้นที่แต่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีผู้นำและกิจกรรมพัฒนาร่วมกัน องค์กรชุมชนมี 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 องค์กรชุมชนแบบทางการ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการหมู่บ้าน(กม.) สหกรณ์การเกษตร มูลนิธิ สมาคม ซึ่งมีลักษณะที่รัฐลงไปจัดตั้งและมีการจดทะเบียนกับภาครัฐ มีกฎหมายระเบียบรองรับและได้รับการสนับสนุนงบประมาณและการดำเนินกิจกรรมจากภาครัฐ

ประเภทที่ 2 องค์กรชุมชนแบบไม่เป็นทางการ ได้แก่องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันเองหรือมีองค์กรพัฒนาเอกชน (อพช.) เข้าไปร่วมจัดตั้งมีกฎระเบียบที่สร้างขึ้นเอง ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ เช่น สมัชชา ชุมรม และกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

เครือข่ายการพัฒนาองค์กร หมายถึง การรวมตัวขององค์กร ที่มีการเกาะเกี่ยวกันเป็นเครือข่าย มีการหนุนช่วยเชิงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันและเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงานบางอย่างร่วมกัน เครือข่ายมี 2 ประเภทคือ เครือข่ายการเรียนรู้แบบธรรมชาติ เมื่อองค์กรหนึ่งสามารถพัฒนากิจกรรมแก้ไขปัญหาของตนเองได้ องค์กรใกล้เคียงก็จะมาเรียนรู้และนำรูปแบบวิธีการต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้กับชุมชนของตนเอง เครือข่ายอีกรูปแบบหนึ่งคือ การจัดตั้ง ให้องค์กรเดิมที่มีประสบการณ์และบทเรียนในกระบวนการพัฒนาเป็นสถานที่ศึกษาดูงานและเวทีแลกเปลี่ยนให้กับองค์กรอื่นๆ การพัฒนาองค์กรและเครือข่ายมีการพัฒนาใน 3 ประเด็นคือ พัฒนาศักยภาพในการริเริ่มโครงการ ศักยภาพในการบริหารจัดการ และศักยภาพในการระดมทุน

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีลักษณะเป็นองค์กรชุมชนรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจะสามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นต้องพัฒนาองค์กร ให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการ และขีดความสามารถด้านอื่น ๆ ปัจจุบันหนึ่งที่จะส่งเสริมขีดความสามารถดังกล่าวก็คือ การสร้างเครือข่ายในการพัฒนาองค์กร กล่าวคือ มีการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ ระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลด้วยกันเองและองค์กรอื่น เพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรบริหารส่วนตำบลในด้าน การบริหารจัดการ การริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ และการระดมทรัพยากรทางการบริหารจากภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

18. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับกรมการปกครอง (สถาบันดำรงราชานุภาพ . 2539 : 69-84) พบว่าปัญหาบริหารงานของ อบต. ได้แก่ การที่สมาชิกสภา อบต.ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่ อบต. และเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง อบต. ไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลการจัดสรรงบประมาณไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน การประสานงานระหว่าง อบต.ที่มีหน้าที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

ในด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติ และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับ อบต. และในเรื่องการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่า เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตรา กำลังและอำเภอยังสับสนในบทบาทการกำกับดูแล อบต. และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบด้านการกำกับดูแล อบต. บางส่วนยังขาดความชำนาญ

รายงานดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจัดฝึกอบรมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องในหลักสูตรแบบเข้ม ปรับปรุงระเบียบกฎหมาย ให้ยืดหยุ่น อบต. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการจัดการทรัพยากรบุคคลให้ถูกต้องและในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ควรพิจารณาให้ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้าน โดยเน้นเรื่องคนและสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้ง อบต. ยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานต่าง ๆ หลายประการ ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การจัดทำข้อบังคับงบประมาณ การจัดซื้อ จัดจ้าง การเบิกจ่ายรักษาเงิน และการกำกับดูแล ตรวจสอบจากหน่วยงานรัฐ องค์กรเอกชนและประชาชน และในระยะหลังได้มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงานของ อบต. ในลักษณะที่ไม่สุจริตและไม่โปร่งใส ประกอบกับได้มีการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนตำบลเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การละทิ้งหน้าที่ การมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม

รายงานการวิจัย ของสถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สถาบันดำรงราชานุภาพ . 2542 : 114 - 119) พบว่า อบต. มีปัญหาในการบริหารงานดังนี้

1. ความไม่พร้อมของ อบต. สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงาน อบต. หมายถึงการที่พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติด้านต่างๆ อันเนื่องมาจากพนักงานส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับการบรรจุใหม่พร้อม ๆ กับการจัดตั้ง อบต. ในปี 2538 และ 2539 ทำให้พนักงานเหล่านี้ ขาดประสบการณ์ในการทำงานและปรากฏว่าพนักงานบางคนไม่ได้ศึกษาระเบียบปฏิบัติให้ถ่องแท้ ให้ละเอียดก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้างหรือจัดทำงบประมาณ บางครั้งพนักงานเหล่านี้ปฏิบัติตามคณะกรรมการบริหารหรือปลัด อบต. ทำให้ปฏิบัติงานผิดเพี้ยนไปจากระเบียบปฏิบัติ ทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา เช่น การปฏิบัติตามระเบียบด้านการเงิน การคลัง การบัญชี

และการงบประมาณไม่ถูกต้อง การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการรับเงิน เบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ทำให้เกิดการเสี่ยงต่อการสูญหายของเงินและการทุจริตด้านการเงินหรือในบางครั้ง การปฏิบัติงานมีลักษณะไม่โปร่งใสหรือมีเจตนาไม่สุจริต เช่น การไม่ประกาศค่าชี้แจงงบประมาณของ อบต.ให้ประชาชนทราบ การไม่แต่งตั้งผู้ควบคุมงานจากกรรมการกรรมการผู้มีความรู้ความชำนาญด้านช่าง การไม่ลงหลักฐาน การส่งมอบงานของผู้รับจ้างหรือกรณีที่มีการตรวจสอบการจ้างรับงานก่อนงานจะแล้วเสร็จ การปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและการจ่ายเงิน ทำให้กว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณของ อบต. ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่สุจริต ทำให้งบประมาณที่ควรจะได้นำไปใช้ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของ อบต. มีจำนวนลดลงถูกนำไปใช้ได้อย่างไม่เต็มที่ทำให้ประชาชนได้รับการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างไม่เต็มที่หรือล่าช้า

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ ในปัจจุบัน อบต. ได้รับการจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่ แม้ว่ารายได้ของ อบต. จะมาจากฐานต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงรายได้ของ อบต. ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ อบต.ชั้น 5 ซึ่งมีจำนวน 5,788 แห่ง จาก อบต. ทั้งหมด 6,397 แห่ง (ในปี 2541) มีรายได้ไม่ถึง 3 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่แต่ละ อบต. ต้องใช้จ่ายเพราะประมาณว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ อบต. จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน จึงทำให้ อบต. เหลือรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายในภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ น้อย ทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ รัฐจำเป็นจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบต. แต่ละปีเป็นจำนวนมากแม้ว่าจะมีการขยายฐานการจัดเก็บภาษีให้ อบต. จัดเก็บได้กว้างและมากขึ้นเพียงใด อบต.ชั้น 5 เหล่านี้ ก็ไม่มีศักยภาพที่จะจัดหารายได้หรือจัดเก็บรายได้ หรือนำมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอเนื่องจากสภาพแวดล้อมของ อบต.ชั้น 5 เป็นเขตพื้นที่ชนบท และมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น นอกจากนี้ อบต.ยังประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีป้าย การเก็บค่าขยะ และรายได้ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมและนิติกรรมที่ดินก็มีความไม่แน่นอนขึ้นกับสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้ อบต. ยังประสบปัญหาความไม่พร้อมด้านอาคารสถานที่ที่ทำงาน อุปกรณ์การทำงาน การสื่อสาร จำนวนบุคคลที่ไม่เพียงพอและความสามารถของบุคลากรในการใช้งานพัสดุเครื่องมือในการทำงานต่าง ๆ ความไม่พร้อมเหล่านี้ล้วนมีผลในการปฏิบัติงานของ อบต. เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิผล และขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการศึกษาพบว่าการจัดทำงบประมาณของ อบต. มีลักษณะ ดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง อบต. หลายแห่งยังมีปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง เช่น จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไม่เหมาะสมกับการดำเนินการคลัง โครงการตามข้อบังคับไม่มีรายละเอียดของเนื้อหาหรือคุณลักษณะ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในคำชี้แจงประกอบงบประมาณในลักษณะกว้างไม่สมเหตุและความจำเป็น มีการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อซื้อครุภัณฑ์มอบให้กับหน่วยงานอื่น ดังรายการใช้จ่ายครุภัณฑ์ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไม่ประกาศเรื่องการโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณให้ประชาชนทราบและไม่แจ้งแก่นายอำเภอ เป็นต้น ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับผลการศึกษารายงานของสถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง ซึ่งศึกษาไว้เมื่อปี 2539

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ยังมี อบต. ที่จัดตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น เช่น ตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่องกำจัดขยะมูลฝอยหรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งที่มีความจำเป็นน้อยกว่าปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำหรือการพัฒนารายได้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะในช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้น การจัดทำงบประมาณมีลักษณะกระจายตามความต้องการของสมาชิกทำให้ในการปฏิบัติโครงการพัฒนามีลักษณะการหารเฉลี่ยทุกหมู่บ้าน โดยไม่ได้มาจากความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา และนอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานและท้องถิ่นข้างเคียงและประสานงานโครงการต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถประหยัดงบประมาณ และโครงการมีคุณภาพ เช่น กรณีโครงการขนาดใหญ่ การจัดทำงบประมาณในลักษณะที่ไม่ถูกต้องของ อบต. ดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้การใช้จ่ายของ อบต. ซึ่งมีจำนวนจำกัดถูกนำไปใช้เสริมความต้องการของหน่วยงานอื่น หรือถูกนำไปใช้ในโครงการที่มีความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อย นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีหลาย อบต. ไม่ใช้จ่ายเงินตามแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การใช้จ่ายซึ่งมีอยู่จำกัดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

2.3 การจัดซื้อจัดจ้าง อบต. ยังมีปัญหาในการปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ เช่น การกรอกรายการจัดซื้อจัดจ้างไม่ละเอียดครบคลุมทุกรายการ การไม่อ้างเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การไม่กำหนดระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จ

การปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การลงลายมือชื่อของคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน ไม่ลงรายการวันเดือนปีที่ตรวจรับพัสดุ ไม่ลงบัญชีคุมวัสดุครุภัณฑ์ นอกจากนี้จากการตรวจสอบของ สตง.งพบว่ามี อบต. หลายแห่งใช้พัสดุไม่เหมาะสมและไม่คุ้มค่า เช่น มีการจัดซื้อพัสดุมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ซื้อพัสดุที่มีคุณภาพสูงเกินความจำเป็นและจัดซื้อโดยมีราคาสูงกว่าที่ทางราชการกำหนด การจัดซื้อจัดจ้างและการใช้พัสดุดังกล่าวข้างต้นเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชันเงินของ อบต. ได้และส่งผลกระทบต่อ อบต. ได้วัสดุครุภัณฑ์ที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริงเป็นการไม่ประหยัด การรู้จักซื้อวัสดุครุภัณฑ์และการกระทำตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดจะสามารถทำให้ อบต. ประหยัดเงินงบประมาณด้านนี้ เพื่อที่จะมีเงินเหลือไว้ในกิจการหรือดำเนินการด้านอื่น ๆ ของ อบต. ได้ ในเรื่องนี้ปลัด อบต. และผู้บริหาร อบต. ควรได้รับความสนใจตรวจสอบการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของช่างโยธาเป็นพิเศษ เนื่องจากในการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยของ อบต. พบว่า ช่างโยธาได้ดำเนินการผิดวินัยมากถึงร้อยละ 45 จากพนักงานส่วนตำบลทั้งหมด

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ในทางปฏิบัติ พนักงานส่วนตำบลของ อบต. ต่าง ๆ ยังไม่ทราบหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน จากการตรวจสอบของกรมการปกครอง พบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น กรมการรับ - ส่งเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแต่งตั้ง หลักฐานการเบิกจ่ายเงิน (ฎีกา) ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้เบิกและผู้ตรวจและผู้อนุมัติฎีกาไม่ได้ลงลายมือชื่อ ไม่ใช่ใบมอบฉันทะในการรับเงินแทน การจัดทำบัญชีทะเบียนการจัดทำรายงานและงบการจ่ายไม่ถูกต้องการนำเงินฝากธนาคารยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง การเก็บรักษามีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง การยกเลิกใบเสร็จรับเงินยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง

การจัดทำบัญชีทะเบียนรายงานและงบการเงินโดยไม่ถูกต้องเนื่องจากพนักงาน อบต. ไม่ได้ศึกษาระเบียบให้เข้าใจโดยละเอียดหรือเมื่อไม่เข้าใจ และไม่ปรึกษาผู้รู้ทำให้ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความผิดพลาดวินัยหรือถูกเรียกเงินคืนกรณีได้รับการตรวจสอบจาก สตง. หรือในกรณีที่ผู้รับผิดชอบด้านการเงินดำเนินการบกพร่องเช่นนี้แล้วจะทำให้ผู้ตรวจสอบ เช่น ปลัด อบต. หรือคณะกรรมการบริหารตรวจสอบได้ยาก ทำให้เป็นช่องทางในการทุจริต ซึ่งในเรื่องนี้บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรจะให้คำแนะนำ เนื่องจากหัวหน้าส่วนการคลังได้รับการลงโทษทางวินัยมากถึงร้อยละ 29 จากผู้กระทำผิดของพนักงาน

2.5 การกำกับดูแล ตรวจสอบ

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติในส่วนของ การกำกับดูแล อบต. ไว้ว่า ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการ โดยมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา

กรรมการบริหาร พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างของ อบต. มาชี้แจง ตลอดจนเรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ ของ อบต. มาตรวจสอบได้ หากปรากฏว่า การกระทำของสภา อบต. ฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือ ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภา อบต. ได้ตามคำแนะนำ ของนายอำเภอและหากปรากฏว่า การกระทำของกรรมการบริหารสภา อบต. ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้กรรมการบริหารนั้นทั้งคณะหรือบางส่วน พ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

นอกจากนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแล อีก หลายประการโดยเริ่มตั้งแต่การกำกับดูแลในการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. โดยเฉพาะเรื่อง คุณสมบัติของผู้สมัคร คุณสมบัติของการเป็นสมาชิก อบต. การเปิดประชุมสภา อบต. การให้ ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร ประธานสภา อบต. การ ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการ ตรวจสอบในเรื่องการคลัง การบัญชี การเงิน และการร้องเรียน ตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบ อำนาจให้ การกำกับดูแล อบต. ตามที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล กำหนดไว้อาจสรุปได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ การกำหนดดูแลโดยการออกกฎ ระเบียบ และการกำกับดูแลโดยให้บุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย

2.6. ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลและตรวจสอบ อบต. คือ

2.6.1 ปัญหาในการออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้คือ การออก กฎหมายระเบียบที่สลับซับซ้อน มีรายละเอียดขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ อบต. ไม่สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบได้อย่างถูกต้องและการที่ระเบียบ กำหนดให้ใช้บังคับกับ อบต. ทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในบางภาคหรือในบาง พื้นที่ เช่น การกำหนดราคาวัสดุ หรือการกำหนดค่าจ้างแรงงาน ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นแต่ละภาค ย่อมมีสภาพที่แตกต่างกันไป การกำหนดในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติของ อบต. เป็นอย่างมาก ทำให้ อบต. บางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมาย

2.6.2 ปัญหาในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. การที่กฎหมาย บัญญัติในลักษณะนี้ทำให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล กับผู้ที่ถูกกำกับดูแลสับสนว่าในแต่ละฝ่าย ใครมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใด เพราะการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่กว้าง ถ้า

มองในแง่ดีก็นับว่าดี เพราะจะทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างได้ผล แต่ในทางปฏิบัติผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเกิดความสับสนว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล อบรม. ได้มากน้อยเพียงใด ส่งผลให้การกำกับดูแล อบรม.บางแห่งเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ นอกจากนี้ จังหวัดและอำเภอยังขาดแคลนงบประมาณและวัสดุในการกำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและอำเภอส่วนมากขาดแคลนบุคลากรในการกำกับดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติงาน อบรม.บางแห่งไม่ยอมรับการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นนิติบุคคล การที่ผู้กำกับดูแลมิได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่นี้ ส่งผลให้มีการร้องเรียนการดำเนินงานของ อบรม. ในช่วง 3 ปีเศษที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก และจากการตรวจสอบการทำงานของ อบรม.ปรากฏว่า ได้มีการกระทำผิดระเบียบสูงมากเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการเงินการคลัง และการพัสดุ

ปัญหาในการตรวจสอบ อบรม. ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานจำเป็นจะต้องมีผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ทั้งนี้เนื่องจากมี อบรม. จำนวนมากที่ปฏิบัติงานในลักษณะส่อทุจริตไม่โปร่งใสกล่าวคือ การปฏิบัติของ อบรม. มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องตรวจสอบการทำงานของ อบรม. ได้แก่ส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นและอำเภอที่เป็นที่ตั้งของ อบรม. มีหน้าที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของ อบรม. ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะต้องรับผิดชอบงานประจำซึ่งมีจำนวนมากและเป็นงานเร่งรีบ รวมทั้งยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในด้านการตรวจสอบโดยตรงและยังไม่มี ความชัดเจนในบทบาทอำนาจ หน้าที่ของของตนเองในด้านการเงิน การคลัง อบรม. จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินเป็นต้น แต่เนื่องจาก อบรม. ไม่มีหน่วยงานตรวจสอบภายในจึงขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภายใน คงมีแต่ สตง. ซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการใช้เงินและการปฏิบัติด้านการเงินการคลัง แต่ในข้อเท็จจริง สตง. มีบุคลากรไม่เพียงพอทำให้มี อบรม. เพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ได้รับการตรวจสอบ ทำให้ อบรม. จำนวนมากยังคงดำเนินการด้านการเงิน การคลังผิดพลาด ซึ่งในเรื่องนี้ เสนีย์นตราอำเภอสามารถเข้ามาช่วยตรวจสอบและชี้แนะวิธีการดำเนินงานที่ถูกต้องให้กับ อบรม. ได้ สำหรับในส่วนของประชาชนที่จะต้องมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของ อบรม. ด้วย นั้น ปรากฏว่าเข้ามามีบทบาทน้อยมาก เนื่องจากยังขาดความรู้ ความเข้าใจการทำงานของ อบรม. และไม่ทราบว่าตนเองสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการปฏิบัติงานของ อบรม. ได้เช่นไร มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลภาคสนามจาก

กลุ่มประชาชนพบว่า อบต. รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนพอสมควรแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาอบต. ไม่เคยตรวจสอบและไม่ทราบตัวโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนา อบต. สำหรับวิธีที่ประชาชนใช้ในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. ประธาน อบต. หรือสมาชิกสภา หรือคัดค้านกรณีพบการทำงานที่ไม่ถูกต้อง หรือทำการร้องเรียนหากเห็นว่ามีการทำงานที่ไม่โปร่งใส

จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างสามกลุ่มในเรื่องการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. พบว่าทั้งสามกลุ่มมีระดับการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. ในระดับปานกลาง จึงควรสนับสนุนให้ทั้งสามกลุ่มได้มีบทบาทร่วมกันในการตรวจสอบการบริหารงานของ อบต. ให้มีความจริงจังมากขึ้น เพื่อที่จะกำกับดูแลให้การทำงานของ อบต. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่

จากสรุปเรื่องร้องเรียนของ อบต. ที่รวบรวมโดยกรมการปกครอง พบว่ามี อบต. ที่ได้รับการร้องเรียน จำนวน 538 แห่ง จะคิดเป็นร้อยละ 8.41 ของ อบต. ทั่วประเทศ แม้ว่า อบต. เหล่านี้จะมีสัดส่วนน้อยมาก หากเทียบกับจำนวน อบต. ทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวนถึง 6,397 แห่ง (ในปี พ.ศ. 2541) แต่ไม่ได้หมายความว่า มี อบต. ที่กระทำผิดเพียงแค่อ้อยละ 8 เท่านั้น ยังมี อบต. จำนวนหนึ่งที่กระทำผิดระเบียบ โดยหน่วยงานที่ตรวจสอบและประชาชนไม่ทราบการกระทำผิดดังกล่าวอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ผลการวิจัยในเรื่องปัญหาการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงินและปัญหาการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภา อบต. และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ อบต. มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง ซึ่งจัดทำในปี 2539 จึงเห็นได้ว่าในระยะเวลา 3 - 4 ปี ที่ผ่านมา อบต. ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือมีขีดความสามารถในการพัฒนาซ้ำ ดังนั้น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นก็จะยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบันอยู่

ผลการสำรวจข้อมูลของศูนย์การศึกษาเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาตำบล (ศศพต.) จากการรวบรวมแบบสอบถามจาก อบต. ทั่วประเทศ 1, 224 ฉบับ แล้วนำมาวิเคราะห์ เมื่อวันที่ 1 - 28 กุมภาพันธ์ 2544 พบว่าการขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ของ อบต. ให้สำเร็จเป็นรูปธรรมและส่งผลต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ ตามไปด้วย

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการบริหารงานหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องและ

เหมาะสม ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบเป็นช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ และปัญหาในด้านการกำกับดูแลตรวจสอบ นอกจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กรมการปกครองได้จัดการสัมมนาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2541 ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร ผลการประชุมสัมมนาสามารถสรุปประเด็นสภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่

1.1 ปัญหาที่เกิดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง สมาชิกบางส่วนมีผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้เสียงข้างมากเผด็จการในสภา

1.2 ปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ค่าตอบแทนน้อย แสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีความรู้ในกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1.3 ปัญหาที่เกิดจากพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ การไม่เข้าใจบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง ขัดแย้งกันเองในด้านต่าง ๆ ไม่มีความผูกพันกับพื้นที่ การบริหารบุคคล ไม่ยึดหลักคุณธรรม ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ทั้งในกรณีปกติและเร่งด่วน

1.4 ปัญหาที่เกิดจากข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การไม่ลงพื้นที่ ประสานปฏิบัติกับองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบ ทำให้แนะนำขัดแย้งกัน ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เมื่อมีการโยกย้าย ไม่มีการตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างต่อเนื่อง

1.5 ปัญหาที่เกิดจากประชาชน ได้แก่ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ด้านระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ปัญหาด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ได้แก่ ผู้บริหารขาดวิสัยทัศน์และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดแผนพัฒนา ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญและไม่ปฏิบัติตามแผน แผนพัฒนาไม่สมบูรณ์ไม่ครอบคลุมปัญหา ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและขาดการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2 ด้านการบริหารการคลัง ได้แก่ การจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ ฐานรายได้แคบ ทำให้มีรายได้น้อย บุคลากรขาดความรู้ในการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบและไม่มีประสิทธิภาพ มีการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ การใช้จ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพ

2.3 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบต.และอบต.ยังขาดการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ ประชาชนให้ความร่วมมือกับกิจกรรมของ อบต.น้อย

3. ด้านกระบวนการตรวจสอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

3.1 ระบบการตรวจสอบ ที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง กำหนดมีจุดอ่อนการตรวจสอบยังไม่ได้ผลจริงจังทำให้ อบต.บางแห่งมีการทุจริต และมีการบริหารงานและสั่งการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

3.2 การตรวจสอบในภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็ง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและผลสรุปจากการสัมมนาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายประการ ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่มปัญหาในด้านต่าง ๆ ได้แก่

กลุ่มปัญหาด้านบุคลากร เช่น สมาชิกสภา อบต. ผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ ขาดความรู้ในด้านระเบียบกฎหมายวิธีปฏิบัติ นอกจากนั้นในส่วนของข้าราชการส่วนภูมิภาคและประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบต. ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

กลุ่มปัญหาด้านระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปัญหาในด้านงบประมาณ ปัญหาในการจัดทำแผนพัฒนา ปัญหาการบริหารงานคลังและการเงิน การบัญชี เป็นต้น

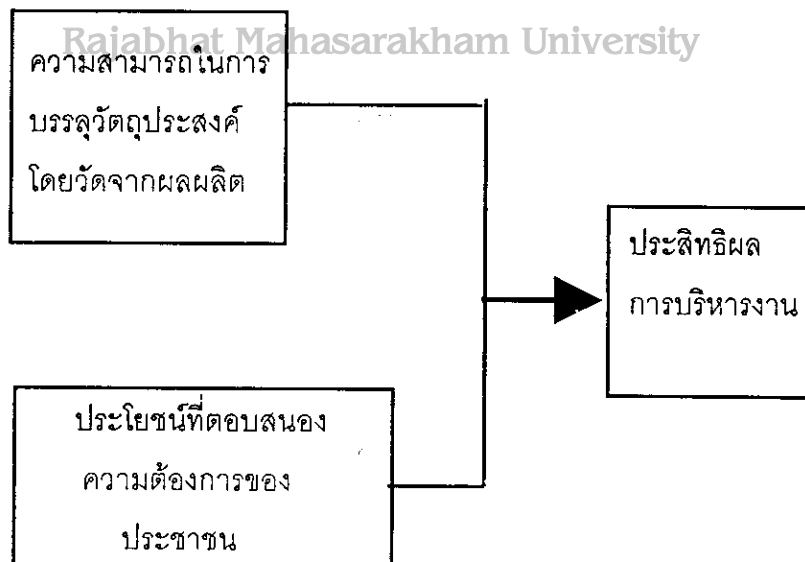
กลุ่มปัญหาด้านระบบการตรวจสอบ เช่น ระบบการตรวจสอบมีจุดอ่อน การตรวจสอบในภาคประชาชนยังไม่เข้มแข็ง เป็นต้น

จากแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นในการศึกษา เรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

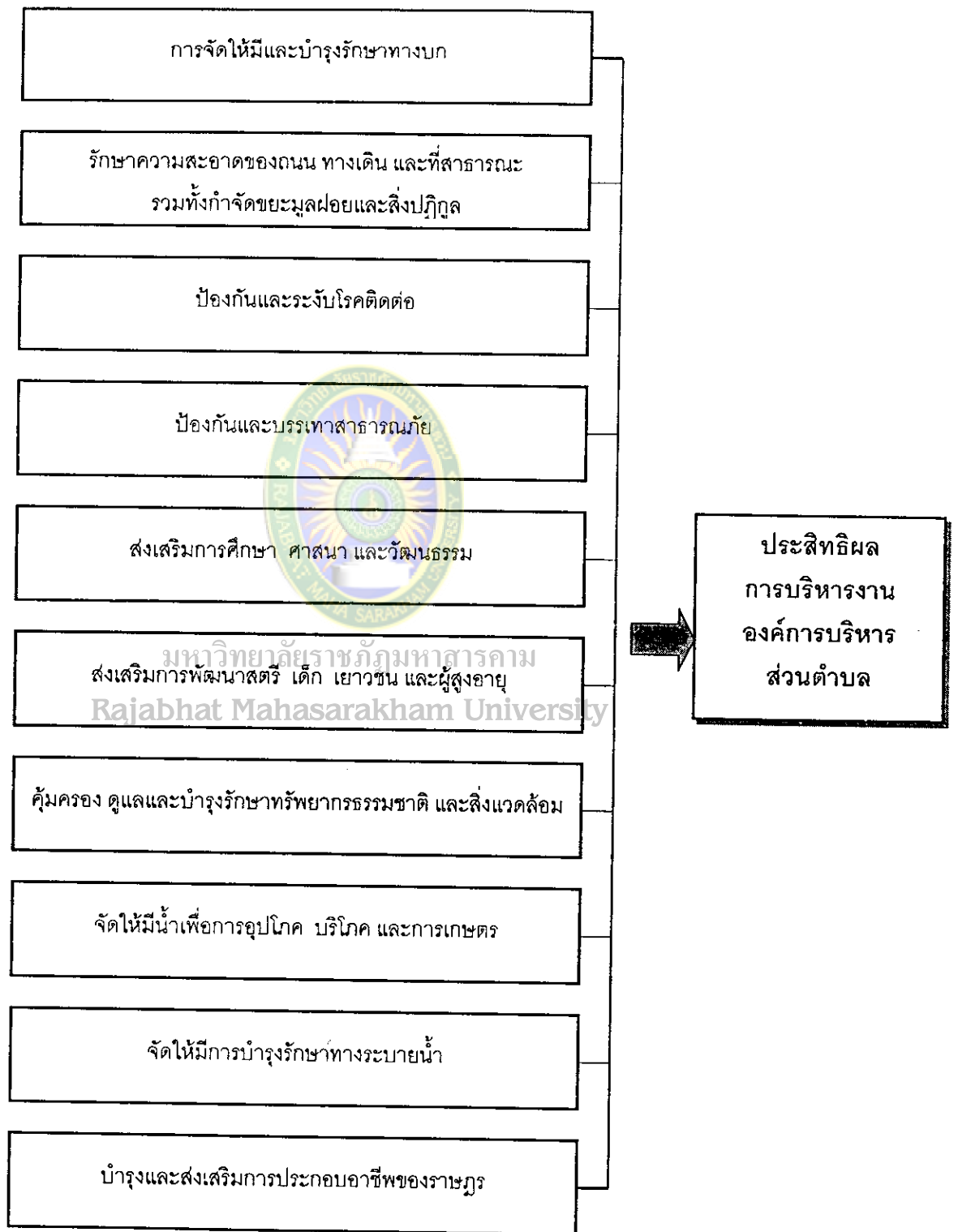
1. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลการบริหารงาน
2. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามแผนภูมิที่แสดงไว้ข้างล่างนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

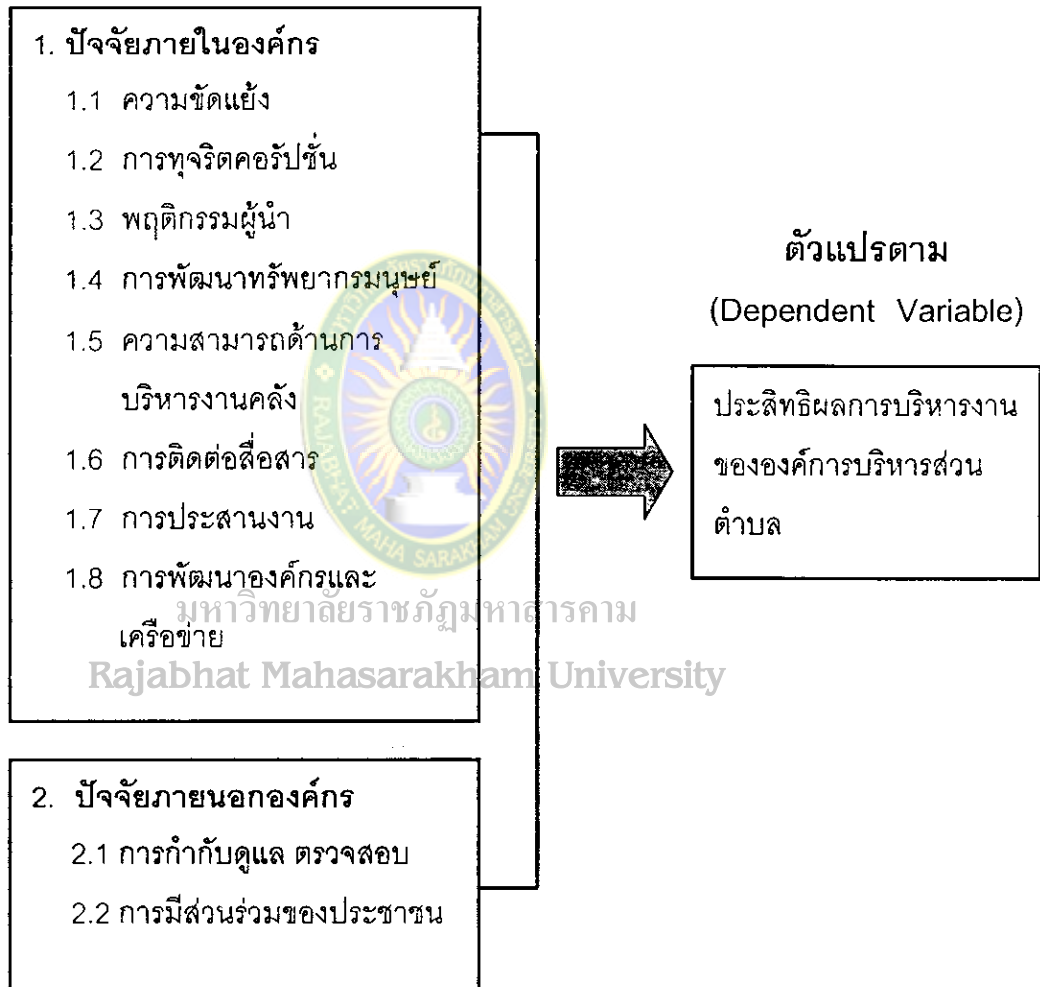


แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบในการประเมินประสิทธิผลการบริหารงาน



แผนภูมิที่ 4 แสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตัวแปรอิสระ
(Independent Variable)



แผนภูมิที่ 5 แสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 6 แสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล