

## บทที่ 2

### เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1.1 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิทย์ พ่วงงาม. 2545 : 218 - 219)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด

หรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษี อากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม
2. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายอำนาจบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282

ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

**1.2 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ของพระราชบัญญัติการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ดังนี้

1.2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
- 2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
- 3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

1.2.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

### 1.3 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ตามมาตรา 30(1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภชชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความแตกต่างกันอาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ และเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้อง

- คล้องกับการกึ่งที่ถ่ายโอนจะเริ่มถ่ายโอนในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบปรับจะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรม เป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อรับ โอนไปแล้วถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการ ต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็น ขอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง

#### 1.4 แนวทางการดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการ ส่วนภูมิภาคจะลด หรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่ การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตาม โครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็น ผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องขอจะต้อง ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม และดำเนินการเตรียม ความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2533 : 22) อธิบายไว้ คือ

2.1 สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจาก รัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ที่ เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็น รัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย. 2541 : 1 – 137 อ้างถึงใน วิวัฒน์ ศรีแก้ว. 2546 : 18) ได้สรุปไว้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคล ซึ่งเรียกว่า “คณะราษฎร” กลุ่มบุคคลดังกล่าวส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศใน ทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการ ปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบ ประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มา ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มาเป็นของประชาชน ตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติในครั้งนี้เกิดขึ้น ท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียว การ ศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งเป็นกลจักร ในการปกครองก็ไม่รู้เรื่อง ประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการฉะนั้นคณะ ราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม และพื้น ฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลัก เพื่อโน้มนำไปสู่ระบบประชาธิปไตย อันสมบูรณ์ แบบต่อไป โดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดย ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาในสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจ ประชาธิปไตยและในขณะนั้นคณะราษฎร ก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่อง

ประชาธิปไตย รู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จึงจำเป็นต้องให้การศึกษแก่ประชาชน รวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วน และกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียง 1 ปี) จึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะภายในที่จะเก็บรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้น แม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอีกประมาณถึงร้อยละ 90 จะได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้น จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้ง “สภาจังหวัด” ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องเทศบาลและส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า “ข้าหลวงประจำจังหวัด”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่าย และกว้างขวางขึ้นอีก แต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้นในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้พิจารณากันถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลยหรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ๆ พลเอกจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลกทั้งอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เห็นวาระฎุรในท้องถิ่น เขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตน ซึ่งคิดกับประเทศไทยเรา ประชาชนในชนบทไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทย จึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์กรนิติบุคคลอีกรูปหนึ่ง โดยมีกำนันเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งขึ้น จำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกัน คือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่งไม่เป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้ และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นมา เพื่อดำเนินการตามโครงการ และเร่งรัดพัฒนาสภาตำบลโดยทำการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ และทำการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่แตกต่างไปจากสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม



(222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบล คือ กำนัน ในช่วงนี้จึงมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแทน มีกรรมการโดยตำแหน่ง คือ กำนันเป็นประธานสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมาคิดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

### 3.2 โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาคิดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

### 3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหน้าที่ ดังนี้

3.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนี้หมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบลคณะหนึ่ง โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสามคนตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

### 3.4 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ (วิวัฒน์ ศรีแก้ว, 2546 : 22) ดังนี้

3.4.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.4.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3.4.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

### 3.5 อำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3.5.3 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3.5.4 จัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5.5 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

### 3.6 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำ

3.6.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.6.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3.6.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

3.6.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.6.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.6.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.6.7 ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.6.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

3.6.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

### 3.7 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้

3.7.1 ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.7.2 ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.7.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.7.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

3.7.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.7.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.7.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.7.8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

3.7.9 ทาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.7.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.7.11 กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.8 พนักงานส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

3.8.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3.8.2 ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

3.9 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

3.9.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

3.9.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และภาษีล้อเลื่อน ที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด

3.9.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.9.4 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.9.5 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

3.9.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.9.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตาม ประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- 1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- 2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตรากำหนดมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

3.9.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบล

3.10 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 3.10.1 รายจ่ายงบกลาง
- 3.10.2 เงินเดือน
- 3.10.3 ค่าจ้าง
- 3.10.4 ค่าตอบแทน
- 3.10.5 ค่าใช้สอย
- 3.10.6 ค่าวัสดุ
- 3.10.7 ค่าสาธารณูปโภค
- 3.10.8 เงินอุดหนุน
- 3.10.9 ค่าครุภัณฑ์

3.10.10 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

3.10.11 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 3.11 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจ ให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการบริหาร ล้วนมาจากการเลือกตั้ง แม้บางตำแหน่งจะระบุว่า เป็นโดยตำแหน่งแต่ตำแหน่งนั้นก็มาจากการเลือกตั้ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ เป็นของตนเอง สามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

## 4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

#### 4.1.1 ความหมายของการบริหาร (Administration)

ซุบ กอนนประกร (2510 : 47) กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 13-14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์

1.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด

1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน

1.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

1.5 การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัย

ความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

1.6 การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

#### 4.1.2 ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's

การจัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่ที่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ ศาสตราจารย์วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood, 1965 : 74-75) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้ถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีคืออย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ มีคน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's เป็นต้น

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารหลักทั้ง 4 ประการดังกล่าว

มาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยทำให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

#### 4.1.3 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของศาสตราจารย์ลูเธอร์ กูลิค (Luther Gulick) และศาสตราจารย์ลินดอล เออร์วิค (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กูลิค และเออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick. 1937 : 17) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Papers on the Science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการ และวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้อง



คล้ายกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Competent man for Competent job) หรือ Put the right man on the right job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการวางแผน โครงการระเบียบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ในองค์การใด องค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหา และรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์การไป”

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

การอำนวยความสะดวกในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมาก เหตุเพราะการที่จะอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. CO = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตนเพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่เราควรได้กล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กันประคองคนกับเงาก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่ดีจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6 B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไป มักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

6.1. การเตรียมงบประมาณและการนำเสนอขออนุมัติ (Executive preparation and submission)

6.2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation authority)

6.3. การดำเนินการ (Execution)

6.4. การตรวจสอบ (Audit)

กระบวนการบริหารนั้นน่าจะเพิ่มนโยบาย (Policy) และอำนาจหน้าที่ (Authority) เข้าไปด้วยโดยเรียกย่อ ๆ ว่า PAPOSDCORB ซึ่งกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่าแผนงาน (Planning) ตามแนวเสนอของศาสตราจารย์ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) และ ศาสตราจารย์ลินคอล์น เออร์วิค (Lyndall Urwick) นั้นน่าจะได้รวมนโยบาย (Policy) เข้าไว้ด้วยแล้ว ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นก็น่าจะรวมไว้ในเรื่องการจัดองค์การ เพราะการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ย่อมจะต้องมีอำนาจหน้าที่อยู่ด้วยแล้ว แต่ถ้าจะแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ในลักษณะของทรัพยากรการบริหารตามแนวของ ศาสตราจารย์วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) แล้วก็จะเห็นเด่นชัดว่าอำนาจหน้าที่เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารเป็นอันมาก นอกจากนี้ศาสตราจารย์เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale. 1965 : 37-48) ได้เสนอลำดับขั้นตอนกระบวนการบริหารไว้เป็นแนวใหม่ที่เน้นในทางการบริหารธุรกิจอันประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้ คือ

1. การจัดองค์การ (Organizing)
2. การวางแผนงาน (Planning)
3. การจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ (Staffing)
4. การอำนวยการ (Direction)
5. การควบคุม (Control)
6. การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation)
7. การเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation)

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนกระบวนการบริหารดังกล่าวของศาสตราจารย์เออร์เนสต์ เดล แตกต่างออกไปจากแนวคิดของศาสตราจารย์กุลลิกและศาสตราจารย์เออร์วิค ที่ได้กล่าวมาแล้ว

อยู่ 3 ประการ คือ การควบคุม การประดิษฐ์คิดค้นสร้างสรรค์ และการเป็นตัวแทนขององค์กร กล่าวคือ

1. การควบคุม (Control) คือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ผู้บริหารหรือ ผู้จัดการจะต้องคอยสอดส่องดูแลอยู่เสมอว่าผลการปฏิบัติงานเป็นเช่นไรก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงไร และจะต้องทราบการปฏิบัติงานทุกชั้นเพื่อที่จะสามารถแก้ไขสถานการณ์หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันอาจเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานต้องเบนไปจากแนวเดิมที่กำหนดไว้ การเสนอรายงาน (Reporting) ตามนัยของศาสตราจารย์คูติก น่าจะรวมถึงการควบคุม (Control) ด้วย เพราะการรายงานก็เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปได้ทราบผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ หากมีปัญหาเกิดขึ้นจะได้สั่งการเปลี่ยนแปลงได้ทันที ซึ่งเป็นวิธีของการควบคุมนั้นและในทำนองเดียวกันการจัดงบประมาณ (Budgeting) นั้น ก็มีใช้เพียงแผนงานแต่อย่างเดียวนั้น หากสามารถใช้เป็นวิธีประสานงานและการควบคุมที่ดีได้วิธีหนึ่งด้วย เช่น ในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณกำหนดไว้ก็จะเป็นเครื่องชี้บอกได้ว่าเกิดข้อบกพร่องในจุดใดจุดหนึ่งของการบริหารขึ้นแล้ว

2. การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation) หมายถึงการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ และการพัฒนาแนวความคิดใหม่ ๆ ขึ้นมาใช้ในองค์กรซึ่งอาจจะ โดยการพัฒนาความคิด (Idea) ของตัวเอง หรือโดยการประสานแนวความคิดเก่าและใหม่เข้าด้วยกัน หรือนำแนวคิดจากสาขาวิชาอื่น ๆ มาปรับปรุงให้เหมาะสม หรือโดยการกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานทุกระดับสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นก็ได้ การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการบริหาร เพราะเป็นปัจจัยเสริมสร้างความเจริญให้แก่องค์กรและสังคม การปฏิบัติงานประจำวันไม่ถือว่าเป็นการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ การสร้างสรรค์ควรมีลักษณะเป็นการเสาะหาสิ่งใหม่ (Difficult to search) เป็นการแก้ปัญหาและเป็นกิจกรรมที่นำเรียนรู้ (Learning activities) ซึ่งเดล ก็เน้นว่า การสร้างสรรค์สิ่งใหม่เป็นหน้าที่สำคัญพื้นฐานของผู้บริหารเพราะการสร้างสรรค์นั้น อาจเป็นเทคนิคหรือกระบวนการบริหารใหม่ ๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จร่วมกันขององค์กรได้

3. การเป็นตัวแทนขององค์กร (Representation) โดยทั่วไปภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนักบริหารก็คือ การเป็นตัวแทนองค์กรของตนในการติดต่อเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลภายนอกองค์กร ซึ่งอาจได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สถาบันทางการเงินหรือบริษัทองค์กรอื่น ๆ ตลอดจนผู้นำ ผู้บริโภคและประชาชนทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบความต้องการ หรือสภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อกิจกรรมขององค์กรของตนและจะได้หาทางป้องกัน แก้ไขให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ได้ทันเวลาที่

#### 4.1.4 คุณค่าของการบริหาร

การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่ออาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้

1. คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้ทำให้มีความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชนคือ ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้นไม่หากแต่จะต้องการรวมตลอดถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินของทรัพย์สินของรัฐ หรือขององค์การด้วยความพินิจรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็คือทำอะไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุดคุ้มค่า จักว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญอย่างหนึ่ง

2. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และการที่จะพิจารณาร่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็พิจารณาได้จากผลงาน

สำหรับความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานนี้ มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่าความเห็นว่าเป็นเชิงสมการคณิตศาสตร์ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้คือ

$$E = (O - I) + S$$

เมื่อ  $E = \text{Efficiency}$  คือ ประสิทธิภาพของงาน

$O = \text{Output}$  คือ ผลงานที่ได้รับออกมา

$I = \text{Input}$  คือ บรรดาทรัพยากรในทางบริหารทั้งหลายที่ใช้ไป

$S = \text{Satisfaction}$  คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา ซึ่งเข้าใจได้

ง่ายและมีปัญหาไม่มากนักถ้าพิจารณาเฉพาะในด้านการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่กำไร ซึ่งเมื่อผลที่ได้มากกว่าทุนที่ลงในกิจการนั้นย่อมมีกำไรและอาจถือเป็นข้อพิจารณาพื้นฐานได้ว่างานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพ แต่การบริหารราชการหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุว่าเป้าหมาย

สำคัญของการบริหารราชการต่างกับการบริหารธุรกิจ เพราะว่าการบริหารราชการนั้นมุ่งมั่นในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบ สามารถสนองความต้องการและเจตนาธรรมณ์ของประชาชน ฉะนั้น การวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึงเป็นสิ่งที่วัดได้ ด้วยเหตุนี้การที่นำเอาความพอใจ(Satisfaction)ในความสำเร็จของงานเป็นองค์ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารเป็นสิ่งสำคัญและชอบด้วยเหตุและผล

นอกจากนี้เคเนียล เลอร์เนอร์ (Daniel Lerner, 1963 : 333) ได้ให้คำอธิบายความหมายของความพึงพอใจผลงานที่ได้รับออกมาเพิ่มเติมเป็นการขยายความอีกว่า ความพึงพอใจ (Satisfaction) นั้นจะต้องพิจารณาไปถึงความสำเร็จ (Achievement) และความมุ่งมาดปรารถนา (Aspiration) ในงานนั้นด้วยเพราะฉะนั้นความหมายความพึงพอใจในผลงานจึงอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{Satisfaction} = \text{Achievement} : \text{Aspiration}$$

อย่างไรก็ดี ประสิทธิภาพของการบริหารงานนี้ย่อมหมายถึง อัตราส่วนของทรัพยากรที่ลงทุนหรือใช้ไป อันอาจได้แก่เงิน แรงงานกำลังใจ ความมุ่งหวังส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์กรซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจส่งเสริมให้มีกำลังใจการทำงาน มีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิก ตลอดจนเกียรติและความมั่นคง ฯลฯ ดังนั้น คำว่าประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคลกลุ่มชน และองค์การด้วยส่วนในทางธุรกิจนั้นมุ่งพิจารณาประสิทธิภาพของงานโดยอาศัยอัตราส่วนของปัจจัยด้านคุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นสำคัญ

3. คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพนั้นหมายถึงการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณาดังนั้นงานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป เช่น สมมติว่าการทำบัตรประจำตัวประชาชนที่มีอายุในเกณฑ์ตั้งแต่ 15 ปี ขึ้นไปถึง 70 ปี นับตั้งแต่เป้าหมายว่าจะต้องทำให้ได้สำเร็จ ได้ทั่วถึงทั้งประเทศภายในเวลา 5 ปี ในกรณีนี้ถ้าหากสำเร็จงานจึงจะมีประสิทธิผล คือบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ส่วนจะสิ้นเปลืองงบประมาณสักเพียงใดก็เป็นเรื่องที่ทำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ด้านความไม่ประหยัดแต่มีประสิทธิผล

4. คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึงการที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง และถ่วงหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หา และบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมมนุษย์ ต่อไป

5. คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honour) ความจริงในการบริหารนี่เป็นที่ทราบกันและน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมเนียมการบริหารได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตามและเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกที่ชอบความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

#### 4.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความ หรือความหมายไว้ ตัวอย่าง เช่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2525 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

#### 4.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร , ประหยัด หงษ์ทองคำ และ ศาสตราจารย์บอนนาร์ด ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การกระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบากภาระของรัฐบาล โดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้รับมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

#### 4.2.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

##### 1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

##### 2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง อยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อเน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

##### 3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้



#### 4. มุ่งประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากันขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

#### 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อำนาจ ปรีกคจริยะ (2541 : 6) ได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลต่อโครงการสร้างงานในชนบท พบว่า เงื่อนไขความสำเร็จในโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลจะต้องมีจิตสำนึกรับผิดชอบในการทำงานของแต่ละฝ่าย และมีความกระตือรือร้น

เรวดี ไชยทาน (2526 : 20-21) กล่าวถึง กระบวนการพัฒนาของท้องถิ่นที่ไม่ประสบผลสำเร็จเกิดจากปัญหาด้านต่างๆจากประชาชน องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ ดังนี้

##### 1. ในด้านคณะกรรมการ

1.1 ความรู้ความเข้าใจ และความสามารถเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจ และความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนด้านวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนทั่วไปเห็นว่าบุคลากรในตำบลมิใช่น้อยขาดความพร้อมและความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของบุคลากรจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการทำหน้าที่ ตลอดจนมีความกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลา

1.2 ความรับผิดชอบเป็นเรื่องในหน้าที่ของตนเอง อาจจะเนื่องจากการไม่เห็นความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากนัก ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของตำบลเองและ ส่วนของประชาชนด้วย โดยทั่วไปแล้วบุคลากรเองไม่เข้าใจว่าบทบาทหน้าที่ของตนเอง มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างไรบ้าง

1.3 ความกระตือรือร้น เป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่บุคลากรของตำบล ต้องมีความกระตือรือร้น และให้ความสนใจอย่างจริงจัง เพราะงานพัฒนานั้นเป็นเรื่องเร่งด่วน ต้องทำโดยฉับพลัน ให้ทันต่อความต้องการ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ มักคิดว่างานที่ตนเองทำอยู่ เป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริงของตนเอง ส่วนในเรื่องการติดตาม การปฏิบัติหรือการประเมินผลแทบไม่มีเลย

## 2. ด้านระเบียบวินัย

2.1 ขั้นตอนการปฏิบัติ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงินแล้วมีขั้นตอนมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ทำให้ไม่คล่องตัวเกิดปัญหา บางครั้งการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับสภาพการที่เปลี่ยนไป

2.2 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และต่อเนื่อง เกิดข้อผิดพลาดอยู่เสมอ รวมทั้งความไม่แน่นอน มั่นคง ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาลด้วย

## 3. ด้านงบประมาณ

งบประมาณของสภาตำบล พบว่ามีอยู่น้อยมาก จึงไม่สามารถกำหนด โครงการที่เป็นประโยชน์ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากได้

## 4. ด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนดโครงการ

เนื่องจากบุคลากรมีความรู้ค่อนข้างต่ำ การที่จะสามารถจัดทำแผนพัฒนา หรือการกำหนดโครงการได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถดำเนินการให้ได้ผลมาตรฐานนั้น จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

## 5. ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ

ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐอาจไม่ให้ความสำคัญเสียเองด้วยส่วนหนึ่ง และโครงการบางส่วนก็ไม่ได้ประสานงานกับตำบลโดยตรงให้ตำบลได้รับทราบอีกด้วย ทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นความสำคัญของตน และไม่สามารถประสานกับส่วนราชการอย่างได้ผลได้

## 6. ด้านความรู้ความสนใจของประชาชน

ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรบริหารในระดับตำบลน้อยมาก แต่ถ้าจะทำให้องค์กรบริหารในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องให้ประชาชนมีความเข้าใจ ให้ความสนใจ และสนับสนุนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของสภาตำบลอย่างเต็มที่และจริงจัง เมื่อประชาชนขาดการสนใจด้วยแล้ว การพัฒนา และการที่จะหวังให้หน่วยองค์กรท้องถิ่นมีความเข้มแข็งคงจะเป็นไปได้อย่างลำบากมาก

วิชัย รูปทอง (2530 : 98) ได้ศึกษาบทบาทและปัญหาผู้นำท้องถิ่นตามโครงการเสริมบทบาท ผู้นำท้องถิ่นของวิทยาลัยครูอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนเพื่อการพัฒนา นั้น จะต้องเป็นผู้มีความเมตตา โอบอ้อมอารี ซื่อสัตย์ สุจริต พุดจริงทำจริง ขยันอดทน มีความรับผิดชอบ และเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนา และพบว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ พัฒนาวัตถุ อยู่ในระดับปานกลาง แต่การพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยปรากฏว่างานพัฒนาชุมชนที่ดีนั้น จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักและมีความคุ้นเคยในการปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ทดลองฝึกปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเอง จะทำให้การพัฒนาชุมชนได้ง่าย และรวดเร็วยิ่งขึ้น

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531 : 8-81) ได้ทำการศึกษา ความรู้ ในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษากรณีกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวม พบว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการประชุม และการงบประมาณจึงทำให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคในการพัฒนา ซึ่งสืบเนื่องมาจากกรรมการสภาตำบล ส่วนใหญ่มีความรู้เพียงชั้น ป.4 นอกจากนั้น ยังพบว่ากรรมการสภาตำบลยังไม่สามารถอุทิศการทำงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนน้อยไม่สามารถจะยึดเป็นอาชีพหลักได้ จึงจำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่นไปด้วย

อมร แยมศรี (2538 : 26) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษา พบว่า ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ส่วนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันนั้น ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลแต่อย่างใด

เกรียงศักดิ์ เจียวยิ่ง และวิรัชญ กงกะจันทร์ (2538 : 4 – 5) ได้อธิบายถึงกิจกรรมที่  
เกิดการพัฒนา ไว้ดังนี้

1. เป็นการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล
2. เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ
3. เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน งาน โครงการต่าง ๆ
4. เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระบบระเบียบ
5. เป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การ  
บริหาร และการพัฒนาการบริหาร เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103 – 107) ได้ศึกษาปัญหา  
การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบล  
ที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

#### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุม  
ยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มัก  
ประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้  
ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การ  
บริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการ  
ตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือ  
ไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อ  
สารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็น  
ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้  
เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

#### 2. ด้านการบริหารงานบุคคล

ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่  
ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่าง  
ๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล  
ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา หัว  
หน้าส่วนการคลัง เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ทุ่มเท  
ให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์  
การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงาน

เพียงชั่วคราวเท่านั้น

### 3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้งบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

### 4. ด้านการบริหารพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติงาน และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการอินเทอร์เน็ตให้เป็นที่ยอมรับ ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอ และจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาท และภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157 – 160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานมีดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป คือ ประชากรทุกกลุ่มประสบปัญหาด้านงานค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และขาดคู่มือในการปฏิบัติงานมากที่สุด ปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ประชาชน พบว่า ประชานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประสบปัญหา ไม่ได้รับความสะดวกในการประสานงานมากที่สุด แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหาทางราชการไม่ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนตำบลให้พัฒนาการ

ส่วนกรรมการบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งประสบปัญหาประชาชนไม่ให้เกียรติและไม่ให้ความสำคัญแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร

## 2. ปัญหาในการบริหารในแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารงานสำนักงาน ได้แก่ ปัญหาไม่มีอาคารที่ทำการถาวร ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางอย่างไม่มีหรือไม่ครบถ้วน ปัญหาไม่มีวัสดุที่ใช้ในสำนักงานที่ทันสมัย ปัญหาผู้บริหารไม่มีประสบการณ์ในการจัดสำนักงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับส่วนราชการต่าง ๆ ไม่สะดวก เพราะไม่มีเครื่องมือสื่อสารหรือมีไม่เพียงพอ

2.2 สภาพปัญหาในด้านการวางแผนพัฒนา ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภารวมทั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจในขบวนการ และขั้นตอนการวางแผนพัฒนาอย่างถ่องแท้ ปัญหาข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านไม่ครบถ้วน และได้รับค่าเช่าเป็นอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาปัญหาผู้วางแผนละเลยการพัฒนาบุคคลและจิตใจ เพราะเน้นการพัฒนาด้านวัตถุมากเกินไป

2.3 สภาพปัญหาในด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาไม่เข้าใจเรื่องระเบียบการประชุมและไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ปัญหาสมาชิกไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร ปัญหาสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในแต่ละประเด็น ระเบียบการประชุม วาระการนำเสนอญัตติ การแปรญัตติ และการเสนอขอโครงการปัญหาสมาชิกไม่รักษามารยาทในที่ประชุม ปัญหาความขัดแย้งในที่ประชุม เพราะสมาชิกมุ่งผลประโยชน์ สู้หมู่บ้านตนเอง ปัญหาสมาชิกเกิดการเบียดเบียนการประชุม เป็นต้น

2.4 สภาพปัญหาในด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำข้อบังคับตำบล และปัญหาขาดผู้ประสานงานในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัญหาบุคลากรและสมาชิกแต่ละตำแหน่งไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ปัญหาผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ปัญหาบุคลากรขาดความรู้ในบางเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัด ปัญหาความขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ ของผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล และปัญหาสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากเกินไป ยากแก่การกำกับดูแลและอำนวยความสะดวก

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอ และปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

อุทาน ตางาม (2541 : 9) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานนั้นมีหลายด้าน เช่น ขาดประสบการณ์ในการทำงาน การศึกษาดำ ด้านงบประมาณ ด้านบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านผลประโยชน์ ถ้าสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้ การดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะประสบผลสำเร็จ

ผลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว พบว่า มีปัญหาหลายประการในการดำเนินงานบริหารในองค์กร ปัญหาส่วนมากได้แก่ ปัญหาการบริหารงานแต่ละด้านไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ตนเอง มีการศึกษาดำ ขาดความกระตือรือร้น ขาดประสบการณ์ในการทำงาน และไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ผู้วิจัยจึงได้นำผลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

วิวัฒน์ ศรีแก้ว (2546 : บทคัดย่อ) ที่ทำการศึกษารื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม พบว่า บทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม คือ ปัจจัยด้านความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ส่วนปัจจัยระดับการศึกษา ด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงาน และปัจจัยด้านประสบการณ์ในการทำงาน ไม่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งจากประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

- 1.1 ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน
- 1.2 ระดับการศึกษา
- 1.3 ความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

1.4 ประสบการณ์ในการทำงาน

1.5 ความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงาน

2. ตัวแปรตาม (Dependent variables) คือ การปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 ด้าน ดังนี้

2.1 จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก

2.2 รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

2.3 ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ

2.4 ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

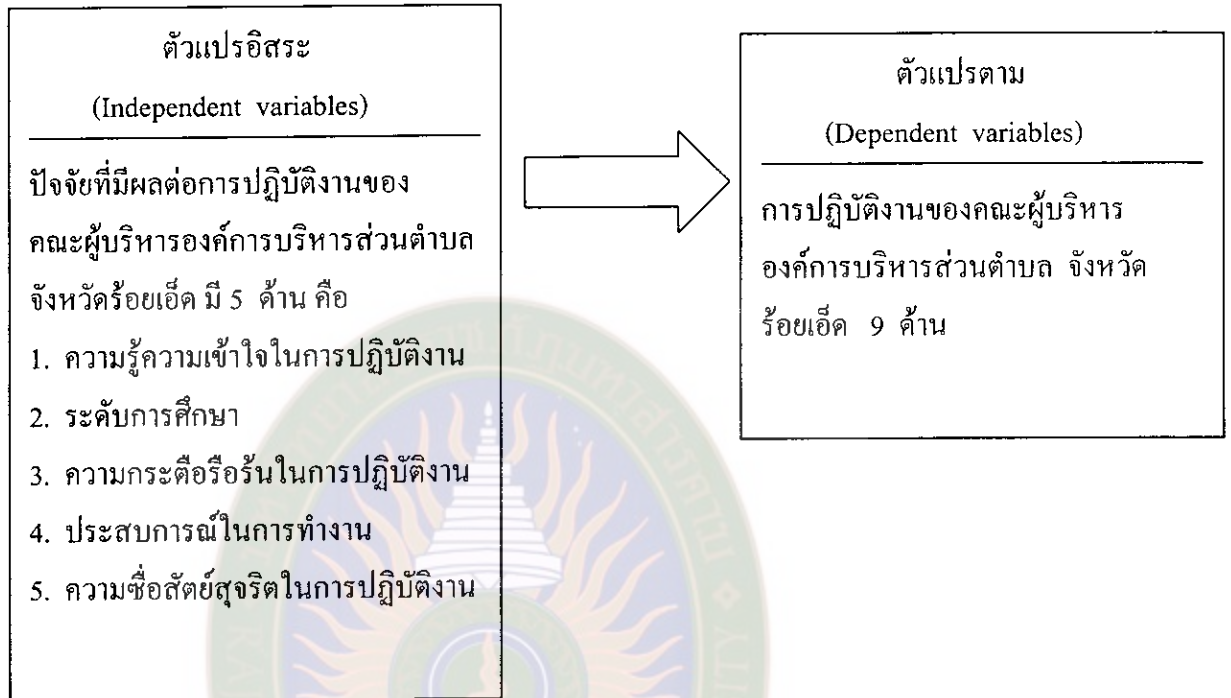
2.7 คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

2.9 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี เอกสารที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังรายละเอียดในแผนภูมิที่ 1





แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย