

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ระเบียบต่าง ๆ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนทร์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง Devolution ให้เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

โกวิทย์ พวงงาม (2546:28-29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่า มี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องที่แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึงการ โอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุการกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นหลักของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักสำคัญคือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการเองโดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่องเพื่อความผาสุกของท้องถิ่น โดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในท้องถิ่นชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

## 1.2 หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ติดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอื่นเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มึงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้กับท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมึงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้น

จากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประธาน คณะนิติศาสตร์ (2536 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

โรบสัน (Robson. 1953 : 101 อ้างใน ประหัต หงษ์ทองคำ. 2526 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 : 98 อ้างใน ประหัต หงษ์ทองคำ. 2526 : 10) กล่าวว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่น" หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิต (Wit. 1955 : 10 อ้างใน ประหัต หงษ์ทองคำ. 2526 : 11) ได้ให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐกลาง



## 2.2 แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2526 : 25-26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม

## 2.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41-43) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาการเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 3.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบล ได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎร ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้นดังนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 10)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/250 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน(ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการ แต่เป็นที่สังเกตว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องที่บางแห่งมิเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตามฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้นิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบัญชีกระทรวงมหาดไทยคํวณมาก ที่ มท.0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และคํวณมาก ที่ มท.0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาล ได้มีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 40 โดยสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและในประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้สภาตำบลพ้นจากสภาแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม มาตรา 41 และมาตรา 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง (สำนักงานกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์, 2545 : 31)

### 3.2 การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง ได้กำหนดหลักการ การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2539 : 15)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีตเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหารมีขอบเขตหน้าที่ และมีกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบล จะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

4. อำนาจทางการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรวจจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้จัดเก็บแล้วก็จัดสรรภาษีเหล่านี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีทางกฎหมายตามลำดับและที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่นอีกด้วย เช่น จากอากรรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลประถานบัตรประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล และประชาชนได้



รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสนวัตกรรมโดยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

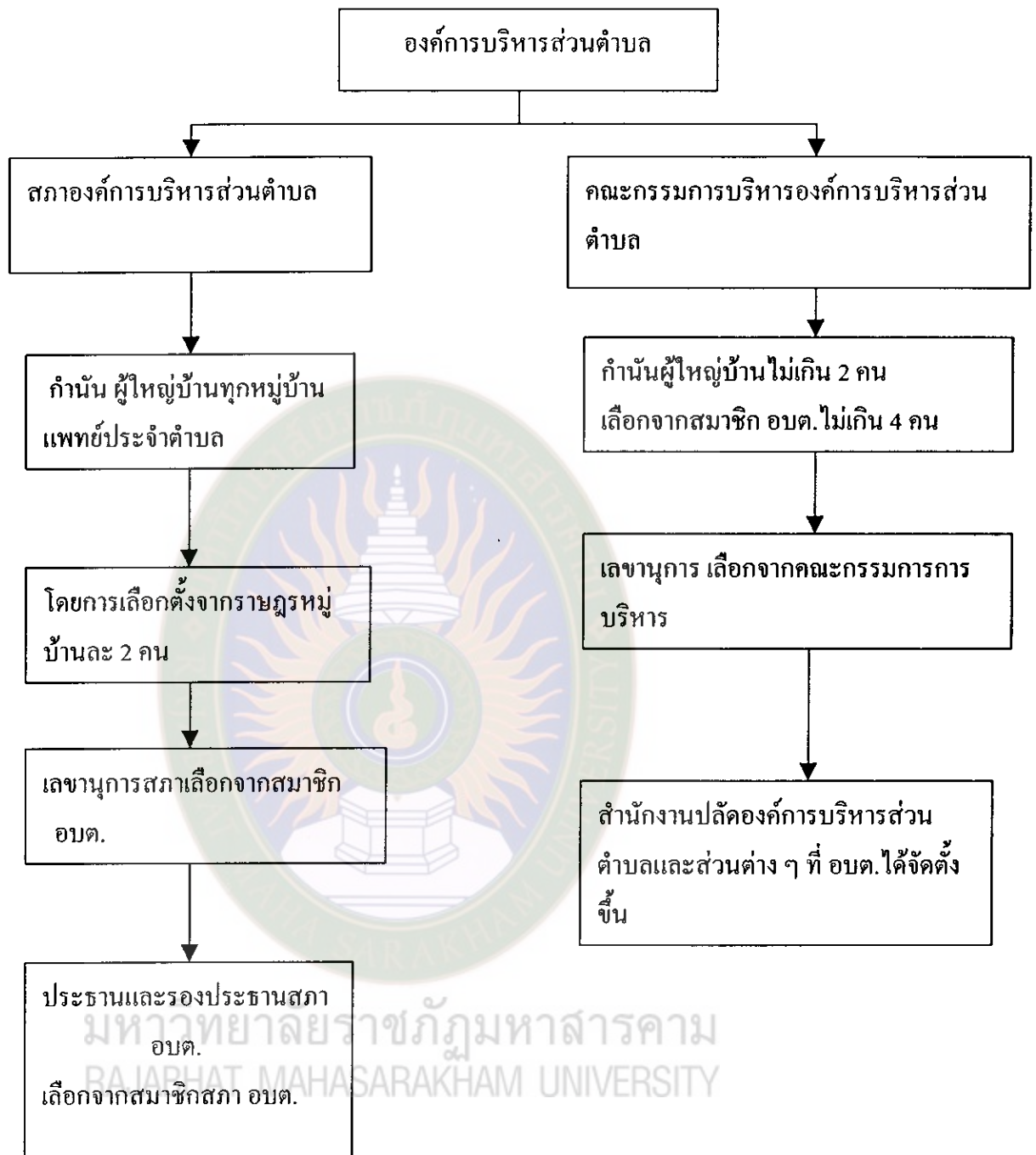
### 3.3 โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีโครงสร้างบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 20)

1. โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ปัจจุบันถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว)ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา และรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีและเลือกจากบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

1.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกดังกล่าวข้างต้น แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และเลือกอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะการกำหนด 4 ปี แรกให้กำนันเป็น โดยตำแหน่ง)

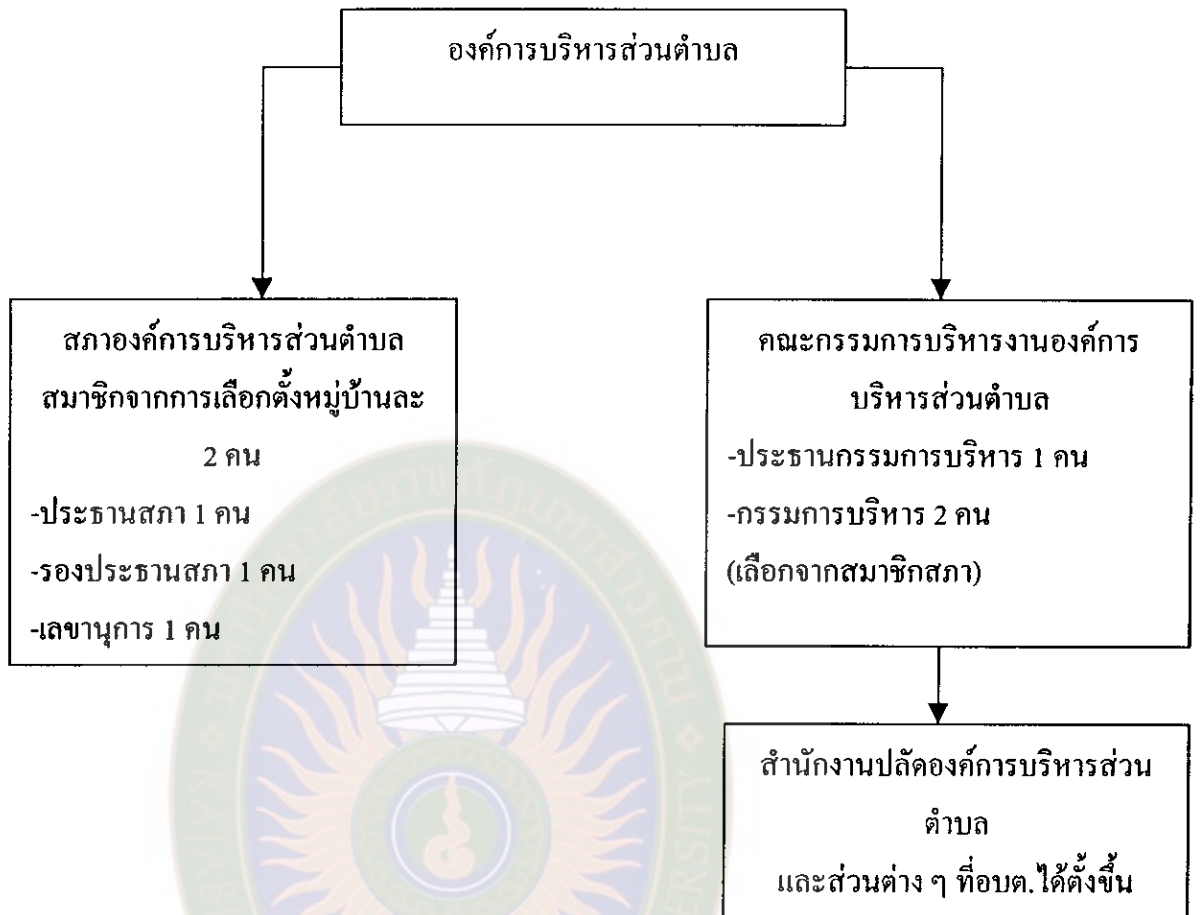


- แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (เดิม)
2. โครงสร้างการบริหารงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภา

องค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวคว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (ถ้ามีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน) มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ 1 คน โดยที่สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

2.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คนและกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

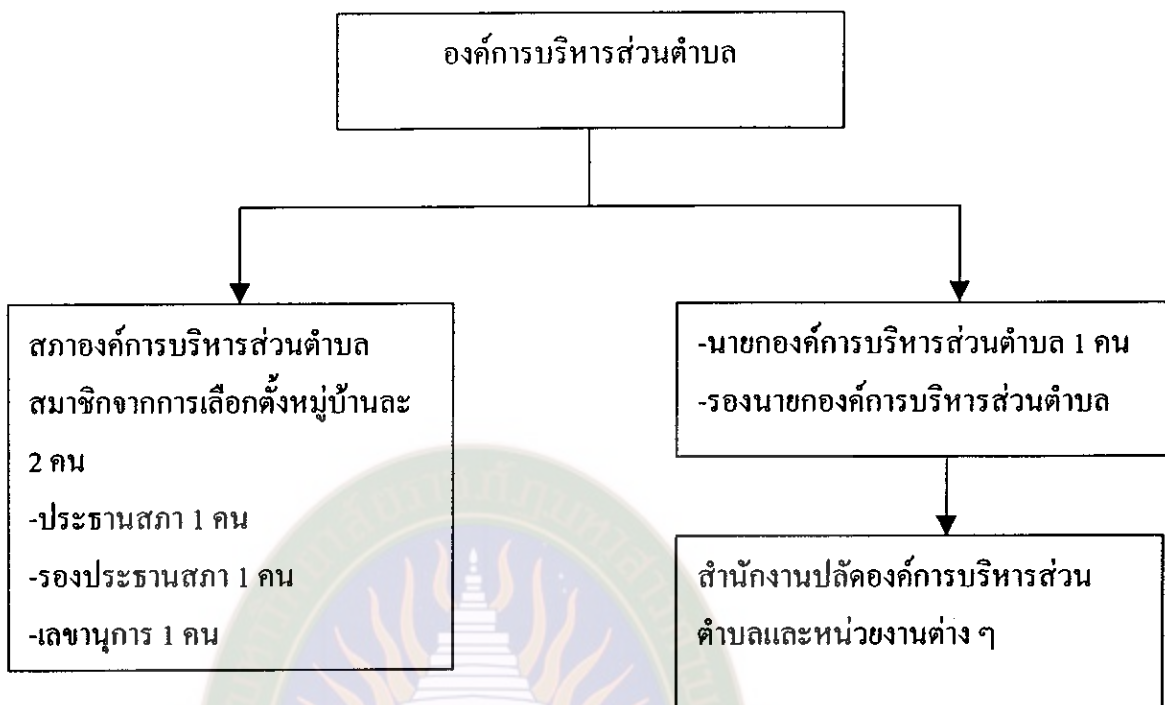


แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2542

3. โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 ดังนี้

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งส่วนตำบลคนหนึ่ง และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและมีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการบริหาร เป็น คณะผู้บริหารประธานกรรมการบริหาร เป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบังคับตำบล เป็น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย เป็น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย





แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5)พ.ศ.2546

### 3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการ
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผน
4. พัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่บำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาดกับการพาณิชย์

11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. กิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
13. กิจการเกี่ยวกับการผังเมือง

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจที่ชัดเจนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

##### 4.1 ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่มุม ดังนี้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น”

บาร์นาร์ด (Barnard, 1956: 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้น ๆ ว่าการบริหาร หมายถึงการทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

บุญชนะ อัดถากร (2532 : 25) ให้ความเห็นว่า การบริหารคือการอำนวยความสะดวกให้ทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็นแผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้นการบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอน การ

บริหาร คือ 1)การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์กร (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading) 4)การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ ทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 :56) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารมีลักษณะดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation)
6. การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์กรให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่จะบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคนผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107-109) ท่านผู้นี้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นการกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงาน ไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา (Science Not Rule of Thumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุดคือการศึกษารื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึกของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลัง ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร



ฟายล์ (Fayol . 1949 :39-40) ท่านผู้นี้เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมาก ได้ศึกษาหน้าที่ของการบริหารหรือขององค์การบริหาร และได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหาร นั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

- (1) การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ
- (2) อำนาจหน้าที่ลดหลั่นกัน
- (3) มีวินัย
- (4) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
- (5) ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม
- (6) ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม
- (7) หลักการรวมอำนาจ
- (8) หลักสายการบังคับบัญชา
- (9) ยึดระเบียบ กฎ คำสั่ง
- (10) ความเสมอภาค
- (11) เสถียรภาพในการทำงาน
- (12) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- (13) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- (14) การกำหนดทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้น Fayol ยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เป็นหลักการสำคัญอีกด้วย

กูริก และ อันวิก (Gulick and Urwick, 1963 : 170-171) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSDCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O = Orgainzing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ

S = Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

Co = Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

B = Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

แม็ควีเบอ์ Max Weber (1968 : 140) ได้กำหนดแนวทางในการบริหารไว้ อย่างชัดเจน 7 ประการ โดยเน้นที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา และสาระของการบริหารงาน ดังนี้

- (1) มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
- (2) มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
- (3) มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- (4) การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- (5) ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ
- (6) ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- (7) องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว (2535 : 42) ได้กล่าวถึง การบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะ เป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

- (1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- (2) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
- (3) การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- (4) การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 90) ได้กล่าวถึง การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้

- (1) การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
- (2) ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- (3) คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน

(4) องค์กรประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจเช่นเดียวกับมนุษย์

(5) ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่าการบริหารองค์การเป็นการบริหารคน และบริหารงานควบคู่กันไป

จะเห็นได้ว่า แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมา กล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร โดยใครและด้วยวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงานการจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกสรรหาบุคลากร ให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงานหน้าที่หลักสำคัญต่อมาคือ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การทำงานรายงานและการจัดงบประมาณ

#### 4.3 ทฤษฎีการการบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทฤษฎีการการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทฤษฎีการการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ทฤษฎีการมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์การ
3. วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทฤษฎีการการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการ นี้มักจะเรียกว่า “4 M's” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่าน มีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่ เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและ เลือกร้อย่างเหมาะสมทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 193-212) ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า กรรมการสภาตำบลที่มีอายุมาก เป็นผู้มีประสบการณ์มากยิ่งขึ้นทำให้การบริหารพัฒนาสูงขึ้น ระดับการศึกษาสูง ไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้การบริหารพัฒนาตำบลสูงขึ้น

สุรเกียรติ์ จิตะฐาน (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือการเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการอบรม

กระทรวงมหาดไทย (2539 : 85-102) สถาบันดำรงราชานุภาพ รายงานการวิจัยปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล เอกสาร สตร. 11/2539 โดยนำเสนอปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน คือ

1. ด้านการจัดโครงสร้าง พบว่า การประชุม การจัดทำรายงานการประชุมยังไม่มีมีการจัดทำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้ เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทของตนเอง



2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า คณะกรรมการบริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเนื่องมาจากระเบียบที่ใช้ควบคุมในการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป รวมทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายประเภท ดังนี้

(1) พนักงานส่วนตำบล ใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์พระราชกฤษฎีกา “ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539”

(2) ลูกจ้างใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536

(3) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารงานส่วนท้องถิ่น ให้ถือระเบียบและปฏิบัติตามมาตรา 72 วรรค 3 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ พบว่า การจัดทำงานงบประมาณส่วนใหญ่ทันตามกำหนดเวลาแต่มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่สามารถจัดทำให้ทันตามกำหนดได้เพราะยังขาดหรือไม่มีการประชุมร่างข้อบังคับงบประมาณไว้แต่เนิ่น ๆ ทั้งนี้เพราะยังไม่ต่อระบบงานและยังขาดประสบการณ์หรือความชำนาญในการทำงาน

4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการจัดทำเป็นบางส่วนที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามกำหนดหรือล่าช้า เพราะมีบุคคลที่มีส่วนได้เสียขององค์การบริหารส่วนตำบล บางคนใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในข้อกฎหมาย ระเบียบ ในการปฏิบัติอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความงุนงงหรือ เจตนาของผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรง

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับกรมการปกครอง (2539 : 6984) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำ ในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกันในการจัดซื้อ จัดจ้าง ยังไม่ถูกต้อง

ตามระเบียบ กฎหมายเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจและเจตนาของ ผู้ปฏิบัติและมีการอาศัย ช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่องการ กำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่า เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังและอำเภอยังสับสน ในบทบาทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน พ.ศ.2537 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยลงวัน ที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงาน งานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การ วางแผนพัฒนาการประชุมชนองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการ บริหารงบประมาณนอกจากนั้นยังพบว่าการบริหารงานและปัญหาในการบริหารงานขององค์การ บริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีสำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ มีการบรรจุ พนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามพัฒนาระยะ 5 ปี มีการจัดทำ แผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจใน ระเบียบขั้นตอนการประชุมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้เงินงบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ต้องการมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น ในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการ บริหารงานอย่างถ่องแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับ ความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดเลือกโครงการพัฒนา บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนพัฒนาและการ กำกับดูแลของอำเภอจึงเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำ ให้อำเภอเข้ามาครอบงำการพัฒนา โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการ ของประชาชนในตำบล

นอกจากนี้ยังพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสบการณ์ในการบริหารงานบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสบการณ์ในการบริหารการพัฒนา เพราะเป็นพนักงานที่บรรจุใหม่ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำงาน รายได้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะ

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : บทคัดย่อ) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนตำบลธนู จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยมจังหวัดพิจิตร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บและการหารายได้ ขาดทุนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินจากองค์กรภายนอกและจากชุมชนที่น่าเชื่อถือ ทำให้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลทางด้านการจัดหางบประมาณการบริหารรายได้การบริหารรายจ่าย อยู่ในระดับต่ำ

สุทรินทร์ บุญมี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดนครพนม 6 ด้าน คือ การบริหารสำนักงาน การวางแผน พัฒนาการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดซื้อข้อมบงคับตำบล การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการการบริหาร โดยตำแหน่ง และคณะกรรมการบริหาร โดยการเลือกตั้งพบว่า

1. การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง และโดยการเลือกตั้งโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การดำเนินการของคณะกรรมการบริหารในด้านการทำข้อมบงคับ การบริหารงบประมาณ การประชุมสภา การบริหารงานบุคคล การวางแผนพัฒนาและการบริหารสำนักงาน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามสถานภาพพบว่า คณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งสำนักงาน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามสถานภาพพบว่า คณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง โดยรวมมีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง มีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน สำหรับคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล โดยการเลือกตั้ง โดยรวมการดำเนินการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า คณะกรรมการบริหาร โดยการเลือกตั้ง มีการดำเนินการอยู่ในระดับมากในทุกด้านเช่นเดียวกัน

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของระดับการดำเนินการของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนคติของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งและการเลือกตั้ง พบว่า คณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง และกรรมการบริหาร โดยการเลือกตั้งมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร โดยภาพรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ในการจัดทำข้อบังคับ คณะกรรมการบริหารมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่น ๆ ความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

1. ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ

2. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วย ด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน

2.5 การออกระเบียบสลับซับซ้อนมีรายละเอียดขั้นตอนมากเกินไป

รัชพงษ์ แสนอินทรอำนาจ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางสภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในการจัดการองค์การมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนาความสามารถในกระบวนการวางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชน ในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหาร อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล



**ธัมฤทธิ์ สุขสงค์** (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กเยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

**อำพล ลมปลิว** (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงานพัฒนาชุมชน:ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งานแยกเป็นรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งานโดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน มี



ความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตรการให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

สุปัทม์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลางมี 1 ด้าน คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

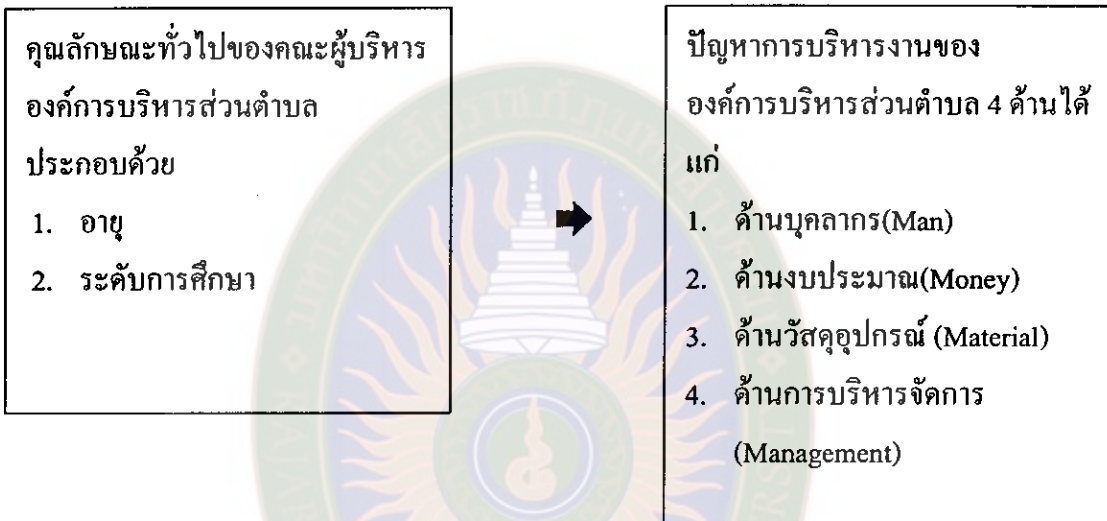
จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผู้ให้ความสนใจศึกษาเป็นอย่างมาก บางเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก บางเรื่องเริ่มมีการพัฒนาแล้วและยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยังไม่สูงนัก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ผู้วิจัยจะได้นำไปประกอบการอภิปรายผลต่อไป

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์