

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
 - 3.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร
 - 3.2 กระบวนการบริหาร
 - 3.2.1 การวางแผน(Planning)
 - 3.2.2 การจัดองค์กร (Organizing)
 - 3.2.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
 - 3.2.4 การจัดงบประมาณ (Budgeting)
 - 3.2.5 การชี้นำ (Leading)
 - 3.2.6 การควบคุม (Controlling)
4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
5. ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้อง
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใด ที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจ และหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินการของรัฐ หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบาย และมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

1.2. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 1. : การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอน ยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

1.2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
- 2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

3) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

1.2.3 การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

1.3 การกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการในด้านการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้นตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติและปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามมาตรา 30 1. แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเภทชั้นของ อบต. ซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความเหลื่อมล้ำกันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณ และเป็นภารกิจที่เข้าซ้อนกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอน ในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบปรับ จะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุงค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง

1.4 แนวทางการดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลด หรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอ หรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อม และดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2533 : 22) อธิบายไว้คือ

2.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.1.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

2.1.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.1.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.1.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระเต็มที่ทีเดียว หมายความว่า เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

2.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1 – 137) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มี การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่ง เรียกว่า คณะราษฎร กลุ่มบุคคลส่วนใหญ่ส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศใน ทวีป ยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มี การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครอง แบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์ มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาเป็นของ ประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติใน ครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่าง เดียวการศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลายซึ่งเป็นกลจักรในการปกครองก็ยังไม่รู้เรื่อง ประชาธิปไตยข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายคิดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้น คณะ ราษฎร จึงได้กำหนด โครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม และ พื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลักเพื่อนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยอัน สมบูรณ์ แบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ ประชาชนเลือก ผู้แทนของตนเข้าสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจ ประชาธิปไตยและในขณะนั้นคณะราษฎรก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่อง ประชาธิปไตยรู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้ การศึกษาแก่ประชาชนรวมทั้งให้ประชาชน ได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วน และกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียงหนึ่ง ปี) จึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติ ระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะ ภาษีที่จะเก็บรายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาล ออกเป็น 3 ประเภท คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่ง การจัดตั้งเทศบาลใน ครั้งนั้น แม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาล เมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมทั้งสิ้น เพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาคือขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชน

ส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประมาณถึง ร้อยละ 90 ได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้นจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้ง สภาจังหวัด ขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องเทศบาลและส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่ง ตอนนั้นเรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างไรต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่าย และกว้างขวางขึ้นอีกแต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้น ในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้พิจารณาถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลยหรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชน เป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจ สอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ๆ พล.ร.อ.จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลก ทั้งอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เห็นว่ารากฐานในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนเอง จึงได้สั่งการให้

กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222 /2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งจำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์การในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตย ทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ในขณะนั้นจึงมีองค์การระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล นี้ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/ 2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเอง ก็ได้จัดตั้ง กองฝึกอบรมตั้ง โรงเรียนนายอำเภอขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการและเร่งรัดพัฒนาสภาตำบล โดยทำการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่ง ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบล คือ กำนัน ในช่วงนี้จะมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้นแทน มีกรรมการโดยตำแหน่ง โดยมีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำ ตำบล และกรรมการ โดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดจนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

นอกจากนี้ ประเทศไทย ยังมีหน่วยการปกครองที่ทางกฎหมายกำหนด คือกรุงเทพ ฯ ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพ ฯ พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2.3 โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ เรียกรอหนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมดไปในท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

2.4.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายก 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

2.5 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

2.5.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.5.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.6 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 59 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.6.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.6.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.6.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล

2.7.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2.7.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 2.7.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 2.7.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 2.7.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 2.7.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 2.7.7 คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2.7.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

2.7.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.8 หน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจจะทำได้

- 2.8.1 ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2.8.2 ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 2.8.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 2.8.4 ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 2.8.5 ให้มีและการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 2.8.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 2.8.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 2.8.8 การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 2.8.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล
- 2.8.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 2.8.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

2.9 พนักงานส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- 2.9.1 สำนักงานปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล
- 2.9.2 ส่วนต่างๆ ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

2.10 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังนี้

2.10.1 มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร การฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2.10.2 มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด

2.10.3 มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล

2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล

3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่ง สถานที่เล่นการพนันอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล

2.10.4 มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.10.5 มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

2.10.6 กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ใน องค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.10.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราร้อยละศูนย์ ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้ องค์การบริหาร ส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

2.10.8 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 2.11.1 เงินเดือน
- 2.11.2 ค่าจ้าง
- 2.11.3 เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- 2.11.4 ค่าใช้สอย
- 2.11.5 ค่าวัสดุ
- 2.11.6 ค่าครุภัณฑ์
- 2.11.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 2.11.8 ค่าสาธารณูปโภค
- 2.11.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 2.11.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.12 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจ ให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการบริหาร ล้วนมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนั้นองค์การบริหาร

ส่วนตำบลยังมีรายได้ เป็นของตนเอง สามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

3. แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหาร

3.1. ความหมายและความสำคัญของการบริหาร

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542:92) การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ จุดมุ่งหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

มัลลิกา ต้นสอน (2545:10) “การจัดการ(Management)” หมายถึง การใช้ทรัพยากรใน การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการบริหาร “(Administration)” หมายถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

ศิริวรรณ เสรวีรัตน์ และคณะ (อ้างถึงใน ตุลาคมหาพสุธานนท์,2545) การจัดการ คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ 1. การวางแผน 2. การจัดองค์การ 3. การชี้นำ 4. การควบคุม

สุกัญญา เอ็มอัมรรวม(2546:38) ในอดีตที่ผ่านมาคำว่า “การบริหารAdministration)” จะใช้ในภาครัฐราชการและคำว่า “การจัดการ(Management)” มักจะใช้ในภาคเอกชน ซึ่งทั้งสอง คำนี้มีความหมายและคำนิยามไม่แตกต่างกัน

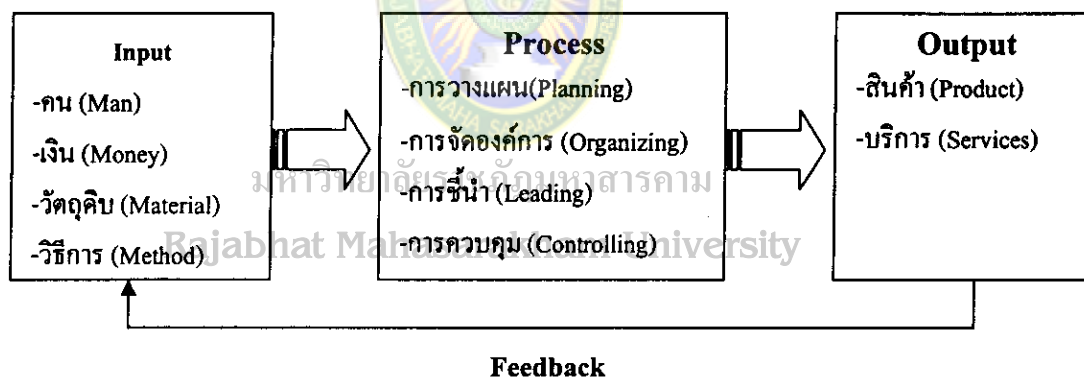
เฮส จอห์น Hayes, John (2002:109) ผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษอยู่ 3 ประการ คือ หน้าที่ในการตัดสินใจว่าอะไรคือสิ่งที่จำเป็นต้องทำโดยผ่าน กระบวนการจัดทำแผน (Planning) และการจัดทำงบประมาณ (Budgeting) ต่อมาคือหน้าที่ใน การ พัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานโดยการจัดองค์การ (Organising) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) และประการสุดท้ายหน้าที่ในการสร้างความเชื่อมั่นในผลการปฏิบัติงานด้วย การควบคุม (Controlling)

พาร์สันส์ แพททริเซีย Parsons, Patricia J. (2003) มีกิจกรรม 4 อย่างที่เป็นหัวใจสำคัญที่ ผู้บริหารจะต้องใช้ในการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายหรือเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

จากความหมายคำว่า “การบริหาร” หรือ “การจัดการ” ที่มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า มีความหมายอย่างเดียวกันและหมายถึง การใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่าน ขั้นตอนการบริหาร คือ 1. การวางแผน 2. การจัดองค์การ 3. การชี้นำ 4. การจัดคนเข้าทำงาน 5. การงบประมาณ 6. การควบคุม

3.2. กระบวนการบริหาร

มดลิกา ต้นสอน (2545:10) การจัดการมีความเป็นสากล (Universal) ที่ประยุกต์ให้ การดำเนินงานในทุกองค์การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ตลอดจนได้รับการยอมรับว่าเป็นงานที่สำคัญและมีความจำเป็นสำหรับทุกองค์การที่ผู้บริหารจะต้องบริหารงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบตามขั้นตอนการปฏิบัติ หรือที่เรียกว่ากระบวนการทางการจัดการ (Management Process) ซึ่งมีรายละเอียดดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 รายละเอียดของกระบวนการจัดการ

ที่มา : ปรับปรุงจาก ดุลา มหาพสุชานนท์ “หลักการจัดการ หลักการบริหาร”, 2545 : 39

3.2.1 การวางแผน (Planning)

ดูบริน และ ไอเรแลนด์ Dubrin and Ireland (อ้างถึงใน ดุลา มหาพสุชานนท์, 2545:97) ให้ความหมายการวางแผนว่า คือกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายไว้ในอนาคต การใช้ทรัพยากร และการปฏิบัติงานที่จะให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งสรุปประเภทของแผนไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. แผนระยะสั้นและแผนระยะยาว (Short-range and long-range plan) เป็นการแบ่งประเภทของแผนโดยพิจารณาถึงระยะเวลาของการใช้แผนเป็นหลัก ได้แก่ แผนระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี แผนระยะปานกลางระยะ 1-5 ปี และแผนระยะยาว ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

2. แผนกลยุทธ์ แผนยุทธวิธี และแผนปฏิบัติการ (Strategic plan ,Tactical plan and operation plan) แผนกลยุทธ์จะเป็นแผนระยะยาว เป็นแผนที่รวบรวมเอาทิศทางในการปฏิบัติงานต่างๆ โดยมุ่งไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่กำหนดว่าอะไรที่ควรปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งแผนปฏิบัติการจะอยู่ในขอบเขตที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าแผนกลยุทธ์ และแผนยุทธวิธีเป็นแผนในรายละเอียดที่จำเป็นสำหรับธุรกิจ

3. แผนประจำหรือแผนถาวรและแผนใช้ครั้งเดียว (Standing plans and single-use plans) เป็นแผนที่มีลักษณะถูกนำมาใช้ประจำหรือนำมาปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาเท่าใด

ตารางที่ 1 ความแตกต่างของแผนระดับต่างๆ

แผนกลยุทธ์ (Strategic plans)	แผนยุทธวิธี (Tactical plans)	แผนปฏิบัติการ (Operational plans)
1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะยาว	1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะปานกลาง	1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะสั้น
2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนกว้างกว่า	2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนแคบกว่า	2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนเฉพาะเจาะจงมากกว่า
3. วัตถุประสงค์ของแผนเกี่ยวข้องกับเป้าหมายและยุทธวิธี	3. วัตถุประสงค์ของแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	3. วัตถุประสงค์ของแผนเป็นเรื่องของการวางแผนในการปฏิบัติงานรายวัน

องค์กรโดยส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน ล้วนแต่ประสบปัญหาทั้งที่เกิดจากภายในและสภาวะแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร องค์กรที่ไม่สามารถปรับตัวหรือแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงได้ ส่วนใหญ่เนื่องจากวางแผนไม่เป็น หรือประสบปัญหาอุปสรรคในการวางแผนดังนี้

- (1) ขาดความรู้ทางวิชาการในการวางแผน
- (2) ขาดข้อมูลและข่าวสารที่จะใช้ประกอบในการวางแผน
- (3) การวางแผนด้วยความเขิน โดยไม่ได้ใช้หลักวิชา
- (4) วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนและการวางแผนไม่สอดคล้องกัน
- (5) นำประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้องกับแผน
- (6) สภาวะแวดล้อม ขนบธรรมเนียมประเพณี กลุ่มชนในสังคม

(7) ขาดปัจจัยในการดำเนินการตามแผน

มัลลิกา ต้นสอน (2545:66-67) กล่าวถึงองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญและให้ความสนใจในการวางแผนเนื่องจากเหตุผล ดังนี้

- (1) การวางแผนช่วยในการกำหนดทิศทางขององค์กร
- (2) การวางแผนช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
- (3) การวางแผนช่วยให้ลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อน
- (4) การวางแผนช่วยในการกำหนดมาตรฐานสำหรับการประเมินควบคุม

อุทิศ ขาวเขียว (2546:1-2) กล่าวถึง แนวคิดพื้นฐานของการวางแผนในการบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบันเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับแนวคิดการบริหารที่เน้นวิธีการบรรลุผลสำเร็จจากการบริหาร(เชิงกลยุทธ์) ภายใต้อำนาจและหลักการที่ว่าความสำเร็จขององค์กรใดๆ นั้นจะต้องอาศัยความพร้อมขององค์กรในด้านการเตรียมการ การบริหารจัดการที่ดี และความพร้อมในสมรรถนะขององค์กรที่เข้มแข็ง “แผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)” เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยชี้นำการบริหารขององค์กร ที่เกิดจากกระบวนการระดมสมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีส่วนร่วม โดยยึดหลักการวิเคราะห์ให้ทราบสถานะแวดล้อม ให้ “รู้เขารู้เรา” เพื่อชี้แนะเป้าประสงค์ (วิสัยทัศน์ พันธกิจและวัตถุประสงค์หลักของแผน) และกลยุทธ์ กลวิธีทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม และมีการจัดลำดับความสำคัญกลยุทธ์กลวิธี เพื่อการจัดสรรทรัพยากรการบริหาร โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับสถานะแวดล้อม SWOT ดังนี้

W+O=Off-set approach กลยุทธ์ “ทดแทน” แก้ไขจุดอ่อนเพื่อใช้ โอกาสที่มีอยู่ขององค์กร	S+O=Matching approach กลยุทธ์ “ผนึกกำลัง” ที่เน้นการใช้จุดแข็งเพื่อ เปิดโอกาสใหม่การแข่งขันขององค์กร
W+T=Mitigation approach กลยุทธ์ “บรรเทา” หาทางผ่านพ้นจุดอ่อน และเลี่ยงภาวะคุกคามที่บดบังวัตถุประสงค์	S+T=Covering approach กลยุทธ์ “คุ้มกัน” อาศัยจุดแข็งด้านและครึ่ง ภาวะคุกคามที่มีต่อวัตถุประสงค์

แผนภูมิที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ผัง SWOT และกลยุทธ์ทางเลือก

ที่มา : ปรับปรุงจาก อุทิศ ขาวเขียว “การวางแผนกลยุทธ์” (2546:89)

ชัยสิทธิ์ เถลิงมิชัยประเสริฐ (2544:1-20) การวางแผนกลยุทธ์ ควรเริ่มด้วยการการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร เนื่องจากองค์กรต่างๆมีปฏิสัมพันธ์กัน และ ปฏิสัมพันธ์

กับสิ่งแวดล้อม ภายใต้แนวคิดที่ว่าลักษณะองค์กรเป็นระบบเปิด (Open System) ดังนั้นผู้บริหารองค์กรจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เป็นประโยชน์และสนับสนุนต่อการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และขจัดปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานอันจะนำไปสู่ความล้มเหลวขององค์กร ซึ่งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะประกอบด้วย 5 ส่วนดังนี้

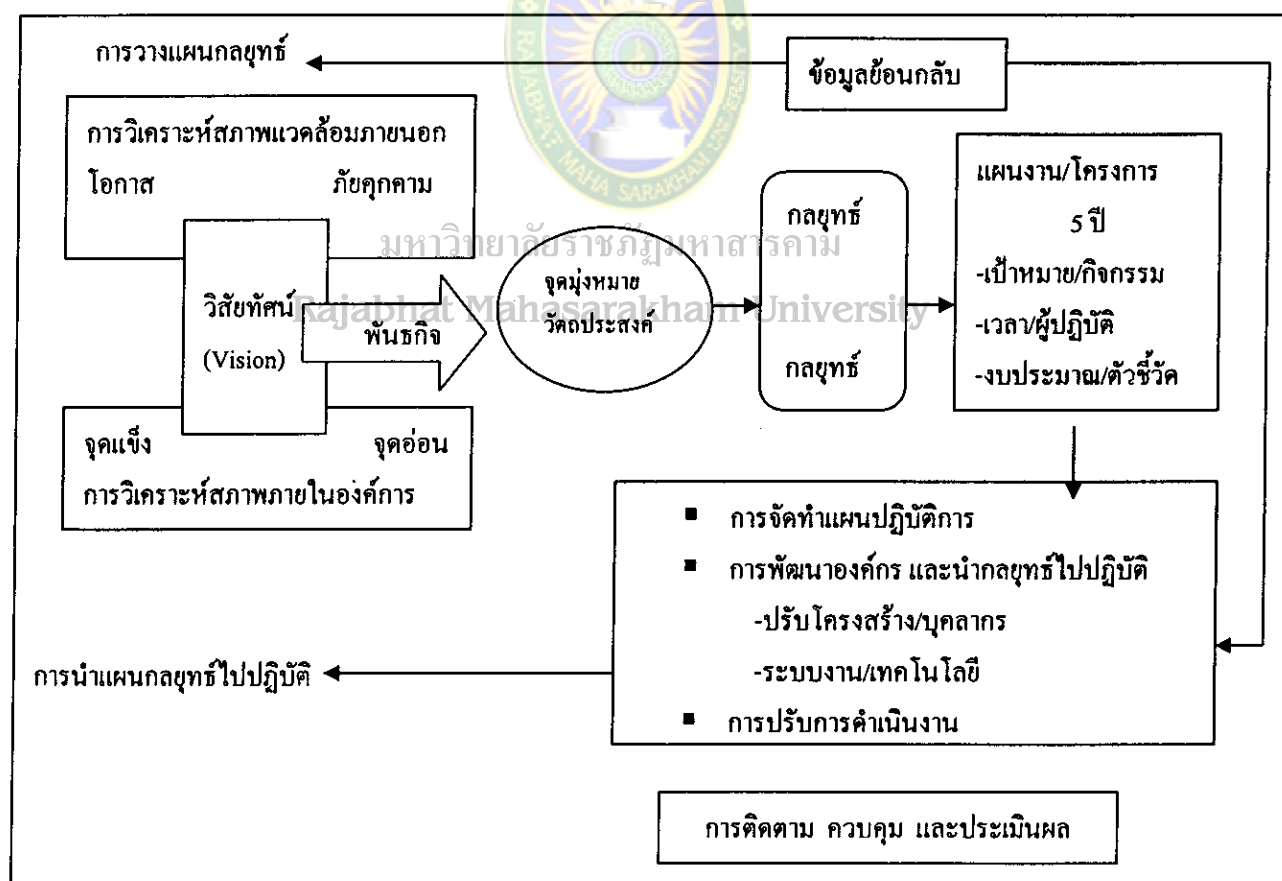
ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพภายในองค์กร

ส่วนที่ 3 การสรุปโอกาส ภัยคุกคาม จุดแข็งจุดอ่อน

ส่วนที่ 4 การกำหนดกลยุทธ์

ส่วนที่ 5 การทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์



แผนภูมิที่ 4 การวางแผนกลยุทธ์ในกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์
ที่มา : ปรับปรุงจาก ปีณรศ มาลากุล ณ อยุธยา “การบริหารเชิงกลยุทธ์”
(อ้างในชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ, 2544 : 1-19)

ชาร์ล ดับบิว แอน ฮิล และ การ์เทท อา โจน Charles W. L. Hill and Gareth R. Jones
(2004:8) การวางแผนกลยุทธ์มีกระบวนการดำเนินการใน 5 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

- (1) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเพื่อค้นหาโอกาสและภัยคุกคาม
- (2) วิเคราะห์สภาพการทำงานภายในองค์กรเพื่อค้นหาจุดอ่อน-จุดแข็ง
- (3) กำหนดกลยุทธ์ภายใต้จุดแข็งขององค์กรและแก้ไขจุดอ่อนเพื่อก้าวไปสู่โอกาสและหาทางป้องกันภัยคุกคาม
- (4) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

สรุป การวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อการบริหารจัดการของนายกองกิจการบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานทราบบทบาทและหน้าที่ของตน ในด้านวิชาการและทรัพยากร

3.2.2 การจัดองค์การ (Organizing)

สุกัญญา เอ็มอัมรรวม (2546:1) ได้ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นหน่วยทางสังคมที่มีกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปที่มีโครงสร้างที่จัดทำขึ้นตามกระบวนการสำหรับให้บุคคลเหล่านี้มาร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกัน ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ มีการจัดระบบทำงานที่ดี เพื่อสามารถดำเนินการไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดและประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

มัลลิกา ต้นสอน (2545:114) องค์การ หมายถึง ระบบสังคมที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และมีขอบเขตที่แยกตนเองออกจากสภาพแวดล้อม โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างชัดเจน สามารถแบ่งองค์การออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

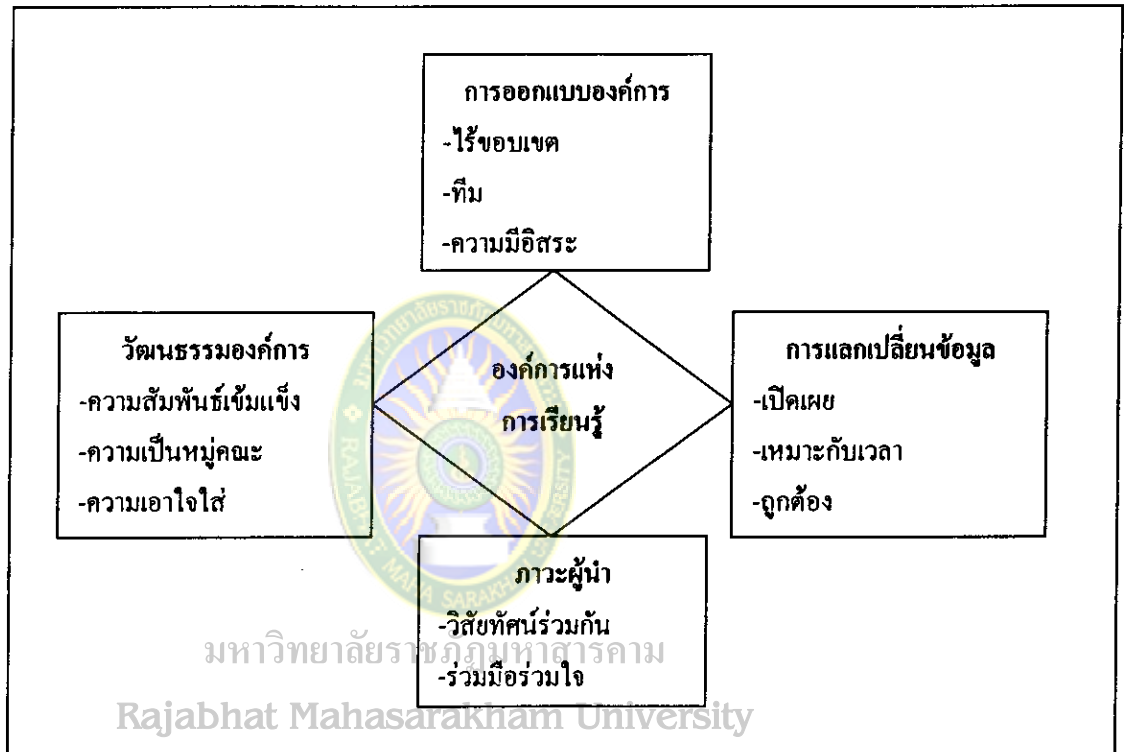
1. องค์การแบบเป็นทางการ (Formal Organization) หมายถึงองค์การที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีแบบแผนและขอบเขตที่ชัดเจน มีการจัดโครงสร้างขององค์การตามหน้าที่ หรือบทบาทในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถแสดงออกในรูปแผนภูมิโครงสร้างองค์การ โดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนมีการกำหนดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีขอบเขตและจำนวนสมาชิกที่แน่นอน และมีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ
2. องค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หมายถึงการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล เพื่อทำกิจกรรมหรือมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันทั้งภายในระบบและต่อ

สภาพแวดล้อมโดยปราศจากจุดประสงค์ที่เป็นทางการ โดยปกติองค์การแบบไม่เป็นทางการมักเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิก

สตีเฟน พี โรบบิน Stephen P. Robbins (2001 :2) การจัดองค์การคือ กระบวนการพิจารณาว่างานอะไรบ้างที่จะได้รับการปฏิบัติ ใครจะทำงานนั้น จัดกลุ่มงานนั้นอย่างไร ใครจะต้องรายงานต่อใคร และระดับใดบ้างที่จะทำการตัดสินใจ

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2544:55) การจัดองค์การหมายถึง กระบวนการเพื่อสร้างกรอบเพื่อการพัฒนาและการมอบหมายงาน ให้ได้ทรัพยากร และจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนประสานกิจกรรมในงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การจัดองค์การจึงเป็นความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับผู้ปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จตามแผนงานที่ได้วางไว้ การจัดองค์การที่ดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงการไหลของงาน ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงขอบเขตของงาน จัดวางช่องทางเพื่อการสื่อสารและการตัดสินใจ ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน และขจัดข้อขัดแย้งในหน้าที่การงาน ช่วยให้การจัดกิจกรรมต่างๆ มีความสำคัญกับเป้าหมาย ช่วยให้ความพยายามมีจุดมุ่งหมายชัดเจน และเป็นกรอบที่ช่วยเชื่อมโยงการวางแผนกับการควบคุมไปสู่ความสำเร็จ

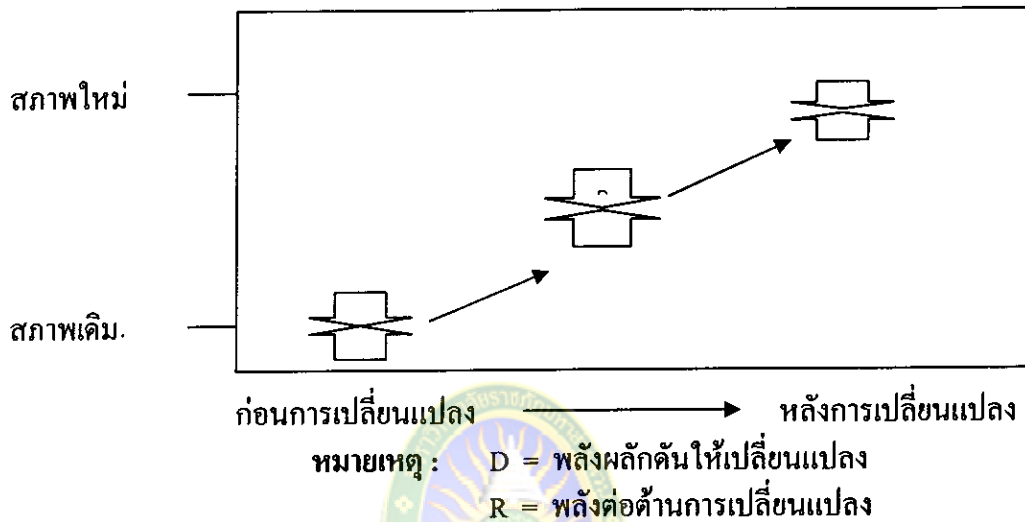
โรบบิน และ คอลเตอร์ Robbins และ Coulter (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2544 :65) แนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นองค์การที่พัฒนาความสามารถเพื่อการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพราะสมาชิกทุกคนใช้บทบาทเต็มที่ในการระบุปัญหาและแก้ไขปัญหาในการทำงาน ในองค์การแห่งการเรียนรู้พนักงานแสวงหาความรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่กันอย่างต่อเนื่อง และใช้ความรู้นั้นในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน องค์การแห่งการเรียนรู้จึงประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญคือ การออกแบบองค์การ (Organization design) การแลกเปลี่ยนข้อมูล (Information Sharing) ภาวะผู้นำ (Leadership) และวัฒนธรรมองค์การ (Culture)



แผนภูมิที่ 5 แสดงลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้

ที่มา : ปรับปรุงจาก เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง “การจัดการและการพัฒนาองค์การ” (2544: 66)

นพ ศรีบุญภาค (2546:225) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงองค์การสามารถกระทำได้ในด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการ และในด้านพฤติกรรมองค์การ การปรับปรุงโครงสร้าง การรื้อปรับระบบองค์การที่เน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคลและกลุ่มในองค์การ ก็อาจนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงองค์การได้ อย่างไรก็ตามการใช้เทคนิค หรือเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็คงต้องขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาขององค์การด้วยว่าเป็นไปในด้านใดและควรใช้เครื่องมือหรือเทคนิคอะไรเข้ามาดำเนินการ ตัวแบบวิเคราะห์สนามพลังของเลอวิน (Lewin's Force Field Analysis Model) ซึ่ง Kurt Lewin (1951) ได้พัฒนาตัวแบบขึ้นมาเพื่ออธิบายและสร้างความเข้าใจว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงทำงานได้อย่างไร



แผนภูมิที่ 6 ตัวแบบการวิเคราะห์สนามพลัง

ที่มา : ปรับปรุงจาก นพ ศรีบุญนาค “ศาสตร์การจัดการ” (2546: 226)

จากภาพที่ 6 จะเห็นว่าก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงพลังผลักดันเท่ากับพลังต่อต้าน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานของตัวแบบที่ว่า ในสภาพเดิมที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆจะมีดุลยภาพระหว่างพลังทั้งสอง หากเราต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องเพิ่มพลังผลักดันให้มากกว่าพลังต่อต้าน หลังการเปลี่ยนแปลงแล้วพลังผลักดันก็จะเท่ากับพลังต่อต้านซึ่งเป็นสภาพใหม่ที่เราต้องการ พลังที่มาต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีหลายอย่างได้แก่กลัวเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ กลัวว่าค่าใช้จ่ายจะมาก กลัวเสียหน้า เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องเพิ่มพลังผลักดันและลดพลังต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ เข้ามาดำเนินการ เลอวินได้เสนอว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การควรมีกระบวนการหรือขั้นตอน 3 ขั้นตอน (Comings และ Worley, 1997; Schermerhon, Jr. และ Osborn, 1994 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2544:139-140) ดังนี้

1. ขั้นการหลอมละลาย (Unfreezing) ขั้นตอนนี้ปกติแล้วก็คือการลดแรงผลักดันที่รักษาพฤติกรรมองค์การในระดับปัจจุบัน สร้างการจูงใจและความพร้อมเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยแยกหรือลดการฝังแน่นออกไป ลดความกังวลใจ ทำให้เกิดความรู้สึกลดภัยหรืออาจกล่าวได้ว่าในขั้นตอนนี้เป็นการทำให้คนและสิ่งต่างๆพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง

2. ขั้นการเปลี่ยนแปลงสู่พฤติกรรมใหม่ (Moving Or Changing) เป็นขั้นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลไปสู่พฤติกรรมใหม่ได้แก่ การสร้างพฤติกรรม ค่านิยม ทักษะคติใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การและอาจนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการทำงาน

3. ขั้นที่สุดท้าย การทำให้พฤติกรรมใหม่ดำรงอยู่อย่างมั่นคง (Refreezing) ในขั้นสุดท้ายนี้มุ่งทำให้พฤติกรรมใหม่ที่ได้เปลี่ยนแปลงแล้วมั่นคง การจะทำให้สถานะใหม่มั่นคงได้ต้องอาศัยกลไกสนับสนุนที่เป็นแรงเสริมสถานะใหม่ได้แก่ วัฒนธรรม บรรทัดฐานและโครงสร้างองค์การในกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การที่เกิดซึ่งอาจอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนหนึ่งไปสู่ขั้นตอนหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้ ซึ่งในเรื่องความขัดแย้ง (Conflict) มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและมีแนวคิดในการจัดการความขัดแย้งดังนี้

สุกัญญา เอ็มอัมธรรม (2544:38) ความขัดแย้งหมายถึง ความคิดเห็น หรือการกระทำที่ไม่สอดคล้องกันของคนตั้งแต่สองคน หรือกลุ่มตั้งแต่สองกลุ่มขึ้นไป ความขัดแย้งสามารถแบ่งออกได้ 4 ระดับ คือความขัดแย้งภายในตัวบุคคล (Intrapersonal Conflict) ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal Conflict) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Intergroup Conflict) และ ความขัดแย้งระหว่างองค์กร (Organization Conflict) ซึ่งอาจจำแนกประเภทของความขัดแย้งได้ 2 ประเภทคือ ความขัดแย้งในด้านเนื้อหา (Substantive Conflict) และความขัดแย้งในด้านอารมณ์ (Emotion Conflict) เมื่อองค์การใดเกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์การแล้วก็จะส่งผลตามมาในลักษณะที่สร้างสรรค์ (Constructive Conflict) และผลในเชิงทำลาย (Destructive conflict)(Steer,1984 :486 และ Hellriegel and Slocum,1994:552-553 อ้างถึงใน สุกัญญา เอ็มอัมธรรม ,2544:38-39)

โจนส์ Jones ,1994 (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง,2545: 125-129) ความขัดแย้งในองค์การมีสาเหตุที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. สาเหตุจากการพึ่งพิงกันระหว่างงานหรือระหว่างกลุ่ม
2. การขาดแคลนทรัพยากร
3. เป้าประสงค์ไม่สอดคล้องกัน
4. ความล้มเหลวในการสื่อสาร
5. ความแตกต่างระหว่างบุคคล
6. ระบบการให้รางวัลไม่เหมาะสม

เกร์ เทอร์ Kreitner (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง,2545: 129-130) สภาพแวดล้อมที่เพิ่มโอกาสให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้อีกได้แก่

1. ความคลุมเครือ หรือความซ้ำซ้อนในขอบเขตของอำนาจ
2. ความกดดันของเวลา
3. มาตรฐาน กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือขั้นตอนของการปฏิบัติงาน

4. ความคาดหวังที่ไม่เป็นจริง

โจนส์ Jones,1994: 499-512 (อ้างถึงใน สุกัญญา เออมัธธรรม,2546:40-45)
แบ่งขั้นตอนของความขัดแย้งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

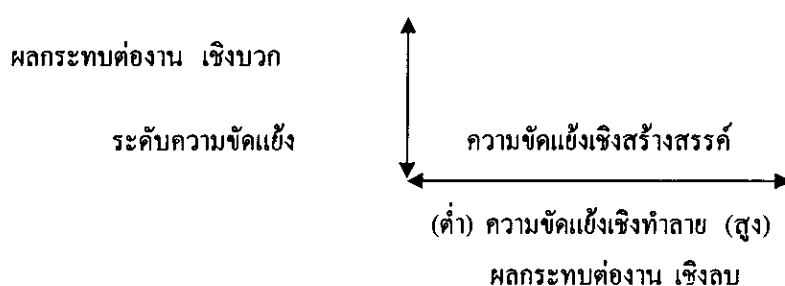
1. ชั้นเกิดเงื่อนไข
2. ชั้นความขัดแย้งที่รับรู้และรู้สึกได้
3. ชั้นความขัดแย้งที่ปรากฏ
4. ชั้นการแก้ไข หรือปิดบังความขัดแย้ง
5. ชั้นผลภายหลังความขัดแย้ง

ในการจัดการความขัดแย้งขององค์กร มุ่งที่จะรักษาระดับความขัดแย้งไว้ที่ระดับที่เหมาะสมภายในองค์กรเพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้ การบริหารความขัดแย้งจึงไม่ได้หมายถึงการกำจัดความขัดแย้งไปโดยสิ้นเชิง โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

1. จัดการแบบแพ้ทุกฝ่าย (Lose-Lose Conflict) เป็นการจัดการที่ไม่มีฝ่ายใดได้ในสิ่งที่ต้องการที่แท้จริง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 3 แบบ คือ การหลีกเลี่ยง การไกล่เกลี่ย และการประนีประนอม มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

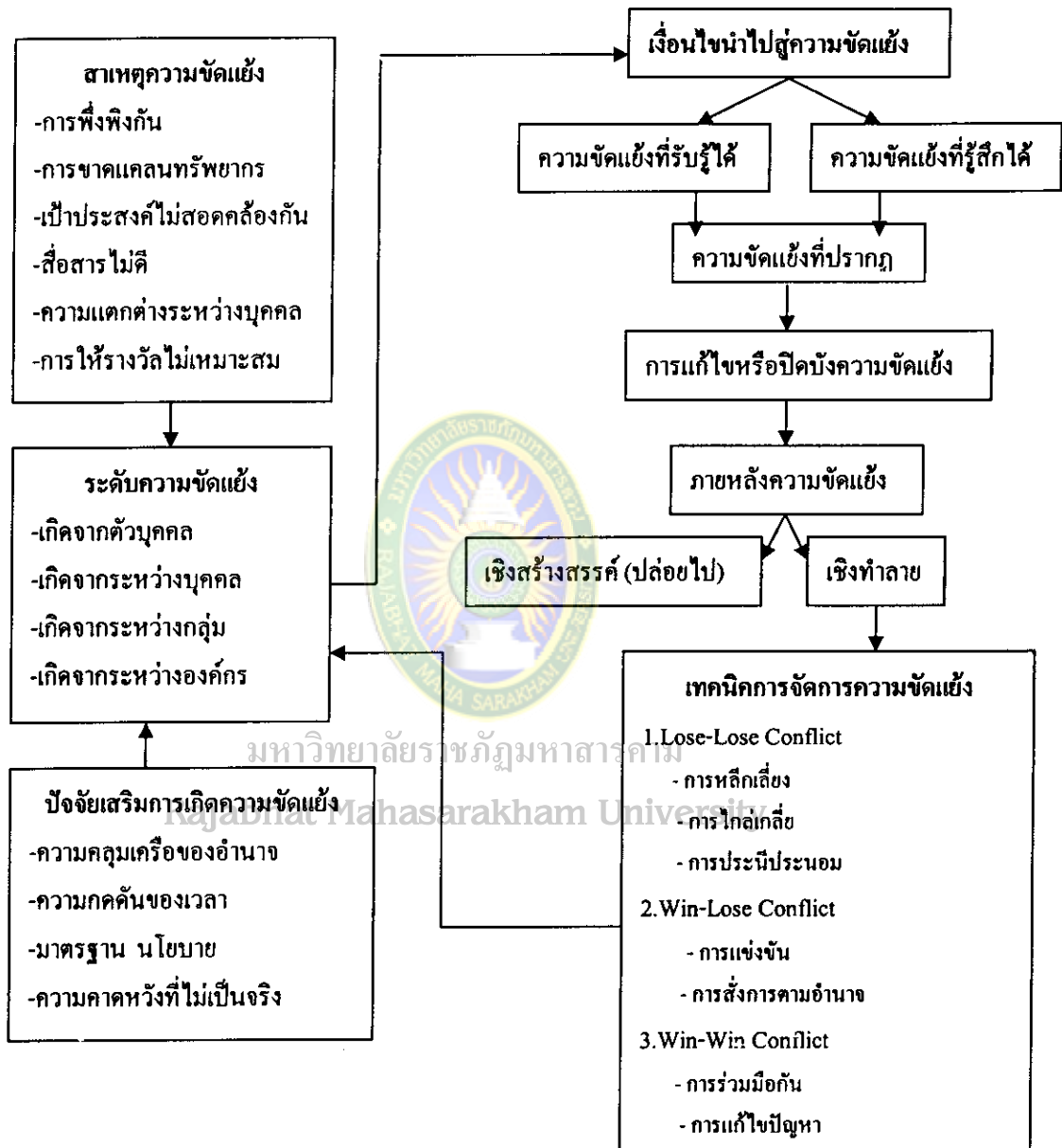
2. การจัดการแบบมีผู้แพ้ผู้ชนะ (Win-Lose Conflict) การจัดการความขัดแย้งแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับผล ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสีย ด้วยวิธีการแข่งขัน และการสั่งการด้วยอำนาจ

3. การจัดการแบบชนะทุกฝ่าย (Win-Win Conflict) การจัดการแบบนี้มุ่งหวังเพื่อให้ผู้ที่มีความขัดแย้งทุกฝ่ายได้รับผลจากการจัดการความขัดแย้งนั้น โดยไม่ต้องให้ผู้ใดเกิดการสูญเสียจากการจัดการความขัดแย้งนั้น การจัดการแบบนี้มี 2 เทคนิคคือ การร่วมมือกัน และการแก้ไขปัญหา



แผนภูมิที่ 7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับความขัดแย้งกับผลกระทบต่องาน

ที่มา : ปรับปรุงจากสุกัญญา เออมัธธรรม “การจัดการและการพัฒนาองค์กร” (2546:40)



แผนภูมิที่ 8 แสดงขั้นตอนการจัดการความขัดแย้ง

ที่มา : ปรับปรุงจากสุกัญญา เอ็มอิมธรรม “การจัดการและการพัฒนาองค์กร” (2546:41)

สรุปได้ว่าการจัดองค์กร เป็นการจกระบบทำงานที่ดี เพื่อสามารถดำเนินการไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดและประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ โดยประสานกิจกรรมในด้านการปฏิบัติงานและประชาสัมพันธ์ในแต่ละ โครงการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

3.2.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Human Resource Management)

กริฟฟิน Griffin,1999:416 (อ้างถึงใน ตูลา มหาพสุชานนท์ ,2545: 161) การจัดคนเข้าทำงาน มีความหมายเดียวกับ “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Human Resource Management : HRM) Harvey และ Bowin ,1996:6 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง,2543:8) การบริหารทรัพยากรมนุษย์คือ การบริหารกิจการที่ดำเนินการเพื่อดึงดูด (Attract) พัฒนา (Develop) และธำรงรักษา (Maintain)กำลังคนให้ปฏิบัติงานได้ผลสูง (High-performing workforce) รวมไปถึงการมุ่งไปสู่ความเป็นเลิศ (Cooperate Excellence) โดยผสมผสานความต้องการความเจริญรุ่งเรืองและการพัฒนาของบุคคลกับเป้าหมายขององค์กร

มอนดี และ นอ (Mondy and Noe)1996:16 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง,2543:8) องค์กรขนาดเล็กมักจะไม่มียุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์เป็นการเฉพาะ การทำหน้าที่การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์จึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารอื่น แต่องค์กรขนาดใหญ่จำเป็นต้องแยกหน้าที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงาน และมีผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้บริหารหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์เป็นการเฉพาะ

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2547:37) การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญเพราะคนจะเป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามภารกิจและกลยุทธ์ที่วางไว้ ดังนั้นจะต้องมีการสรรหา (Recruit) ให้เหมาะสมตามลักษณะที่ต้องการ หรือใช้การฝึกอบรม และพัฒนา (Training and development) คนเหล่านั้นให้มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถ (Competency) และมีทัศนคติที่เหมาะสมตามที่ต้องการในภารกิจ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ้างใจเกณฑ์การวัดผล และแนวทางการประเมินผลให้เหมาะสม

แมคเคลลันด์ Macclelland (อ้างถึงใน อภิรักษ์ วรรณสาธพ, 2545:19) Competency เป็นสิ่งที่วัดได้จากภายนอก คือ ทักษะ(Skill) ความรู้ (Knowledge) ไปจนถึงบทบาททางสังคม (Social Role) ภาพลักษณ์ (Self image) และส่วนที่ลึกลงไปที่อยู่ภายในตัวบุคคลยากที่จะวัดได้ เช่น ทัศนคติ(Attitude) ค่านิยม (Values) คุณลักษณะ (Traits) และแรงจูงใจ (Motive)

ฐิติพร ชมภูคำ (2547:4) เพื่อให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล กระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์ควรประกอบด้วย การสรรหาคณะกรรมาธิการทำงาน การคัดเลือกการพัฒนาคนเก่ง การบริหารและจูงใจคนเก่ง และการรักษาคณะกรรมาธิการไว้กับองค์กร กระบวนการสรรหาคณะกรรมาธิการที่เก่ง ควรเริ่มตั้งแต่การระบุกลุ่มเป้าหมายของคณะกรรมาธิการที่องค์กรอยากให้เข้ามาร่วมงาน เพื่อที่จะสามารถหาแหล่งหรือช่องทางที่เข้าถึงกลุ่มคนเหล่านี้

ได้ โดยปกติแล้วคนเก่งควรมีลักษณะของการมีภาวะผู้นำ ความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจได้ ความต้องการที่อยากชนะอย่างแรงกล้า และความรู้สึกเป็นเจ้าของ

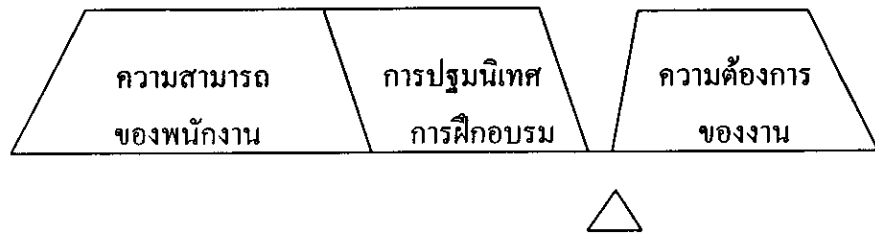
ธงชัย สัตวพงษ์ (2539: 187) การฝึกอบรม หมายถึง กระบวนการที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อหาทางให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และ/หรือ ทักษะคติของพนักงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและให้เกิดผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ

ฮาร์เฟว และ โบว์วิน Harvey และ Bowin, 1996 : 157 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวขิง, 2543:166) การพัฒนาเป็นลักษณะทั่วไปมากกว่าการฝึกอบรม เป็นการให้การเรียนรู้เกี่ยวกับโอกาสซึ่งได้ออกแบบไว้เพื่อให้พนักงานเจริญก้าวหน้า การพัฒนาให้ข้อมูลไม่มากนักแต่จะให้การเรียนรู้ที่กว้างขวาง หรืออาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเป็นลักษณะมหภาค การฝึกอบรม และการพัฒนามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันแต่ที่ความแตกต่างกันบางประการ การฝึกอบรมเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยการเอาใจใส่ที่ทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงานปัจจุบัน เป้าหมายของการฝึกอบรมก็คือ ให้เกิดความมั่นใจทักษะที่ใช้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับคุณภาพ โดยพนักงานที่ได้รับการฝึกอบรมแล้ว การฝึกอบรมเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์

เมจ ไจ บัลคิน และ คาร์ ดี Meija Balkin และ Cardy, 1998 :237 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวขิง, 2543:167) ความแตกต่างดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนได้ดังนี้

สาระสำคัญ	การฝึกอบรม	การพัฒนา
จุดมุ่งหมาย	งานปัจจุบัน	งานปัจจุบันและอนาคต
ขอบเขต	พนักงานแต่ละคน	กลุ่มงานและองค์การ
กรอบเวลา	ระยะสั้น	ระยะยาว
เป้าหมาย	ทักษะปัจจุบัน	เตรียมความต้องการในอนาคต

หลังจากการปฐมนิเทศและบรรจุพนักงานที่เหมาะสมแล้ว พนักงานใหม่อาจจะไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างพึงพอใจ และถึงแม้พนักงานจะมีประสบการณ์ในการทำงานมาบ้างแล้ว ในการทำงานใหม่ก็จำเป็นต้องอบรมเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ความสามารถของพนักงานกับความต้องการของงานจะต้องทำให้สมดุลกัน โดยอาศัยการปฐมนิเทศและการฝึกอบรม การปฐมนิเทศและการฝึกอบรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว อาจไม่เป็นการเพียงพอ ทั้งสองอย่างนี้มีความจำเป็น



แผนภูมิที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถของพนักงานกับความต้องการของงาน
 ที่มา : ปรับปรุงจาก Werther และ Davis .1993 : 307 “Humane resource and personnel management. (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง,2543:168)

วิจิตร อวระกุล (2537 :16-19) ประโยชน์ของการฝึกอบรมนั้นเป็นที่เห็นชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ คือ

1. สมองความต้องการกำลังคน
2. เป็นการลดเวลาการเรียนรู้งานให้สั้นเข้า
3. ปรับปรุงความสามารถในการทำงานให้สูงขึ้น
4. ลดความสิ้นเปลือง
5. ลดการขาดงาน
6. ลดอุบัติเหตุ
7. ลดการลาออกของพนักงาน
8. เป็นประโยชน์แก่พนักงานผู้รับการอบรม

เสนาะ ตียาว (2534 : 130-132) มีความเห็นว่า โครงการฝึกอบรมจะสำเร็จได้เพียงใดผู้บริหารควรจะได้คำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. ลักษณะขององค์การ ปกติองค์การขนาดใหญ่จะมีหน่วยงานบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรม คือเป็นผู้วางแผน จัดการฝึกอบรม และประเมินผล แต่องค์การขนาดเล็กผู้บริหารจะเป็นผู้รับผิดชอบ หน่วยงานและบุคคลระดับต่าง ๆ ในองค์การจะต้องให้ความร่วมมือ เห็นความสำคัญและประโยชน์การฝึกอบรมจึงสำเร็จได้
2. การวางแผนการฝึกอบรม นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญเพราะการวางแผนที่ดีจะช่วยให้การฝึกอบรมมีผลค่าน้อยที่สุด จะช่วยให้รู้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อไร จะอบรมอย่างไร อบรมอะไร ใครเป็นคนฝึกอบรม และอบรมที่ไหน
3. การคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรมและผู้สอน การฝึกอบรมเป็นเรื่องที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายโดยหวังว่าพนักงานจะสามารถทำงานให้ได้ผลงานสูงสุด หากพนักงานที่ผ่านการอบรมแล้วยังทำงานไม่ได้ดีขึ้น องค์การก็จะเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย

4. กฎและหลักเกณฑ์ในการเรียนรู้ การกำหนดเวลาในการฝึกอบรม อุปกรณ์ที่ใช้ วิธีการสอน ตลอดจนการทดสอบ และการประเมินความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมจะช่วยให้ การฝึกอบรมบรรลุวัตถุประสงค์และแผนการฝึกอบรมที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะเริ่มขึ้นตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาใน ด้านทรัพยากรมนุษย์ เพื่อกำหนดกระบวนการที่นำไปสู่การปฏิบัติและสร้างเกณฑ์หรือตัวชี้วัด การประเมินผล

3.2.4 การจัดงบประมาณ(Budgeting)

ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ (2544 :10)ระบบงบประมาณระบบใหม่คือ ระบบ งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Base budgeting) ซึ่งหมายถึงระบบงบประมาณ ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กล ยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผล สม่ำเสมอ เพื่อ วัตถุประสงค์ของงาน เป็นระบบที่เชื่อมโยงการบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุ ที่ สะท้อนให้เห็นถึง ผลสำเร็จของงานหรือพันธกิจต่างๆขององค์กร หรือของรัฐภายใต้ระบบ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชน พึ่งตนเองได้ ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกับระบบงบประมาณแบบเดิมกับระบบ งบประมาณแบบใหม่ในเรื่องหมวดรายจ่าย ได้ดังนี้

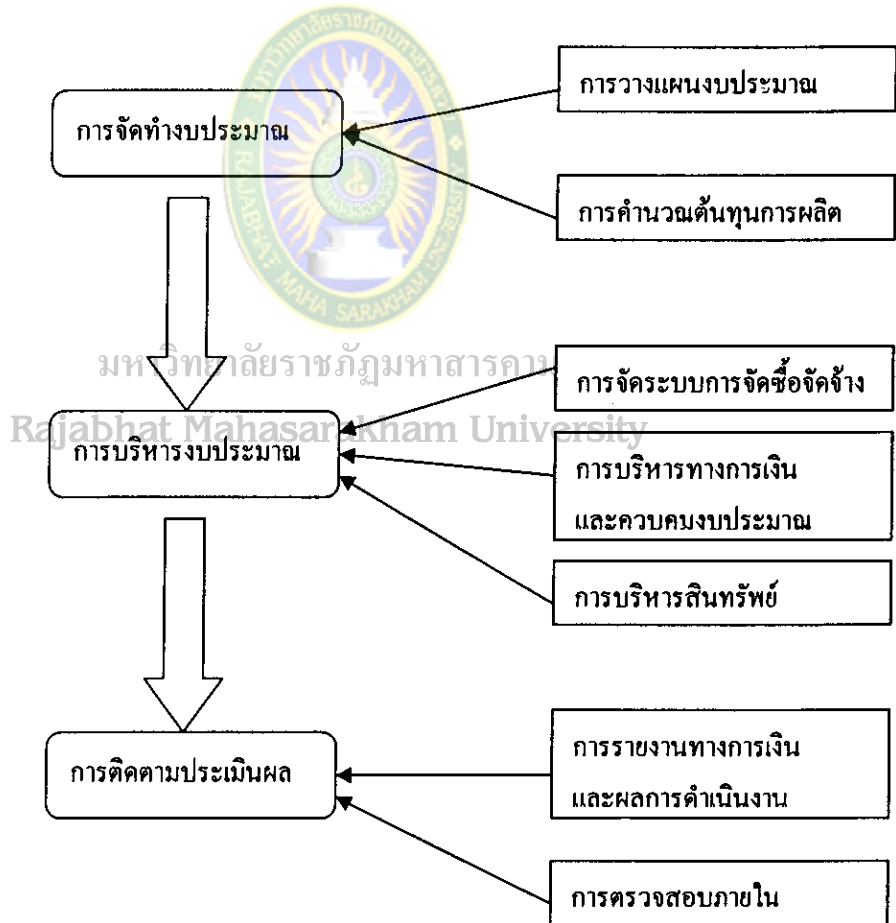
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบการจัดงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณแบบเดิม	การจัดทำงบประมาณระบบใหม่
-หน่วยงานภาครัฐ ได้รับการ จัดสรร งบประมาณตามโครงสร้าง แผนงาน งาน/ โครงการ จำแนกประเภท รายจ่าย 7 หมวด รายจ่าย ได้แก่	-หน่วยงานภาครัฐ ได้รับการ จัดสรร งบประมาณตามแผนงานแบบวงเงินรวม แบ่งเป็น 4 งบ ใ้แก่
1.หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1. งบบุคลากร
2. หมวดค่าจ้างชั่วคราว	- เงินเดือน ค่าจ้างประจำค่าจ้างชั่วคราว
3. หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	2.งบดำเนินการ
4. หมวดค่าสาธารณูปโภค	- ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค
5.หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	3. งบลงทุน
6. หมวดเงินอุดหนุน	4. งบอุดหนุน
หมวดรายจ่ายอื่น	

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นแนวทางที่ครบวงจรตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดการที่เน้นผลผลิต และผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลผลิต หมายถึง ผลประโยชน์ ที่ได้จากผลผลิต และผลกระทบ (ทั้งด้านบวกและด้านลบ) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น มาตรการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles จึงเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานภาครัฐจะนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีประสิทธิผล นำมาเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณแล้ว สามารถแสดงให้เห็นได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 10 แสดงความเชื่อมโยงกระบวนการงบประมาณกับมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles

ที่มา: ชัยสิทธิ์ เถлимมีประเสริฐ “มาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 Hurdles กับการจัดทำงบประมาณระบบใหม่(2544 : 23)

1) การวางแผนงบประมาณ (Budget Planning)

ระบบการวางแผนงบประมาณแบบใหม่ จะต้องมีการกำหนด พันธกิจ ภารกิจ หลักของหน่วยงาน และผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากผลผลิตที่วางแผนไว้ทั้งในแง่ ปริมาณงาน เวลา คุณภาพ และต้นทุน พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการในการบรรลุถึง วัตถุประสงค์ อย่างชัดเจน เพื่อจะเป็นกรอบในการกำหนดพันธกิจสัญญาระหว่างหน่วยปฏิบัติ (ผู้ใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงาน) นอกจากนี้ในระบบการวางแผนที่ดีจะต้องมีกระบวนการจัดลำดับ ความสำคัญในแต่ละระดับ ตั้งแต่กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ เพราะข้อมูลเหล่านี้จะช่วยในการตัดสินใจในการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณ

2) การคำนวณต้นทุนการผลิต (Output Costing)

การคำนวณต้นทุนการผลิตเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่หน่วยงานจะต้อง ดำเนินการก่อนเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินงาน ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญดังนี้

2.1) กำหนดกิจกรรม และผลผลิตที่ชัดเจน

2.2) กำหนดเกณฑ์จำแนกต้นทุนและค่าใช้จ่าย

2.3) เชื่อมโยงต้นทุนสู่ผลผลิต

2.4) มีระบบติดตามตรวจสอบ

2.5) มีการบริหารต้นทุน

3) การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management)

เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ การคัดเลือกกลุ่ ษุทธ์ต่างๆมาใช้ให้สอดคล้องกับแต่ละสถานการณ์ จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีผลดีต่อองค์กร มากขึ้น เช่น

3.1) ปรับแผนการจัดซื้อจัดจ้างให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3.2) สร้างแหล่งจัดส่งพัสดุขึ้นมาใหม่

3.3) พยายามเป็นเจ้าของผู้ขายในบางส่วน

3.4) ทบทวนการออกแบบผลผลิตหรือการให้บริการ

3.5) ทบทวนให้มีการเช่าพัสดุมากกว่าการซื้อ

4) การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (Financial Management and Budget Control)

นโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลซึ่งมีเป้าหมายในการกระจายความรับผิดชอบ ในการบริหารจัดการและการสร้างระบบบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีประสิทธิภาพ มีระบบการตรวจสอบ กำกับดูแลที่ดี ทำให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามระบบบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่โดยต้องมีระบบข้อมูลทางการเงินที่สมบูรณ์ เพียงพอต่อการประเมินและการเปรียบเทียบ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทางการเงิน และการวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นเกณฑ์ในการขอจัดสรรงบประมาณ แบบวงเงินรวม (Block grant) จากหน่วยงานกลาง (กรมบัญชีกลาง, 2546)

5) การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)

การบริหารสินทรัพย์ประเภททรัพย์สินถาวร แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้ (สำนักงานประมาณ, การบริหารพัสดุ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

5.1) การบริหาร สินทรัพย์ประเภทวัสดุครุภัณฑ์ (พัสดุ) จะมีกิจกรรมหลักๆ ประกอบด้วย 4 งานหลักได้แก่ การควบคุมพัสดุ การบริหารงานคลังและการเก็บรักษา การซ่อมบำรุง และการจำหน่ายพัสดุ

5.2) การบริหารประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะมีกิจกรรมหลักๆ ประกอบด้วย 3 งานหลักได้แก่ การวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ การควบคุมสินทรัพย์ และการบำรุงรักษาอาคารสถานที่

6). การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and performance Reporting)

การจัดทำรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานขององค์กรให้แก่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรได้ทราบถึงผลการดำเนินงานขององค์กรว่าบรรลุวัตถุประสงค์ หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความหมายต่อการตัดสินใจของผู้ใช้รายงานทางการเงิน ในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน กรมบัญชีกลางได้กำหนดรูปแบบการนำเสนอ ดังนี้ (กรมบัญชีกลาง, 2544)

- 6.1) งบแสดงฐานะการเงิน
- 6.2) งบแสดงผลการดำเนินงาน
- 6.3) งบกระแสเงินสด

6.4) หมายเหตุประกอบงบการเงิน

6.5) การคำนวณอัตราส่วนทางการเงิน

7) การตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

ความเสียหายที่กลายเป็นวิกฤตการณ์ของบางหน่วยงานภาครัฐที่เกิดขึ้นเป็นประจำมีสาเหตุมาจากความบกพร่อง 5 ประการ ดังนี้ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2543)

7.1) ขาดการจัดแบ่งภาระหน้าที่เอผลด้านการตรวจสอบภายใน

7.2) มอบอำนาจการจัดการให้กับคนเพียงคนเดียวมากเกินไป

7.3) ขาดการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ

7.4) การควบคุมตรวจตราไม่เพียงพอ

7.5) ขาดการบริหารการลงทุนเพื่อให้เกิดการกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

การตรวจสอบภายใน เป็นหน้าที่งานเกี่ยวกับการประเมินผลอย่างอิสระของหน่วยงานตรวจสอบภายในที่จัดให้มีขึ้นภายในองค์กร เพื่อช่วยผู้ปฏิบัติงานในองค์กรให้ทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้การตรวจสอบภายในยังช่วยส่งเสริมการปฏิบัติงานในองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยทั่วไปการตรวจสอบภายในแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบ/ควบคุมด้านการบริหารงาน และการตรวจสอบ/ควบคุมทางการเงิน

สรุปได้ว่าการจัดงบประมาณนั้น หมายถึง การสร้างความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

3.2.5 การชี้นำ (Leading)

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2545:183) การชี้นำ เป็นการสร้างความผูกพันและความกระตือรือร้นร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่จะใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ในการช่วยให้แผนบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การชี้นำยังมีหน้าที่เปลี่ยนวิสัยทัศน์หรือความฝันให้เป็นการกระทำที่ได้ผลลัพธ์ ออกมาบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม การชี้นำที่สามารถดำเนินการไปได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องอาศัยความสามารถในด้านความรู้พื้นฐานทางพฤติกรรม ภาวะผู้นำ (Leadership) แรงจูงใจในการทำงาน (Motivation at work) การประสานงาน (Coordinating) และการติดต่อสื่อสาร (Communication)

วิจารณ์ สารรัตน์ (2542 : 92) การนำเป็นเรื่องเกี่ยวกับความพยายามให้มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในองค์ประกอบ 4 ประการนี้คือการจูงใจ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร และการบริหารกลุ่ม

ดังนั้น ในเรื่องการนำมีประเด็นที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญเพื่อให้การชี้นำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (Leadership)

มัลลิกา ดันสอน (2545:165) ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่บุคคลหรือกลุ่มจะมีอิทธิพลที่จะโน้มน้าวและชักจูงบุคคลอื่นให้ปฏิบัติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ภาวะผู้นำจึงเป็นศิลปะที่จำเป็นและสำคัญยิ่งต่อนักบริหารที่จะนำองค์กรสู่ความสำเร็จ

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545:51-62) ลักษณะของผู้นำที่มีกลยุทธ์ที่จะนำพาองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำควรมีลักษณะดังนี้

1.1 สร้างศรัทธา ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการสั่งสม ความรอบรู้ การเรียนรู้ในเรื่องงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และความรอบรู้ในเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับสามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ว่า ทำอะไร เพื่อใคร กระตุ้นให้ลูกน้องได้เห็นถึงปัญหา ขบคิดหาทางแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น ให้กำลังใจสนับสนุนลูกน้อง ซื่อตรงเปิดเผย

1.2 พบอกทิส ผู้นำต้องบอกลูกน้องให้ได้ว่า ไปไหน เพื่ออะไร ด้วยความอดทนเลือกเวทีและช่องทางที่จะสื่อสาร ปรับเปลี่ยนลูกน้องที่ช่างวิตก ให้ช่วยคิด ช่วยแก้ไข

1.3 พิชิตโอกาส การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเร็ว ผู้นำต้องมีความสามารถในการคิดเร็วคิดได้ สื่อสารเป็น โน้มน้าวให้เกิดการชิง โอกาสลงมือปฏิบัติ รีบปัดกรงขังของความสำเร็จก่อน (Proaction) ที่ปัญหาจะเกิดหรือคนอื่นจะทำ

1.4 มาตรฐานคุณ ผู้นำต้องรู้จักฉลาดที่จะสื่อ หรือส่งสัญญาณที่แฝงนัย บอกความต้องการ การตรวจสอบ ความคืบหน้าและผลสำเร็จของการดำเนินการของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล โดยการควบคุมใน 3 จุด คือ คุมที่ต้นทาง(ก่อนการปฏิบัติ) โดยผ่านการวางแผน การกำหนดนโยบายคุมที่ระหว่างทาง (ระหว่างการดำเนินงาน) ด้วยการสั่งการ การติดตามงาน การปรับให้การดำเนินงานรับกันและการควบคุมที่ปลายทาง (ผลของการปฏิบัติงาน) ให้ข้อมูลย้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขก่อนดำเนินการครั้งต่อไป

1.5 สร้างขุมกำลัง ด้วยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถสมรรถนะ ของผู้คนทุกระดับในองค์การให้มีศักยภาพที่แข่งขันได้

1.6 ปลุกฝังให้ใฝ่ดี

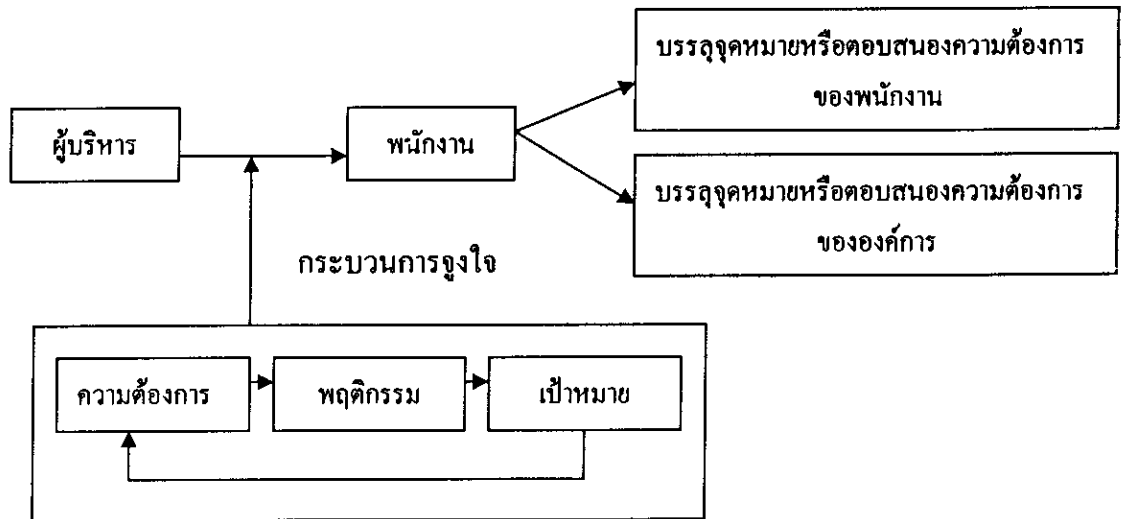
1.7 มีวัฒนธรรมที่เหมาะสม ผู้ที่ทำดียอมก้าวหน้า

2. การจูงใจ (Motivation)

ดาฟท์ Daft, 2000:543 (อ้างถึงใน คูตา มหาพสุธานนท์,2545:209) กล่าวถึงแรงจูงใจว่าหมายถึงพลังหรือแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลซึ่งกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่กระตือรือร้น รวมทั้งเป็นแรงกระตุ้นที่จะทำให้บุคคลรักษาพฤติกรรมนั้นไว้

เสนาะ ดิยาวี (2543:208) ให้ความหมายแรงจูงใจว่า คือความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ในงานขององค์การบรรลุเป้าหมาย โดยมีเงื่อนไขว่า การทุ่มเทนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนคนนั้น การจูงใจจึงประกอบด้วย ความต้องการ (Need) พลัง (Force) ความพยายาม (Effort) และเป้าหมาย (Goal)

ลัทธแทนส์ Luthans ,1981 (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ ,2542:92) ในการบริหารงานนั้นผู้บริหารจะต้องทำการจูงใจให้คนทุ่มเทร่างกายและแรงใจอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การที่ตั้งไว้ โดยเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ผู้บริหารต้องคำนึงถึงการตอบสนองจุดหมายของตัวบุคคลและจุดมุ่งหมายขององค์การควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือผู้บริหารที่มีความสามารถจึงต้องบริหารงานให้จุดหมายของตัวบุคคลและจุดหมายขององค์การบรรลุผลด้วยกันทั้งคู่ โดยอาศัยกระบวนการจูงใจ เพื่อนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์และการบรรลุจุดหมายที่ต้องการดังแผนภูมิที่ 10



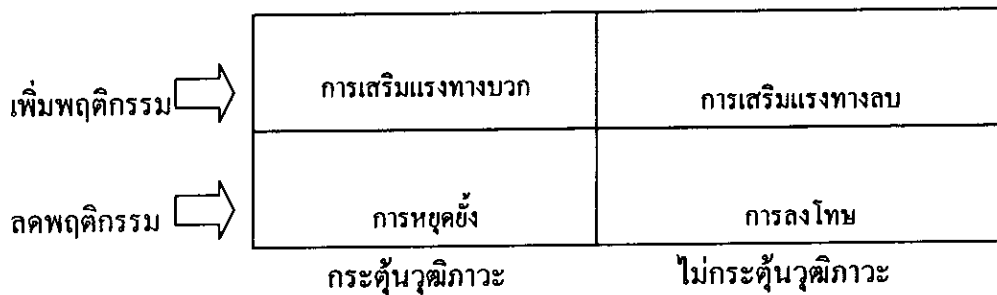
แผนภูมิที่ 11 แสดงการจูงใจเพื่อบรรลุจุดหมายตัวบุคคลและองค์การ
ที่มา : ปรับปรุงจาก วิโรจน์ สารรัตนะ “การบริหาร หลักการ ทฤษฎี และประเด็นการศึกษา”

(2542 :92)

การจูงใจในการทำงานได้มีทฤษฎีแรงจูงใจการทำงานหลายทฤษฎีที่นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาไว้ ผู้ศึกษามีความสนใจในทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theory) ดังนี้

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2545:233) ทฤษฎีเสริมแรงเป็นทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มทฤษฎีจูงใจแบบกระบวนการ (Process motivation) ประยุกต์ใช้หลักการทางทฤษฎีการเรียนรู้และหลักการวางเงื่อนไขในกระบวนการจูงใจและการปฏิบัติงานของบุคคลมาใช้ ซึ่งพัฒนาโดย Skinner (1953) ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วสภาพแวดล้อมตัวบุคคลโดยส่วนรวมเป็นสิ่งกำหนดพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกไม่ใช่ความต้องการภายใน รวมทั้งพฤติกรรมที่แสดงออกหากได้รับรางวัลหรือผลตอบแทนที่น่ายินดีสำหรับผู้แสดงก็มีแนวโน้มจะเป็นพฤติกรรมที่ได้รับปฏิบัติซ้ำอีกในอนาคต

เบเยอร์ และ ไทรค์ Beyer & Trice 1984; Hamner 1987 ; Bovee,Thill,Wood &Dovel 1993;Bartol & Other 1998(อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ,2542: 104-105) การเสริมแรงทางการบริหารควรใช้เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การตอบสนองหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ซ้ำๆ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม มีการเสริมแรง 4 ชนิด คือ การเสริมแรงทางบวก (Positive) การเสริมแรงในทางลบ (Negative)การหยุดยั้ง (Extinction) และการลงโทษ (Punishment) การเสริมแรงทางบวกและการหยุดยั้งจะกระตุ้นความมีวุฒิภาวะของบุคคล เพราะบุคคลจะเกิดความสำนึกในตนเอง ส่วนการเสริมแรงทางลบและการลงโทษจะกระตุ้นความไม่มีวุฒิภาวะของบุคคลเพราะเป็นเสมือนการบังคับ หากไม่มีการบังคับก็จะกลับไปสู่พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้ การนำทฤษฎีการเสริมแรงไปใช้ทางการบริหาร ผู้บริหารควรจะเน้นการเสริมแรงในทางบวกเพื่อกระตุ้นพฤติกรรมที่พึงประสงค์



แผนภูมิที่ 12 แสดงชนิดของตัวเสริมแรง

ที่มา : ปรับปรุงจาก Bartol & Other,1989: 511(อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ. 2542 : 105)

3. การประสานงาน (Coordinating)

บรรจง และสุรินทร์, 2538 : 170-171 (อ้างถึงใน ตุลา มหาพสุชานนท์ 2545:236) การประสานงานคือ การจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องในการทำงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนจิตใจ วัสดุ และวิธีการ ตลอดจนการตรวจตราเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายร่วมมือกันปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประสานงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การประสานงานภายในกับภายนอกองค์การ และการประสานงานแนวตั้งกับการประสานงานแนวนอน

ศิริอร ชันชหัตต์ (2536: 154) นักบริหาร หรือผู้นำจะเป็นผู้ประสานงานที่ดี ควรปฏิบัติตนดังนี้

1. วางตนดี ในการติดต่อระหว่างบุคคลต่อบุคคล
2. รู้งานดี ในการติดต่อระหว่างบุคคลกับกลุ่ม
3. ทำให้เกิดศรัทธา ในการติดต่อระหว่างบุคคลกับระหว่างกลุ่ม
4. หลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงาน
5. รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง
6. สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้อง
7. สร้างความเชื่อถือและไว้วางใจ
8. ใช้หลักกรรมพลัง ร่วมคิด ร่วมเห็น และร่วมทำ
9. ติดตามผลอยู่เสมอ

4. การสื่อสารในองค์การ (Communication)

นพ ศรีบุญนาท (2546:92) การติดต่อสื่อสารหมายถึง การถ่ายทอดข้อมูลสารสนเทศและความเข้าใจระหว่างบุคคล การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน เราสามารถปรับปรุงการติดต่อสื่อสารให้มีประสิทธิภาพได้หลายวิธี ดังนี้

1. ติดตามผลว่าผู้รับสารมีความเข้าใจในความหมายของข่าวสารมากน้อยเพียงใดหรือไม่ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น
2. ควรเน้นที่ผู้รับสารมากกว่าผู้ส่งสาร กล่าวคือเน้นให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจ
3. ควรใช้ภาษาง่ายๆ
4. ควรมีทักษะในการฟัง ผู้บริหารควรเป็นทั้งผู้ที่พยายามทำให้ผู้อื่นเกิดความเข้าใจและพยายามเข้าใจผู้อื่นด้วย

สรุปได้ว่าการชี้นำ เป็นการสร้างความพยายามให้มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในองค์ประกอบ 4 ประการนี้ คือการจูงใจ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร และการบริหารกลุ่มความผูกพันและความกระตือรือร้นร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่จะใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ในการช่วยให้แผนบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การชี้นำยังมีหน้าที่เปลี่ยนวิสัยทัศน์หรือความฝันให้เป็นการกระทำที่ได้ผลลัพท์ออกมาบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม

3.2.6 การควบคุม (Controlling)

มัลลิกา ต้นสอน (2545:215) การควบคุมหมายถึง กระบวนการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับกำกับการทำงานขององค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แล้วทำการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงานตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาแก้ไข และปรับปรุงดำเนินงานให้สู่เป้าหมาย และสอดคล้องกับข้อจำกัดของสถานการณ์

ร็อบบินส์ และ คัลเทอร์ Robbins และ Coulter, 1999:563 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจียวยิ่ง, 2544:79-80) การควบคุมแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. การควบคุมก่อนเริ่มกิจกรรม (Feedforwade control) เป็นการควบคุมที่ป้องกันปัญหาที่คิดว่าจะเกิดขึ้น เป็นการควบคุมไว้ล่วงหน้าก่อนเริ่มกิจกรรมจริงๆ

2. การควบคุมในขณะที่กิจกรรมกำลังดำเนินการ (Concurrent control) หรือ การควบคุมเพื่อกลั่นกรอง (Screening control) เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการแปรสภาพนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้ การควบคุมนี้จะเป็นการค้นหาจุดปัญหาในระหว่างดำเนินการ เพื่อที่จะตัดสินใจต่อว่าสามารถดำเนินการต่อหรือแก้ปัญหานั้นที่พบ

3. การควบคุมสะท้อนกลับ (Feedback control) หรือการควบคุมหลังการปฏิบัติการแล้ว (Post action control) เป็นการบังคับให้ผลที่ได้ออกมา (Output) มั่นใจว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ข้อมูลนี้จะช่วยในการแก้ไขปัญหาเชิงคุณภาพ

ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิผลประกอบด้วย

1. ความถูกต้อง
2. ความทันเวลา
3. ความประหยัด
4. ความยืดหยุ่น
5. ความเข้าใจได้

6. เกณฑ์ที่มีเหตุผล
7. จุดที่เป็นกลยุทธ์
8. มุ่งเน้นที่ความไม่ปกติ
9. เกณฑ์พิจารณาหลายเกณฑ์
10. การแก้ไขให้ถูกต้อง

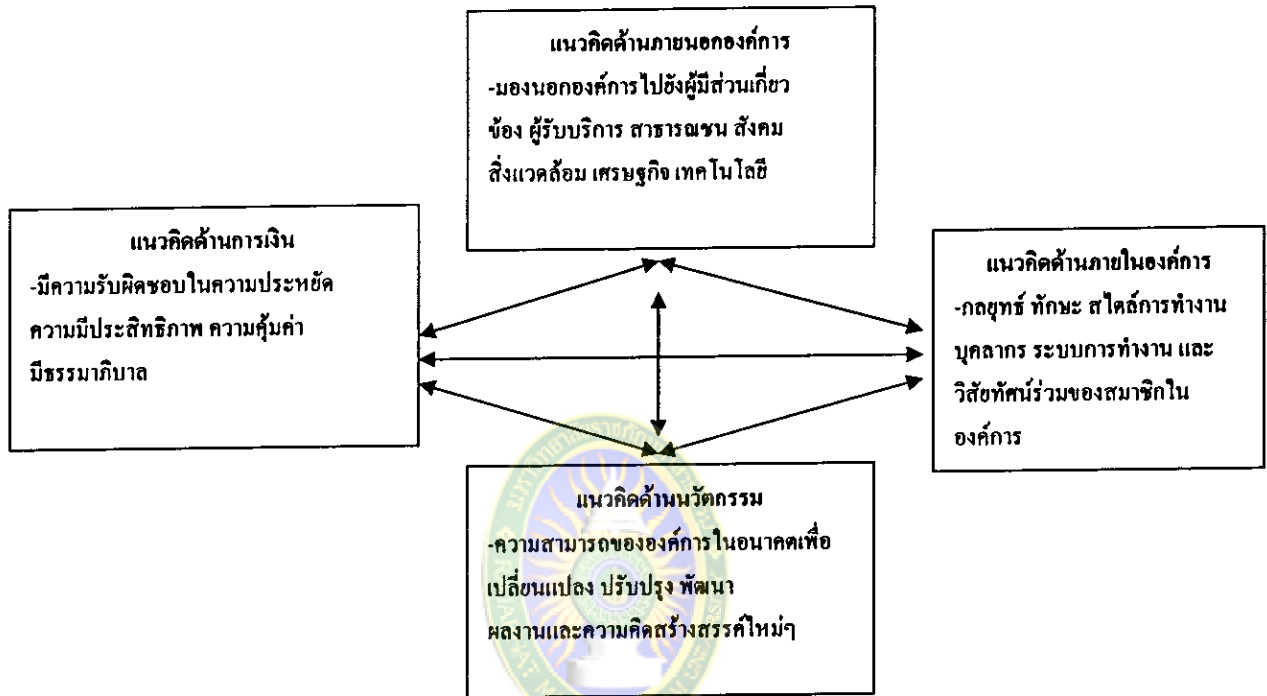
สวิสส์ Swiss, 1992 : 358-359 (อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ ,2546:93-94)

โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสนใจต่อผลลัพธ์ ทั้งนี้เนื่องจากการวัดผลลัพธ์ทำได้ยาก หรือมีปัญหาขัดแย้งในทางการเมือง หรืออาจเนื่องมาจากกระบวนการงบประมาณที่ทำให้ความสนใจต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการเคร่งครัดในกฎระเบียบเสมือนหนึ่งว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบคือเป้าหมายขององค์กร ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา “เป้าหมายถูกทดแทน (Goal Displacement)” เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. เน้นการรับฟังข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จากผู้รับบริการ
2. เน้นการติดตามผลการปฏิบัติการ
3. เน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
4. เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน

ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ (2544:1-42) ในระหว่างที่นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติจะต้องมีการควบคุมกำกับ ติดตามความก้าวหน้าหากพบอุปสรรคจะได้แก้ไขทันที ตลอดจนมีการประเมินผลสำเร็จ เป็นระยะๆ ด้วย เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ(Feedback) ไปยังขั้นตอนการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ ดังนี้

1. ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key performance Indicators:KPIs) หมายถึง ปัจจัยผลสำเร็จครอบคลุมทั้งสี่ด้านคือ ด้านการเงิน (Financial perspective) ด้านภายนอกองค์กร (External perspective) ด้านภายในองค์กร (Organization perspective) และด้านนวัตกรรม (Innovation perspective) ซึ่งสามารถเขียนความสัมพันธ์ 4 ด้านได้ดังแผนภูมิที่ 12



แผนภูมิที่ 13 แสดงความสัมพันธ์ของ 4 มุมมองตาม Balance Scorecard

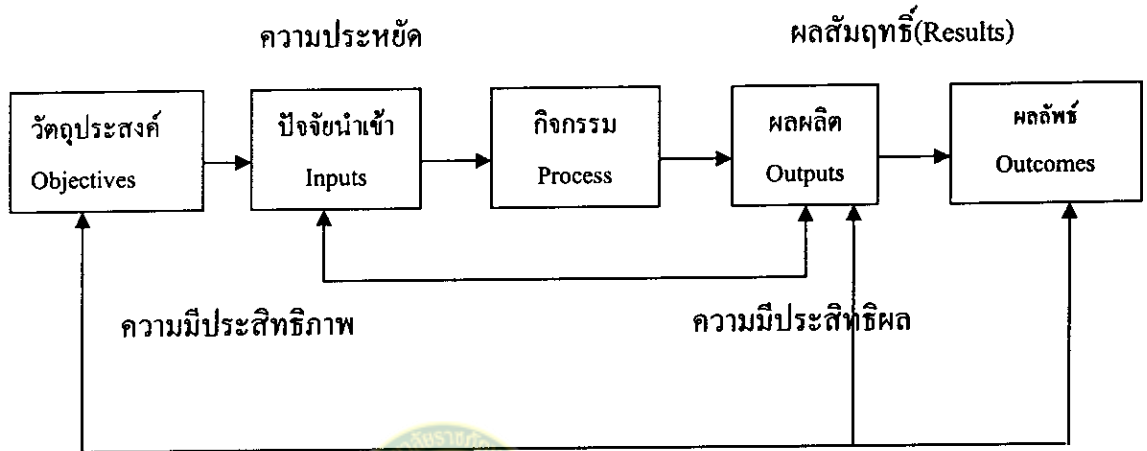
ที่มา: ปรับปรุงจากชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ (2544: 1-46)

2. เกณฑ์ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

2.1 การวัดความประหยัด (Economy) คือการวัดว่าใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด

2.2 การวัดความมีประสิทธิภาพ (Efficiency Measure) คือการวัดว่าการปฏิบัติงานได้ผลงานในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า

2.3 การวัดความมีประสิทธิภาพ (Cost-Effectiveness Measure) คือการวัดว่าการปฏิบัติงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และบังเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่



แผนภูมิที่ 14 แสดงความสัมพันธ์ของการวัดความประหยัด
ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ
ที่มา: ปรับปรุงจาก สิทธิ เฉลิมมีประเสริฐ (2544 : 1-61)

3. การวัดผลผลิต

ผลผลิต (Outputs) คือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ โดยปกติตัวชี้วัดผลผลิตจะต้องแสดงให้เห็นผลใน 4 ลักษณะ ได้แก่ ปริมาณงานที่ทำสำเร็จ คุณภาพของผลผลิต เวลาที่ดำเนินการ และงบประมาณที่ใช้

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

ทรัพยากรการบริหาร โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตามเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ กรีนวูด (Greenwood, 1965 : 74-75) ได้ให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้โดยย้ถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงาน นั้น ไม่ว่าจะป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตามงานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่าหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้นๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติม ต่างออกไปอีกคือมี คน(Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้นๆ ว่า 6 M's

กล่าวโดยสรุป การควบคุม หมายถึง การสร้างความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ กระบวนการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดงบประมาณ การชี้นำ การควบคุม

4. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมที่มองตัวบุคคล ในฐานะเป็นสมาชิกของสังคม การปฏิสัมพันธ์ หรือการเกี่ยวข้องกันในสังคม เป็นลักษณะสำคัญของบทบาทที่บุคคลแสดงอยู่ แนวความคิดเป็นการศึกษาพฤติกรรมของสมาชิกแต่ละคน ในสังคม ทุกคนจะประสบผลสำเร็จในการทำงานหรือกิจกรรมใดๆนอกเหนือไปจากการใช้ ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับงานนั้นๆแล้วยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการแสดงบทบาทอีกด้วย ทั้งนี้ได้ มีผู้ให้ความหมายบทบาท ไว้ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 459) ได้ให้ความหมายว่าบทบาท หมายถึง การกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู

เลวินสัน (Levinson. 1964 : 114 ; อ้างถึงใน วินัย สะมะฮุน. 2530 : 59) อธิบาย ความหมายของบทบาทตามที่ได้รับอิทธิพลไว้ 3 ความหมาย คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่นๆที่มี ลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตาม ความหมายนี้ กำเนิดถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิด และกระทำเมื่อ ดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้ความสัมพันธ์ กับโครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำ เมื่อคนดำรง ตำแหน่งนั้นๆ

ยังก์ (Young. 1955 : 125 ; อ้างถึงในภิญโญ สาธร. 2523 : 259) ได้ให้ความหมาย ของบทบาทว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่ง นั้นจะต้องปฏิบัติภารกิจที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทใด บทบาทหนึ่งนั้น เรียกว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดถึงแม้ว่าบุคคลบางคนจะไม่ได้ประพฤติตาม บทบาทที่คาดหวังโดยผู้อื่น เราก็คงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทสังคม กำหนด ให้ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริงเป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติจริงนั้น อาจมี สาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนของบทบาทที่ต้องการ
2. ความไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด

3.บุคคลไม่มีความสามารถ ที่จะแสดงบทบาทนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทิตยา สุวรรณะชญ (2527 : 8) อ้างถึงในสุปราณี ภูสุวรรณ.2538: 11) อธิบายว่า บทบาท หมายถึง การประพฤติ ปฏิบัติตามฐานะ ตำแหน่งที่ได้รับให้ถูกต้องตามกฎหมายของ สถาบันและสังคมนิยมตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิ และหน้าที่ ดังนั้น บทบาทก็คือการ ประพฤติการปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าว

ยงยุทธ จำปากุล (2539 : 8) ยังได้กล่าวถึงบทบาทว่าเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ถูก กำหนดโดยฐานะ ตำแหน่ง และได้แบ่งบทบาทออกเป็น บทบาทตามอุดมคติ หรือ บทบาทที่ ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติจริงโดยอธิบายว่า "บทบาทที่ปฏิบัติจริง"เป็นผลรวมของสิ่งต่างๆ ดังนี้

- 1.บทบาทตามอุดมคติ
- 2.บุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
- 3.อารมณ์ขณะแสดงบทบาทและอุปกรณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอยู่
- 4.ปฏิกริยาของผู้ที่เกี่ยวข้อง

สุชา จันทร์เอม และ สุรางค์ จันทร์เอม (2520 : 46) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆพึง กระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลใน สถานภาพนั้นๆจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนด

สุรพล พุฒคำ (2522 : 19) ให้ความหมายของบทบาทว่า บทบาทและหน้าที่เป็น ของคู่กันซึ่งกำหนดควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นๆจะได้รับบทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรง ตำแหน่งนั้นจะต้องทำ รวมทั้งสิทธิต่างๆที่ได้รับมอพร้อมๆกับตำแหน่งซึ่งเป็นสิทธิและหน้าที่ ซึ่งจะต้องไปเกี่ยวข้องกับผู้อื่น

4.1 ลักษณะบทบาท

เบอร์โล (Berlo. 1966 : 272 ; อ้างถึงในสถาบันภาษาศาสตร์. 2523 : 534 ;) ให้ แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของบทบาท ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (Role Prescriptions) คือ บทบาทที่กำหนดไว้เป็น ระเบียบอย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น จะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (Role Descriptions) บทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่อ อยู่ในบทบาทนั้นๆ

3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (Role Expectations) คือ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นๆ ควรกระทำอะไรในการกำหนดฐานะตำแหน่ง และบทบาทที่ควรจะเป็น

4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะ ตำแหน่ง และบทบาทนั้น ได้มาจากสังคม (Socialization) ในสังคมนั้นๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงๆนั้นเป็นผลของปฏิกริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่ง ที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลา และสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

เดรสเลอร์ และ วิลลิส (Dressler and willis. 1976 : 302 ; อ้างถึงในอาทร เพชรรัตน์ 2530 : 58 – 59) กล่าวถึง ลักษณะบทบาทไว้ว่า การที่บุคคลถูกคาดหวังให้แสดงพฤติกรรมตามบทบาทนั้น เรียกว่า บทบาทที่คาดหวัง และการแสดงออกทางพฤติกรรม หรือการตอบสนองต่อบทบาทที่ถูกคาดหวัง เรียกว่า บทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ปฏิบัติจริง อาจทำได้ครบถ้วน หรือไม่ครบบทบาทที่ถูกคาดหวังก็เป็นไปได้

พัทธา สายชู (2516 : 68) อธิบายว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่ทำให้เกิดเป็น “บุคคล” และเปรียบได้เสมือน “บท” ตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงนั้นๆ เป็นละครอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงละครอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทบาท ก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่นนี้ “บทบาท” คือ การกระทำต่างๆที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตามตราบไคที่ยังอยู่ในบทบาทนั้น

4.2 ปัจจัยกำหนดบทบาท

นักวิชาการแต่ละท่าน ได้มีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่กำหนดบทบาทสรุปได้ดังนี้

สุพัตรา สุภาพ (2522 : 52) ได้กล่าวถึง สถานภาพ และบทบาท ว่าการที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นข้าราชการหรือตำแหน่งใดๆนั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและเป็นหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่ เกี่ยวข้องกับผู้อื่นๆและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนด ว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคมสถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคลทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตน

สุปราณี ภูสุวรรณ (2538 : 17 – 18) ได้สรุป ลักษณะของบทบาทได้ดังนี้

1. บทบาทที่ถูกกำหนด เป็นบทบาทที่มีการกำหนดสิทธิ และตำแหน่งหน้าที่ทางสังคมไว้

2. บทบาทที่เป็นจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวังหรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่กำหนดหรืออาจจะเป็นไปตามทั้งบทบาทที่ถูกกำหนด หรือบทบาทที่ถูกคาดหวังก็ได้

3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง เป็นบทบาทที่อยู่ในระดับของความคิดส่วนบุคคล หรือเป็นความคาดหวังของสังคมที่ต้องให้บุคคลแสดงบทบาทนั้น รวมทั้งความคาดหวังของตนเองว่าควรจะแสดงพฤติกรรมอย่างไร

ดังได้กล่าวมาแล้ว บทบาทและสถานภาพนั้นเป็นของคู่กัน แต่ไม่เสมอไป เพราะในบางครั้งสถานภาพก็อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่มีสถานภาพ เกิดจากการที่บุคคลแสดงบทบาทในสถานภาพนอกเหนือจากที่มีอยู่ หรือนอกเหนือจากบทบาทหน้าที่โดยตรง

ดังนั้น จึงสามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทได้ว่า บทบาทจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญต่อไปนี้ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. บทบาทมีประจำทุกสถานภาพของสังคม
2. วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดบทบาท
3. บุคคลที่จะทราบบทบาทของตนได้ต้องมีสังคมกรณี
4. บทบาทที่เป็นจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามปทัสถานของสังคมเสมอไป เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริงนั้น เป็นผลของปฏิกิริยา

แห่งบุคลิกภาพของบุคคล ที่ครองสภาพร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่น ที่มาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นต่างๆ ที่มีอยู่ในเวลา แลละสถานที่ที่ก่อให้เกิดการแสดงบทบาทนั้นๆ

จากบทบาทที่นักวิชาการ ได้อธิบายความหมายลักษณะบทบาท และปัจจัยที่กำหนด บทบาทจึงพบว่า บทบาทนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกตามความคิดหรือความคาดหวังเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์สังคมอย่างหนึ่ง โดยถือฐานะหรือหน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐานในการแสดงบทบาทนั้นๆ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กับการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นสิ่งกำหนดหน้าที่ที่มีการบริหารงานและการจัดการ เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นได้รับการพัฒนา ที่แสดงออกอาจมี 3 ลักษณะบทบาท คือ บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ถูกคาดหวังด้วยบุคคล และตนเอง ทั้งนี้การแสดงบทบาทอาจสอดคล้องกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจ หรือบทบาทที่ถูก

คาดหวังก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับสังคมเป็นผู้กำหนดสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่แสดงออกอาจมีทั้งบทบาทที่ตัวบุคคลเข้าใจบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่ถูกคาดหวัง

จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล คือ บทบาทที่ปฏิบัติจริงที่ค้องปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5พ.ศ.2546)

5. ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน โดยตรงไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนแต่อาจนำเอาทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนมาประยุกต์ ซึ่ง ชิริวัฒน์ นิเจนตร (2528 : 61 – 62) ได้สรุปหลักทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่กับทฤษฎีการแพร่กระจายได้ดังนี้

5.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural – functional Theory) ทฤษฎีนี้มาจากแนวคิดเรื่องหน้าที่นิยม ซึ่งอธิบายว่าสังคมทุกสังคมมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ ที่ผสมกลมกลืนกันและมีความสืบเนื่องมันคงพอสมควรระบบย่อยทุกส่วนของสังคมต่างก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดทางสังคมการทำงานของระบบย่อยต่าง ๆ ถ้าผสมกลมกลืนกันอย่างดี จะทำให้สังคมอยู่ในสภาพสมดุลเคลื่อนที่ โดยแต่ละระบบย่อยจะทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อสนองความต้องการของสังคมส่วนรวม เช่น ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในชุมชนให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตัวเองทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ในชุมชนตรงกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับประโยชน์ที่ไม่ขัดต่อระบบกฎหมาย ในการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในด้านการบริการการเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง และการเมืองจะเกิดประโยชน์สูงสุด ได้ก็คือเมื่อชุมชนในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลเข้าใจบทบาทของตนเองที่จะปฏิบัติตามปทัสถานของกลุ่มที่กำหนดไว้ คือเปรียบชุมชนในแต่ละหมู่บ้านเป็นระบบย่อยของโครงสร้างทางสังคมที่มีศูนย์กลางคือองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสัมพันธ์กับชุมชนถึงจะทำให้ชุมชนเกิดแรงผลักดันเปลี่ยนแปลงขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในชุมชนที่มาจาก คณะกรรมการของ

องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งเข้ามาทุกหมู่บ้าน จะต้องมีความสามัคคี ร่วมมือ เสียสละ ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ที่ได้รับมาให้ชุมชนสามารถตรวจสอบได้จึงจะเป็นชุมชนที่เข้มแข็งมีระบบย่อยๆ จากชุมชนแต่ละหมู่บ้านสนับสนุนผสมกลมกลืนกัน ตามหน้าที่ตามโครงสร้างของชุมชนของแต่ละส่วนเป็นอย่างดีก็จะทำให้พัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จที่ดีเป็นการพัฒนาที่สมดุลครอบคลุมทุกด้านการพัฒนา คอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพร้อมกันไปทุกด้าน มิใช่จำกัดอยู่เฉพาะการพัฒนาทางวัตถุเท่านั้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เมื่อเกิดขึ้นในส่วใดส่วนหนึ่งแล้วย่อมจะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่นๆ ด้วย ทฤษฎีนี้ได้เน้นความสำคัญของเสถียรภาพหรือความมั่นคงของสังคม จึงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้หน่วยย่อยต่าง ๆ สามารถปรับตัวเข้าสู่ความสมดุล ได้ดังนั้นในการพัฒนาชุมชนแม้มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการเพิ่มรายได้แต่ก็ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพของประชาชนในด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัยพร้อม ๆ กัน

5.2 ทฤษฎีการแพร่กระจาย (Diffusion Theory) ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงในสังคมต่างๆ เกิดจากการแพร่กระจายของวัฒนธรรมจากสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้ามากกว่าไปสู่สังคมด้อยพัฒนา นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ชื่อแคเนียล เลินเนอร์ (Lerner, 1958 : 62) ได้อาศัยแนวคิดจากทฤษฎีโครงสร้าง และหน้าที่ และทฤษฎีนิยม (Behavioralism) มาผสมผสานเพื่อให้อธิบายการแพร่กระจายของวัฒนธรรมว่า ในระบบสังคมต่างๆ ที่พัฒนาระบบสื่อสารมวลชนได้ทันสมัย และทั่วถึงจะมีการเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูล ซึ่งไปกระตุ้นให้สมาชิกในสังคมเกิดความคาดหวังหรือความต้องการที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ความคาดหวังเหล่านี้จะเป็นแรงผลักดันให้ทุกคนพยายามค้นหาวิธีที่จะบรรลุเป้าประสงค์ในด้านต่างๆ ที่ได้รับรู้จากสื่อมวลชน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของชุมชนของชุมชนที่มีส่วนหนึ่งที่มาจากการได้รับข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับทฤษฎีการแพร่กระจายคือสังคมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อสังคมนั้นยอมรับเอานวัตกรรมจากที่อื่นที่เข้ามาในชุมชนจึงชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลเผยแพร่สู่ชุมชน แต่ละหมู่บ้านให้ได้รับรู้ข่าวสารที่มุ่งเน้นศักยภาพขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและชุมชน ให้รู้จักการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางสื่อมวลชนให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วทันเวลาทันเหตุการณ์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยกย่องให้เกียรติ ประชาชนผู้มีความรู้ในชุมชนเป็นผู้ถ่ายทอด แนวความคิด ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่เกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ตลอดชีวิตจากการใช้ เครื่องมือสื่อสารหลายรูปแบบ เช่น หอกระจายเสียงตามหมู่บ้านแผ่นพับประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจอันดีต่อกัน ทั้งส่วนขององค์กรและประชาชน

ทฤษฎีนี้ยังได้แนวคิดมาจากทฤษฎีหน้าที่นิยมที่มองสังคมเป็นระบบ และมี ส่วนประกอบต่างๆซึ่งทำหน้าที่เพื่อความอยู่รอดของส่วนรวมการเปลี่ยนแปลงของสังคมจะ เกิดขึ้นเมื่อมีการรับเอานวัตกรรมจากสังคมอื่นใช้

ประโยชน์ของทฤษฎีการแพร่กระจายก็คือ การชี้ให้เห็นความสำคัญของสื่อมวลชนใน การพัฒนาหรือสังคม และเสนอแนะให้มีการสร้างหรือเพิ่มประสิทธิภาพของสื่อมวลชนให้ มากที่สุด เช่น การผลิต และการเผยแพร่ข่าวสาร ที่มีคุณค่า การเพิ่มอัตราการรู้หนังสือเพื่อ การยอมรับนวัตกรรมโดยอาศัยกระบวนการในการให้การศึกษาอบรม นอกจากนี้ทฤษฎีการ แพร่กระจายยังช่วยนำการพัฒนาหรือกรนำสิ่งใหม่ๆมาสู่ชุมชนนั้นควรผ่านทางกลุ่มผู้นำ ชุมชนหรือบุคคลที่ชุมชนนั้นให้ความยกย่องเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ได้ เร็วกว่าและสามารถชักจูงให้คนอื่น ๆ ปฏิบัติได้อีกด้วย

5.3 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Social Action Theory) มีนักสังคมวิทยา ด้านมนุษยวิทยา ได้อธิบายความหมายไว้ดังนี้ การกระทำทางสังคม หมายถึง การกระทำของ บุคคลที่มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อความคิด หรือการกระทำของบุคคลระหว่างบุคคลด้วยกัน ไม่ ว่าการกระทำนั้นจะเป็นไปในทางทิศทางเดียวกัน หรือสื่อสารภาษาให้ความหมายต่อกันได้ใน สังคม โดยอาศัยพฤติกรรมที่แสดงออกเป็นสื่อในการรู้ความหมายของการกระทำ ทฤษฎี การกระทำทางสังคมนี้ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมมีความสามารถในการสร้างสรรค์ ขึ้นอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นทางด้านวัตถุ ด้านสิ่งประดิษฐ์ หรือไม่ใช่วัตถุ อาจเป็นแนวคิดจึงเพิ่มอยู่ ได้ในการกระทำระหว่างกันที่ประสานร่วมมือกัน โดยสรุปหลักของทฤษฎีการกระทำทาง สังคมนี้มี 3 ประการ ได้แก่

5.3.1บุคคลที่มีความสามารถเข้าใจพฤติกรรมทางสังคม ระเบียบ กฎหมาย จารีต ประเพณี วัฒนธรรม

5.3.2บุคคลสามารถใช้ความสามารถในการสื่อความหมายพฤติกรรมตรงกันทำให้ เข้าใจบทบาทของบุคคลอื่น

5.3.3บุคคลสามารถเลือกใช้แนวทางในการอยู่ร่วมกันกับคนอื่น และประสาน ความช่วยเหลือกับคนอื่นได้

จากกระบวนการความสามารถของบุคคล 3 ประเภทนี้ บุคคลที่อยู่ในสังคมสามารถสวมบทบาททำกิจกรรมกับผู้อื่นในการนำทฤษฎีการกระทำทางสังคมมาใช้ตามที่ จีรพรรณ กานจนะจิตรา (2523 : 29-30) กล่าวได้ว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมเชื่อว่าการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการ 3 ขั้นตอน คือความริเริ่มการดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และการบริหาร โดยชุมชนจะต้องมีขึ้นมาเองเพื่อช่วยและพัฒนาตนเอง

5.4 ทฤษฎีพฤติกรรมนิยม (Behavioralism Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการศึกษาสภาพทางจิตของมนุษย์ ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมแต่ละแห่งนั้นจะช่วยให้อ่านใจพฤติกรรมที่สำคัญๆของคนในสังคมได้ดี เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่ทำให้เกิดสังคมขึ้นมา และจะทำให้สังคมดำรงอยู่หรือแตกสลายไป คนทุกคนย่อมมีจิตใจ มีอารมณ์ และความคิดอ่านที่เกิดจากการเรียนรู้ ทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันออกไป ทฤษฎีนี้จึงมุ่งพัฒนาสังคมโดยการเปลี่ยนแปลงลักษณะของบุคคล เพื่อให้เกิดคุณสมบัติและพฤติกรรมที่พึงปรารถนาขึ้น การศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เป็นพฤติกรรมที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์และหลักในการสังเกตพฤติกรรมที่มนุษย์แสดงออกนั้น จะถูกควบคุมจาก โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม คือ มนุษย์จะแสดงความโกรธ ความพอใจ เมื่อได้รับรางวัลตอบแทนและความเสียใจ เมื่อได้รับการตอกยสนองที่ผิดความคาดหวัง สูญเสียตำแหน่งที่ได้รับหรือพฤติกรรมที่แสดงออกนั้น จะเกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่มาจากอดีต และปัจจุบันเพราะมนุษย์มีความสามารถย่อความคิดคำนวณคาดผลในอนาคตด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์มีความคิดที่ซับซ้อนแต่พฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นจะถูกควบคุมด้วยอารมณ์แอบแฝงอยู่

การนำทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมาศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ในเรื่องคตินิยม ค่านิยม อารมณ์ที่แสดงออกมานั้น จึงเกี่ยวข้องกับการสังเกตจากการทำซ้ำบ่อย ๆ ของพฤติกรรมนั้นๆ ของบุคคลที่พฤติกรรมแสดงออกนั้น เป็นไปในด้านประโยชน์นิยมยกย่องชื่นชม หรือพฤติกรรมที่เป็นไปในด้านวัตถุนิยมสร้างสรรค์ พฤติกรรมประโยชน์นิยม หรือพฤติกรรมวัตถุนิยม ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และค่านิยมของคนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมานั้น เนื่องมาจากผู้เชี่ยวชาญและนักปฏิบัติได้มองข้ามความสำคัญของการพัฒนาค่านิยมและทัศนคติของคนในท้องถิ่น

ทฤษฎีพฤติกรรมนิยมนี้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรมนุษย์ที่มีทัศนคติค่านิยมที่ปรับเปลี่ยนไปตาม โอกาส เวลา เรื่องราวและการควบคุมโดยโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม จึงเป็นแนวคิดที่นำมาพัฒนาชุมชนได้ในด้านการพัฒนา

ประชากรของชุมชน ได้มีศักยภาพด้านอารมณ์ สติปัญญา ร่างกาย จิตใจ ที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่พึงปรารถนาเกิดขึ้น สังคมก็จะร่วมเย็นมีความสุข

จากทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปได้ดังนี้ ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ทางสังคมเป็นระบบ มีระบบย่อยๆ หลายๆ ระบบทำงานผสมกลมกลืนกันสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นในการพัฒนาชุมชน ต้องพัฒนาทุกๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ ยังปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตการเพิ่มรายได้ และการพัฒนาคุณภาพของประชาชนด้านการศึกษาสุขภาพอนามัยและยอมรับเอานวัตกรรม จากที่อื่นมาใช้ชุมชนจะเกิดอยากเรียนรู้ แต่ทฤษฎีการกระทำกับสังคมนั้นมุ่งพัฒนาชุมชน ประกอบไปด้วยสามวิธี คือ มีความคิดริเริ่มการบริหารถูกแบบแผนและชุมชนต้องพัฒนาตนเองส่วนทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมุ่งที่จะศึกษาสภาพทางจิต คือ ให้มีพฤติกรรมนิยมที่พึงปรารถนาของสังคม เพราะเชื่อว่า มนุษย์มีจิตความรู้สึที่แตกต่างกันทำให้สังคมเจริญ และสูญสลายได้

จากทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาได้แนวคิด ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ ทฤษฎีการแพร่กระจาย และทฤษฎีการกระทำทางสังคม เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้นำแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมนิยมมาใช้เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กับพฤติกรรมที่แสดงออกตามบทบาทที่เป็นจริง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่น

ทองถน หงส์พันธุ์ (2522:25-49) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการจัดกลุ่มรูปแบบยุทธวิธีการฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทสรุปผลการวิจัยดังนี้ องค์ประกอบที่เอื้อต่อการพัฒนาชุมชนของผู้นำท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนรู้จักแหล่งที่จะนำความช่วยเหลือ มีบุคลิกเป็นผู้นำชื่อตรงต่อหน้าที่ มีจิตมุ่งมั่นพัฒนายอมรับวิทยาการแผนใหม่เชื่อมั่นในตนเอง เป็นผู้มีกุศลจิต มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์กับผู้นำอื่นๆ ในหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังต้องเป็นผู้มีประสบการณ์สูงมีการศึกษาคีได้รับการฝึกอบรม และพัฒนาอยู่เสมอ มีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน และมีความสัมพันธ์กับแหล่งวัฒนธรรมในท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103 – 107) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนัน ยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหารและเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันการปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและไม่ค่อยเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามที่ต่างๆ ของอำเภอที่ช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมรงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยกันปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาด

การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ดำเนินการในเรื่องการ โอนทรัพย์สินให้เป็น ที่เรียบร้อยขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคา พักตร์ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่า ราคากลาง ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอ และ จังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วน ตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540:157-160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วน ตำบล จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานมีดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป คือ ประชากรทุกกลุ่มประสบปัญหาด้านงานค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน และขาดคู่มือในการปฏิบัติงานมากที่สุด

ปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ประชาชนพบว่า ประชาชนกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา ไม่ได้ได้รับความสะดวกใน การประสานงานมากที่สุด แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหาทหารราชการไม่ ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนตำบลให้พัฒนาการ ส่วนกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ประสบปัญหาประชาชนไม่ให้เกียรติและความสำคัญแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วน ตำบลเท่าที่ควร

2. ปัญหาในการบริหารในแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารงานสำนักงาน ได้แก่ ปัญหาไม่มีอาคารที่ทำการถาวร ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางอย่างไม่มีหรือไม่ครบถ้วนปัญหาไม่มีวัสดุที่ใช้ในสำนักงานที่ ทันสมัย ปัญหาผู้บริหารไม่มีประสบการณ์ในการจัดสำนักงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับ ส่วนราชการต่างๆ ไม่สะดวก เพราะไม่มีเครื่องมือสื่อสารหรือไม่เพียงพอ

2.2 สภาพปัญหาในการวางแผนพัฒนา ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภา รวมทั้งผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในกระบวนการ และขั้นตอนการวางแผนพัฒนาอย่างถ่องแท้ ปัญหาข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านไม่ครบถ้วน และได้รับล่าช้าเป็นอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาปัญหาผู้วางแผนและเลขการพัฒนากุศลและจิตใจ เพราะเน้นการพัฒนาด้านวัตถุมากเกินไป

2.3 สภาพปัญหาในด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาไม่เข้าใจเรื่องระเบียบการประชุมและไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ปัญหาสมาชิกไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร ปัญหาสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในแต่ละประเด็น ระเบียบการประชุม วาระการนำเสนอญัตติ การแปรญัตติและการเสนอขอโครงการปัญหาสมาชิกไม่รักษามรรยาทในที่ประชุม ปัญหาความขัดแย้งในที่ประชุม เพราะสมาชิกมุ่งผลประโยชน์สู่หมู่บ้านตนเอง ปัญหาสมาชิกเกิดการเบียดเบียนการประชุม เป็นต้น

2.4 สภาพปัญหาในด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำข้อบังคับตำบล และปัญหาขาดผู้ประสานงานในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัญหาบุคลากรและสมาชิกแต่ละตำแหน่งไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ปัญหาผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ปัญหาบุคลากรขาดความรู้ในบางเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดปัญหาความขัดแย้งเล็กๆ น้อยๆ ของผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล และปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากเกินไป ขาดแก่การกำกับดูแล และอำนวยความสะดวก

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอและปัญหาได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้วิจัยได้ศึกษามีดังนี้

จิตจำนงค์ กิตติเกียรติ (2526 : 28 – 32) ได้เสนอหลักการการเลือก และกำหนดโครงการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นว่า ควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. แก้ไขปัญหาที่สำคัญที่สุดก่อน หมายถึง ปัญหาที่คนในหมู่บ้านเดือดร้อนมากที่สุดตรงกับสภาพปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นโครงการที่มีความจำเป็นมากที่สุด

2. ใช้เทคนิคต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยความสะดวกรวดเร็ว สอดคล้องผสมผสานกับพื้นที่ เป็นโครงการที่จะสามารถสนับสนุน ส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากกัน และกันในแต่ละโครงการ ได้หรือไม่ ไม่ควรให้เกิดความซ้ำซ้อน

แนวทางต่างๆ ที่กล่าวมาเมื่อดำเนินการได้อย่างมีระบบระเบียบแล้วจะส่งผลดีต่อการบริหารงานพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

เรวดี ไชยทาน (2526 : 20 – 21) กล่าวถึง กระบวนการพัฒนาของท้องถิ่นที่ไม่ประสบผลสำเร็จเกิดจากปัญหาด้านต่างๆ จากประชาชน องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ดังนี้

1. ในด้านคณะกรรมการ

1.1 **ความรู้ความเข้าใจ** ความสามารถเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนด้านวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนทั่วไปเห็นว่าบุคลากรในตำบลมิใช่น้อยขาดความพร้อม และความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของบุคลากรจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ ตลอดจนมีความกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลา

1.2 **ความรับผิดชอบ** เป็นเรื่องในหน้าที่ของตนเอง อาจจะเนื่องจากการไม่เห็นความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากนัก ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของตำบลเองและส่วนของประชาชนด้วย โดยทั่วไปแล้วบุคลากรเองไม่เข้าใจว่าบทบาทหน้าที่ของตนเองมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างไรบ้าง

1.3 **ความกระตือรือร้น** เป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่บุคลากรของตำบลต้องมีความกระตือรือร้น และให้ความสนใจอย่างจริงจัง เพราะงานพัฒนานั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนต้องทำโดยฉับพลันให้ทันต่อความต้องการ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่มักคิดว่างานที่ตนเองทำอยู่เป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริงของตนเองส่วนในเรื่องการติดตามการปฏิบัติหรือการประเมินผลแทบไม่มีเลย

2. ด้านระเบียบวินัย

2.1 **ขั้นตอนการปฏิบัติ** ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงินแล้วมีขั้นตอนมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้ไม่คล่องตัวเกิดปัญหา บางครั้งการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป

2.2 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลา จึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และต่อเนื่องเกิดข้อผิดพลาดอยู่เสมอ รวมทั้งความไม่แน่นอน มั่นคง ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาลด้วย

3. ด้านงบประมาณ

งบประมาณของสภาตำบลพบว่ามีอยู่น้อยมาก จึงไม่สามารถกำหนด โครงการที่เป็น ประโยชน์ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากได้

4. ด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนดโครงการ

เนื่องจากบุคลากรมีความรู้ค่อนข้างต่ำ การที่จะสามารถจัดทำแผนพัฒนาหรือการกำหนด โครงการได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถดำเนินการให้ได้ผลมาตรฐานนั้นจึง เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

5. ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ

ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐอาจไม่ให้ความสำคัญเสียเองด้วยส่วนหนึ่ง และ โครงการบางส่วนก็ไม่ได้ประสานงานกับตำบลโดยตรงให้ตำบลได้รับทราบอีกด้วย ทำให้สภา ตำบลมองไม่เห็นความสำคัญของตน และไม่สามารถประสานกับส่วนราชการอย่างได้ผลได้

6. ด้านความรู้ความสนใจของประชาชน

ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรบริหารในระดับตำบลน้อยมากแต่ถ้าจะ ทำให้องค์กรบริหารในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องให้ประชาชนมีความ เข้าใจ ให้ความสำคัญ และสนับสนุนกิจกรรมด้านต่างๆของสภาตำบลอย่างเต็มที่และจริงจัง เมื่อประชาชนขาดการสนใจด้วยแล้ว การพัฒนา และการที่จะหวังให้หน่วยองค์กร ท้องถิ่นมี ความเข้มแข็งคงจะเป็นไปได้ยากลำบากมาก

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัช คงคะจันทร์ (2538 : 4 – 5) ได้อธิบายถึงกิจกรรมที่ เกิดการพัฒนาไว้ดังนี้

1. เป็นการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล
2. เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่างๆ
3. เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการต่างๆ
4. เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระบบระเบียบ

5.เป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาการบริหาร เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.3 งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาชุมชนจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปได้ดังนี้

วิชัย ฐปทอง (2530 : 98) ได้ศึกษาบทบาทและปัญหาผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทยากจนตาม โครงการเสริมบทบาท ผู้นำท้องถิ่นของวิทยาลัยครูอุดรธานี ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำชุมชนเพื่อการพัฒนาจำเป็นต้องเป็นผู้มีความเมตตา โอบอ้อมอารี ซื่อสัตย์ สุจริต พุดจริงทำจริง ขยันอดทน มีความรับผิดชอบ และเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนา และพบว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนาอาชีพ พัฒนาวิถึ อยู่ในระดับปานกลาง แต่การพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยปรากฏว่างานพัฒนาชุมชนที่คืบหน้าจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักและมีความคุ้นเคยในการปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ทดลองฝึกปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเอง จะทำให้การพัฒนาชุมชนได้ง่าย และรวดเร็วยิ่งขึ้น

ชัยยศ ศิริรัตนบวร (2531 : 8 - 81) ได้ทำการศึกษา ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษากรณีกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวม พบว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และ โครงสร้างของสภาตำบล ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและการงบประมาณจึงทำให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคในการพัฒนา ซึ่งสืบเนื่องมาจากกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีความรู้เพียงชั้น ป.4 นอกจากนั้นยังพบว่ากรรมการสภาตำบลยังไม่สามารถอุทิศการทำงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนน้อยไม่สามารถจะยึดเป็นอาชีพหลักได้ จึงจำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่นไปด้วย

อมร แยมศรี (2538 : 26) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลจากการศึกษา พบว่า ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับความรู้ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ส่วน

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันนั้น ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลแต่อย่างใด

อุทาน ตางาม (2541 : 9) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานนั้นมีหลายด้าน เช่น ขาดประสบการณ์ในการทำงาน การศึกษาดำ ด้านงบประมาณ ด้านบทบาท และหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านผลประโยชน์ ถ้าสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้การดำเนินงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะประสบผลสำเร็จ

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้วางกรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้

7.1. **ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)** ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงาน ประกอบด้วย 7 ด้าน คือ

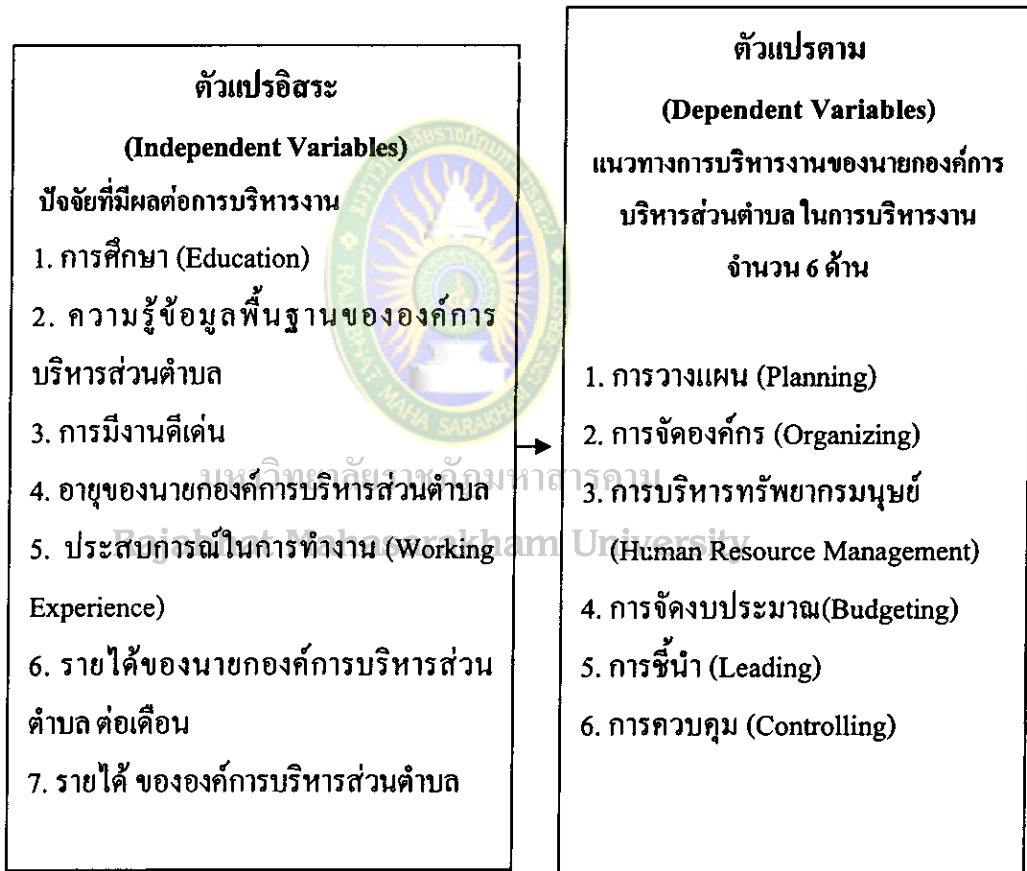
1. การศึกษา (Education)
2. ความรู้ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. การมีงานดีเด่น
4. อายุของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ประสบการณ์ในการทำงาน (Working Experience)
6. รายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. รายได้ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อเดือน

7.2. **ตัวแปรตาม (Dependent Variables)** คือ แนวทางการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 ด้าน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์กร (Organizing)
3. การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
4. การจัดงบประมาณ (Budgeting)

5. การชี้นำ (Leading)

6. การควบคุม (Controlling)



แผนภูมิที่ 15 กรอบแนวคิดในการวิจัย