บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ค้นคว้าจากเอกสาร ทฤษฎีต่างๆ และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Maha Sarakham University

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพื่อเติมอีกว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศ ซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งทำหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารโดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2525 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ลิขิต ธีระเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปัตย์ไป

จากนิยามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด หรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

RajaBhat Mahasarakham University

1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 5-7)

1.2.1 เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

1.2.2 เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการติดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

1.2.3 เพื่อการแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาวะของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

1.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ในการศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจถือตามแนวความคิดของมองเตสกิเออ (Montesquieu) และลันด์วิสท์ (Lennart Lundgquist) ดังนี้ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ. 2537 : 14-15)

1.3.1 แนวคิดของมองเตสกิเออ มองเตสกิเออ นักปรัชญาเรืองนามฝรั่งเศสสมัยคริสตร์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกิเออในครั้งกะโน้นเหมาะกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบัน เพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้นถ้าการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูง ได้รับความคุ้มครองสิทธิของพวกเขา พวกเขารู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเองและกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชน ดังกล่าวจะขัดขวางการเกิดปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ดีที่สุด เพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำ หรือถ้ามีใครจะกระทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

1.3.2 ประโยชน์ตามแนวคิดของลันด์ควิสท์ ลันด์วิสท์ ได้เขียนไว้ในหนังสือวิถีทางและเป้าหมายของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสถียรภาพ

ประโยชน์เรื่องเสรีภาพนั้นดูได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น และเลือกนโยบายที่จะนำมาใช้ปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงออกได้ตามสิทธิของเขา ส่วนประโยชน์ในด้านความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ดูได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏใน

ประเทศแถบยุโรปตะวันตกโดยทั่วไปว่า ท้องที่ใดมีการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการคมนาคมเจริญก้าวหน้ากว่าท้องที่ที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่น เหตุที่เป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้การบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชน และผู้บริหารงานจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงานโดยตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการ

1.3.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป อาจสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ (ลิขิต ธีรเวคิน. 2540 : 103)

1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเป็นเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาการทางการเมืองด้วย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ทั้งด้านการเมือง และการพัฒนาสังคม โดยด้านการเมืองนั้นประชาชนผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่น สามารถกำหนดตัวผู้มาปกครองได้เอง ควบคุมผู้ปกครองได้ และสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองระดับท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด ส่วนด้านการพัฒนาสังคมนั้นเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านการเมือง กล่าวคือ การกำหนดนโยบายของผู้ปกครองจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น สามารถ

แก้ปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมา ซึ่งเมื่อปัญหาของท้องถิ่นได้รับการแก้อย่างถูกจุด โดยคนของท้องถิ่นเองแล้วเท่ากับว่าเป็นการพัฒนาสังคมท้องถิ่นได้

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการให้นิยามของการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชน ด้วยการปกครองอย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค

2.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (ทวี พันธุวาสิฏฐ์. 2537 : 100)

2.2.1 หลักการเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์ประกอบเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2.2 หลักการมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์การนั้นไม่มี

อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีลักษณะที่ไม่ผิด ไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในฯ การปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.2.3 หลักการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะโดยการมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.2.4 หลักการมีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

สรุปได้ว่า หลักการในการกระจายอำนาจ เป็นหลักแห่งองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้ว จะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคล ต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีสิทธิเลือกตั้ง และสามารถมีงบประมาณเป็นตนเอง

2.3 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ธีระเวคิน. 2540 : 208)

2.3.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

2.3.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

2.3.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและโดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนที่สอนระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

2.3.4 การกระจายอำนาจปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลกลางย่อมจะมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตัวเองได้และไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาลกลาง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

2.4 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครองสรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ธีระเวคิน. 2540 : 208)

2.4.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางการและตำรวจให้แก่ท้องถิ่น ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้

2.4.2 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

2.4.3 การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้

2.4.4 การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจจะขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญงาน

2.4.5 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อย่างไรก็ตามในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแม้การกระจายอำนาจจะมีข้อเสียอยู่บ้างก็จะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ และถ้าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้จะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และประชาชนในท้องถิ่นเองมีความผูกพันกับท้องถิ่นตนเองอยู่แล้ว จะทุ่มเทการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ

3. องค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณากระจายอำนาจการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ศ. 2538 ส่วนสภาตำบลทั้งประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบล แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง (กรมการปกครอง. 2547 : 20)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (2542 : 1-20) ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 (2546 : 7) ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มาตรา 67 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

3.2.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

3.2.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตตำบล ต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ คือ

(1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(9) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(10) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(11) การท่องเที่ยว

(12) การผังเมือง

3.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

3.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ดังนี้

จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน

(2) ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

(3) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่น่าสนใจและเป็นปัจจุบัน คือ

(1) ไม่เคยถูกผู้ว่าสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล เว้นแต่จะพ้น 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(2) สัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นจุดที่ต้องการเพิ่มศักยภาพให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีบุคลากรที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

3.4 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก "คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล" เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะผู้บริหารประกอบด้วย

(1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

(2) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
RajaBhat Phranakhon Si Ayutthaya University

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ถึงคราวออก

(2) ตาย

หอสมุดมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

(3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

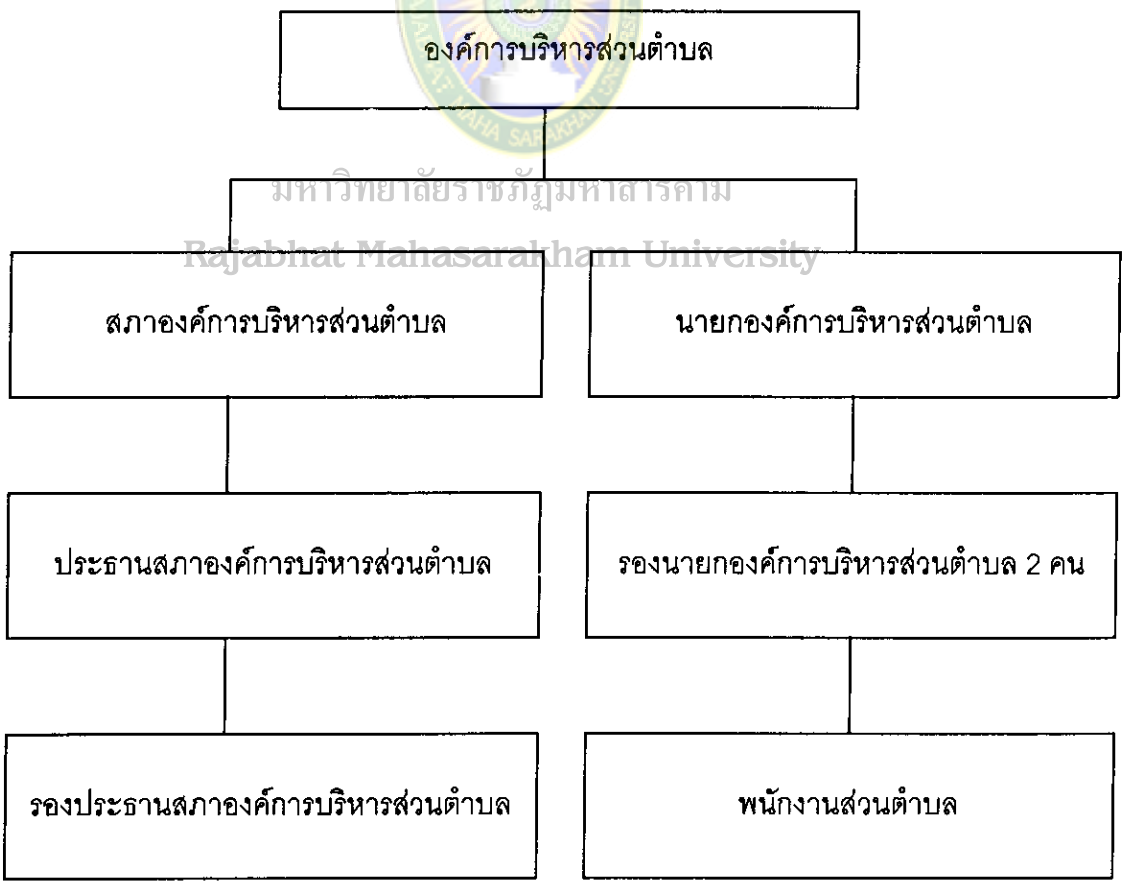
(5) กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2

(6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้าหรือมาตรา 92

(7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : กรมการปกครอง (2547 : 40)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

162012

การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	แบ่งรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล (บาท)
ชั้น 1	มากกว่า 20,000,000
ชั้น 2	12,000,00 – 20,000,000
ชั้น 3	6,000,000 – 12,000,000
ชั้น 4	ไม่เกิน 3,000,000

องค์การบริหารส่วนตำบลจะแบ่งชั้น 5 ชั้น ตามรายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน และชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะสามารถกำหนดจำนวนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบริหารกิจการได้เช่น ชั้น 5 ที่จำนวนพนักงานอย่างน้อย 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสะดวกทางการบริหารงานสามารถปรับเปลี่ยนเป็น 3 ชั้น ตามรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

จำแนกชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 3 ประเภท	ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรายได้
ชั้นใหญ่	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1
ชั้นกลาง	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2-3
ชั้นเล็ก	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4-5

ในส่วนของพนักงานตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะจำแนกบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหัวหน้าสำนักงาน

2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง จำนวนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล
ชั้น 1	21 คน
ชั้น 2	12 คน
ชั้น 3	6 คน
ชั้น 4	4 คน
ชั้น 5	3 คน (ปลัด, ส่วนการคลัง, โยธา)

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

4.1 ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2547 : 495) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อ บทบาทแม่ เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

วินิจ เกตุขำ และคณะ (2545 : 30 ; อ้างอิงมาจาก เหลือ เอกตะคุ. 2542 : 6-7) อธิบายว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกของบุคคลในด้านที่เกี่ยวกับคำพูด ลักษณะท่าทางการตอบสนอง อากัปกิริยา เพื่อให้ผู้อื่นทราบว่า ตนกำลังทำหน้าที่อะไรอยู่ มีตำแหน่งหรือฐานะทางสังคมอย่างไร

สุชา จันทร์เอม (2543 : 50 ; อ้างอิงมาจาก เหลือ เอกตะคุ. 2542 : 6-7) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ สังคมจะกำหนดสิทธิและหน้าที่สถานภาพอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นจะต้องประพฤติปฏิบัติตามหน้าที่กำหนดไว้

ยังและมาร์ค (Young and Mark. 2003 : 51 ; อ้างอิงมาจาก เหลือ เอกตะคุ. 2542 : 6-7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า บทบาท หน้าที่ ตำแหน่ง ฐานะ เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งนั้น ก็คือ การที่เขาจะต้องมีการพบปะกับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่มสิ่งที่ตามมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงตำแหน่งนั้นๆ เรียกว่า บทบาท

เลวินส์ (Levinsn. 2002 : 73 ; อ้างอิงมาจาก เหลือ เอกตะคุ. 2542 : 6-7) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน (Norm) ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปที่หน้าที่อันควรกระทำ

2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเองที่จะคิดและทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้นๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่จะกระทำ โดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือแนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้นๆ

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและการปฏิบัติตามตำแหน่ง ตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ถ้าตำแหน่งหรือสถานภาพเปลี่ยนไป บทบาทที่มีอยู่ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพจึงควบคุมกันเสมอ

4.2 ทฤษฎีบทบาท

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2545 : 16) ได้รวบรวมทฤษฎีบทบาทไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีลาล์ฟลินตันส์ (Ralp linton's Role) กล่าวว่า ตำแหน่ง หรือสถานภาพเป็นผู้กำหนดบทบาท เช่น บุคคลที่มีตำแหน่งเป็นครู ต้องแสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์

2. ทฤษฎีนาเดิลส์ (Nadel's Role) กล่าวว่า บทบาทคือ ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้ และส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

3. ทฤษฎีฮูแมนส์ (Homann's Role) กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ

4. ทฤษฎีพาร์สัน (Parson's Role) กล่าวไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน

5. ทฤษฎีเมอร์ตันส์ (Merton's Role) กล่าวว่า บุคคลแต่ละคนจะต้องมีตำแหน่งและมีบทบาทควบคู่กันไปซึ่งไม่เหมือนกัน บทบาทจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทักษะของสังคมที่เข้าสังกัดอยู่ ตลอดจนลักษณะของบุคคลในสังคมนั้น

6. ทฤษฎีของกู๊ด (Good) กล่าวไว้ว่า บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น

7. ทฤษฎีของกัสคิน (Guskin's Role Theory) กล่าวว่า พฤติกรรมของบุคคลแต่ละคน คือ ผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั่นเอง และทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่างๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่างๆ ควรปฏิบัติอย่างไร

4.3 ประเภทของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2545 : 18) ได้แบ่งแยกประเภทของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคู่มากับตำแหน่ง เป็นบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้

2. บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนดจากบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ ค่านิยม เจตคติ การศึกษากา รอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

เหลือ เอกตะคุ (2542 : 9) ได้จำแนกบทบาทในสังคมทั่วๆ ไปเป็น 6 บทบาท ซึ่งแตกต่างออกไป คือ บทบาทตามเพศ บทบาทตามวัย บทบาททางอาชีพ บทบาทเกียรติยศ บทบาททางครอบครัว และบทบาทในกลุ่มเพื่อน เป็นต้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

4.4 ความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflicts)

สมัย เทียนชัย (2547 : 17 ; อ้างอิงมาจาก อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ. 2545 : 18) ได้กล่าวถึงความขัดแย้งของบทบาทใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อมๆ กันในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียว จึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหาลักษณะที่สอง คือ การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของมันเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่งจึงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา

เหลือ เอกตะคุ (2542 : 10) ปัญหาของบทบาทที่ควรคำนึงถึงมี 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

ประการที่ 1 เกิดจากตัวผู้สวมบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทได้ไม่ดีทั้งๆ ที่มีการกำหนดบทบาทไว้อย่างแน่นอนแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีผลกระทบไปยังบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประการที่ 2 เกิดจากการสับสนของบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทพร้อมที่จะแสดงบทบาทของตนอย่างดี แต่เนื่องจากสังคมกำหนดบทบาทดังกล่าวนั้นไว้ไม่ดีพอทำให้เกิดปัญหากระทบไปยังผู้เกี่ยวข้อง

ประการที่ 3 เกิดจากการที่ผู้สวมบทบาทไม่ปฏิบัติตามบทบาทซึ่งตนเองต้องปฏิบัติ

กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (2547 : 38 ; อ้างอิงมาจาก อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ. 2545 : 19) กล่าวถึง การแก้ปัญหาการขัดแย้งของบทบาทไว้ 3 วิธีคือ

4.4.1 โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ชัดเจนว่าผู้ใดควรจะปฏิบัติหน้าที่ใดในสถานศึกษา

4.1.2 โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้องและปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทบาทนั้นๆ คือ ไม่ก้าวก่ายหน้าที่การงานของผู้ใด

4.4.3 โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วนช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือน ให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่น ครูใหม่จะไม่มีความมั่นใจในการสอน ครูเก่าควรแนะนำเทคนิคการสร้างความมั่นใจในการสอนให้

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
RajaBhat Nakhonsawan University

4.5 ความกดดันของบทบาท

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2527 : 92-93) กล่าวว่า บทบาทอาจก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความไม่พึงพอใจของบุคคล ความขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันขึ้น เรียกว่า ความกดดันของบทบาท ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาท หรือการแสดงออกถึงบทบาทมากเกินไป หรือการแสดงออกของบทบาทน้อยเกินไป ความกดดันของบทบาทกำหนดออกเป็น 4 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท อาจจะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้บุคคลนั้นๆ สามารถคาดหมายถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงในองค์กร

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่เป็นทางการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ที่บุคคลนั้นจะต้องแสดงบทบาทที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทน

ระยะที่ 3 ระยะของการเรียนรู้ในบทบาท คือ การเรียนรู้ในบทบาทของตน การสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อปรับปรุงให้สมดุลกับความคาดหมายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร คือ ถ้าบทบาทไม่สอดคล้องกับความเป็นไปตามความคาดหมายขององค์กร ก็จะเกิดความไม่ชัดเจนนบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะเกิดความเบื่อหน่าย ไม่พอใจ และลาออกไปในที่สุด

สรุปได้ว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งของบทบาทสามารถกระทำได้ คือ การกำหนดบทบาทของสถานภาพให้ชัดเจน โดยสมาชิกของสังคมผู้แสดงบทบาทจะต้องยอมรับความ เป็นจริงและอดทนต่อลักษณะงานในสถานภาพของตนที่ทำอยู่ การสรรหาบุคคลต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่งของงานหรือสถานภาพที่จะได้รับ จะช่วยขจัดความขัดแย้งของบทบาทลงได้ นอกจากนั้นจะต้องดำเนินการชี้แจง อบรมสมาชิกในหน่วยงานของตนให้ตระหนักในบทบาทของตนอยู่เสมอ เพื่อเป็นการเตือนความทรงจำและให้รู้จักบทบาทที่เหมาะสมของตำแหน่งที่ดำรงอยู่

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

5.1 ความหมายของการบริหาร

ธงชัย วงชัยสุวรรณ์ (2540 : 2-3) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารมีดังนี้

ศาสตราจารย์ชุป กาญจนาประกร กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าการบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่า เป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

ศาสตราจารย์ฮารอลด์ คูนซ์ (Harold Koontz) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัตถุสิ่งของ เป็นต้น อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”

ศาสตราจารย์ปีเตอร์แอฟดรัคเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า “การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น”

สมพงษ์ เกษมสิน (2545 : 18 ; อ้างอิงมาจาก ธงชัย วงชัยสุวรรณ์. 2540 : 4) ได้ให้ความหมายว่า "การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ"

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการใหม่
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation)
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational) ทรัพยากรการบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

5.2 แนวคิดการบริหารของอังรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

อังรี ฟาโยล์ ได้เขียนถึงหน้าที่ 5 ประการของการบริหาร คือ การวางแผน (Planing) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) (ธงชัย วงชัยสุวรรณ์. 2540 : 96-97)

จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการให้อะไรเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และด้วยวิธีการอย่างไร หลักจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงาน การจัดสายการบังคับบัญชา และการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร ให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน หน้าที่หลักสำคัญต่อมา คือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ของบุคลากรตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชาระดับต่างๆ หรือฝ่ายต่างๆ อาจมีปัญหาขัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน ดังนั้น หน้าที่หลักของการบริหารหรือการจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการประสานงาน นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยังมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมจากฝ่ายบริหารด้วยว่าเป็นไปตามแผนหรือเบี่ยงเบนออกไปจากเป้าหมายของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทำปรับแผน หรือวางแผนใหม่และเมื่อมีการปรับแผนหรือวางแผนใหม่แล้วอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับองค์การใหม่

นอกจากนี้ ฟาโยล์ ได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า "หลักการจัดการ" (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใด และอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงค์ชัยสุวรรณ. 2540 : 100-101)

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจโดยชอบธรรม
3. วินัย
4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
5. เอกภาพของคำสั่ง
6. หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
7. การให้รางวัลตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
10. คำสั่ง
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงของคนงาน
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

5.3 แนวคิดการบริหารของ แมกซ์ เว็บเบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์การที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบองค์การในอุดมคติของเขาว่า "ระบบราชการ" (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นตัวแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องของความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุมีผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิคและความเป็นอำนาจนิยม (ธงชัย วงค์ชัยสุวรรณ. 2540 : 170)

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแยกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

2. ลำดับขั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่างๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์การทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือความเสน่ห์หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์การแต่อย่างใด

4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั้นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

6. ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการคือมืออาชีพ ที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำและมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

Rajabhat Rajanagarindra University

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกันและคล้ายคลึงกันที่สามารถเทียบเคียงกับการศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

วิรัช นีภาวรรณ (2536 : 193-212) ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบล ได้แก่

1.1 ข้อมูลข่าวสารมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีดความสามารถสูงขึ้นไม่มากนัก เพราะกรรมการสภาตำบลได้รับข่าวสาร ไม่ค่อยทันสมัยและไม่ค่อยมีประโยชน์ต่อการบริหารงาน

1.2 กรรมการสภาตำบลที่มีอายุมาก หมายถึง เป็นผู้มีประสบการณ์มากยิ่งทำให้การบริหารงานพัฒนาสูงขึ้น

1.3 ระดับการศึกษาสูงไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานพัฒนาสภาตำบลสูงขึ้น

1.4 กรรมการสภาตำบลไม่ควรอยู่ในตำแหน่งนาน เพราะจะทำให้ขีดความสามารถการบริหารงานต่ำลง แต่ควรกำหนดระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระทุกๆ 4 –6 ปี

1.5 รัฐควรให้การสนับสนุนส่งเสริมโดยการแนะนำให้คำปรึกษาช่วยเหลือแทนการควบคุมกำกับดูและชี้นำ

1.6 รัฐควรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการฝึกอบรม

2. ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลลดลงได้แก่

2.1 กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดความรู้ในการปฏิบัติงาน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

2.2 กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงานของสภาตำบล

2.3 สภาตำบลไม่มีเจ้าหน้าที่ ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์การปฏิบัติงานของตนเอง

2.4 สภาตำบลขาดงบประมาณสำหรับการสร้างงานให้ชุมชน

3. ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร

3.1 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการบริหารงาน คือ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานที่ได้รับจากสื่อมวลชนต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ข้อมูลข่าวสารเป็นทั้งลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

3.2 ความคิดเห็นของคณะกรรมการสภาตำบลต่อข้อมูลข่าวสาร ส่วนใหญ่ร้อยละ 92.4 มีความคิดเห็นว่าข้อมูลข่าวสารสำคัญและมีประโยชน์ สามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานได้มาก และร้อยละ 3.6 มีความเห็นว่าข่าวสารไม่สำคัญและไม่มีประโยชน์ส่วนที่เหลือร้อยละ 4 ตอบไม่ทราบ

สุรเกียรติ ฐิตะฐาน (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษา

เฉพาะกรณีจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความรู้ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผ่านการอบรม

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับกรมการปกครอง (2539 : 69-84) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกันในด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติ และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่องการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่า เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังและอำเภอยังสับสนในบทบาทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดเลือกโครงการพัฒนา บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนพัฒนาและการกำกับดูแลของอำเภอจึงเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้อำเภอเข้ามาครอบงำ การพัฒนาโครงการพัฒนาต่างๆ จึงไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล นอกจากนั้นยังพบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสบการณ์ในการบริหารงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสบการณ์ในการบริหารการพัฒนา เพราะเป็นพนักงานที่บรรจุใหม่ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำงาน รายได้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะ

สถาบันวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่องการศึกษารูปแบบและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ในจังหวัดอุดรธานี และศรีสะเกษ พบว่า ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแสวงหาผลประโยชน์ โดยไม่สนใจว่าการ

ปฏิบัติงานจะถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ พนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบและเงินงบประมาณไม่เพียงพอกับรายจ่าย

จรัส สุวรรณมาลา (2541 : บทคัดย่อ) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนตำบลธนู จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยม จังหวัดพิจิตร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บและการหารายได้ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินจากองค์กรภายนอกและจากชุมชนที่น่าเชื่อถือ ทำให้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลทางด้านการจัดงบประมาณ การบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย อยู่ในระดับต่ำ

สุทธินันท์ บุญมี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบล ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้างไม่ศึกษากฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน พ.ศ. 2537 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนั้นยังพบว่าการบริหารงานและปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีสำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ มีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามพัฒนาระยะ 5 ปี มีการจัดทำแผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบขั้นตอนการประชุมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้เงินงบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ต้องการมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างถ่องแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัด ไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542 : 114-119) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงานดังนี้

1. ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ

2. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วย ด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน

2.5 การออกระเบียบสลับซับซ้อนมีรายละเอียดขั้นตอนมากเกินไป

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
Rajabhat Rajabhat Suansunandha University

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบ ความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชั่น การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชั่น มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัย อื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของ ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านการตรวจสอบ มีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการ บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษา เฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการ บริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการ บริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ ในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจ ในงานพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้าน การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความ สัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุน งบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตรการให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการ ศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การ สนับสนุนและส่งเสริม

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

องค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่าง

พจนาถ คาดีวี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จากทั้งหมด 8 ด้าน พบว่า ด้านที่มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการบำรุงศิลปจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และบุคลากรที่มีการศึกษาแตกต่างกันระหว่างการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน และบุคลากรดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิด ในการวิจัย ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล