

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ตลอดจนผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

##### 1.1 ประวัติอำเภอวาปีปทุม

อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2424 พระเจ้าบรมวงศ์เธอ (ฮัง) เจ้าเมืองมหาสารคาม ได้มีดำริตั้งเมืองขึ้นอีก 2 เมือง คือ บ้านหนองบัวโพธานาเลา ให้ท้าวสุริยวงษ์ (บุญมี) เป็นเจ้าเมืองและห้ามหาพรหม (ย่าง) เป็นอรรคฮาดซึ่งเป็นบุตรของพระยาขัติยวงษาศรีรังอีกที่หนึ่งคือบ้านวังทาหอช่วง โดยให้ท้าวสุริโย (เสื่อ) บุตรท้าว โพธิราช เป็นเจ้าเมือง ครั้นต่อมา พ.ศ. 2425 สมัยรัชการที่ 5 ได้ทรงโปรดเกล้าให้แต่งตั้งบ้านหนองบัวโพธานาเลาเป็นเมืองวาปีปทุม และ ตั้งท้าวสุริยวงษ์ เป็นพระพิทักษ์นรากร และตั้งบ้านวังทาหอช่วงเป็นเมืองโกสุมพิสัย แล้วตั้งพระยาสุนทรพิพิธเป็นเจ้าเมือง โดยให้ชื่อเจ้าเมืองทั้งสองคล้องจองกัน คือ พระพิทักษ์นรากร พระสุนทรพิพิธต่อมาพระพิทักษ์นรากรได้เดินทางไปรับสารตราตั้งกลับมาถึง พุทไธสง เกิดล้มป่วยและถึงแก่กรรม ท้าว โพธิสาร(อุ่น) จึงได้รับคัดเลือกเป็นพระพิทักษ์นรากรคนใหม่ แล้วจึงปรึกษาห้ามหาพรหมวาปีปทุม มีชัยภูมิไม่สมบูรณ์ ไม่เหมาะสม จึงได้เลือกเอาริมหนองแสง ตั้งที่ทำการขึ้นใหม่และ ได้ทำนุบำรุงบ้านเมือง มีการสร้างวัดขึ้นหลายวัด เช่น วัดโสมนัสประดิษฐ์ จนถึง พ.ศ. 2444 ทางราชการจึงได้ยุบเมืองวาปีปทุม ลงเป็น

อำเภอ ชื่อว่า อำเภอวาปีปทุม จนถึง พ.ศ. 2464 ทางราชการจึงได้ตัดคำว่าเมืองออกโดยใช้ชื่อว่า "อำเภอ วาปีปทุม" จนถึงปัจจุบัน

## 1.2 สถานภาพทางการปกครอง

สถานีตำรวจภูธรอำเภอวาปีปทุมตั้งอยู่ที่ 291 หมู่ที่ 1 อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม บนเนื้อที่ 6 ไร่ 3 งาน 96 ตารางวา ทิศเหนือ ติดกับ ที่ว่าการอำเภอวาปีปทุม ทิศใต้ ติดกับ ตลาดเทศบาล ทิศตะวันออก ติดกับ โรงเรียนอนุบาลวาปีปทุม ทิศตะวันตก ติดกับ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอวาปีปทุม มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมอำเภอวาปีปทุม ทั้ง 15 ตำบล และมีสถานีในปกครองอีก 1 สถานีคือ สภ.ค.นาข่า พิกัดทางภูมิศาสตร์ ละติจูด 15.45 ถึง 16.00 ลองจิจูดที่ 103.15 ถึง 103.30 พื้นที่ 605.774 ตร.กม. หรือ 378,606.25 ไร่ ประชากรรวม 115,294 คน เป็นชาย 57,102 คน เป็นหญิง 58,112 คน มีจำนวน 15 ตำบล 240 หมู่บ้าน จำนวน 15 อบต. , และ 1 เทศบาลตำบล (ทะเบียน : ที่ว่าการอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม. 2548)

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทวี พันธุวาณิช (2537 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

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

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2539:14) ให้ความหมายว่า การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐและจะเกิดจากการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุม โดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคณารักษ์ (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2539 : 14) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตัวเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ถิขิต ธีระเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระและได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ชวงค์ ฉายะบุตร (การปกครองท้องถิ่นไทย. 2539 : 11 – 12) ได้รวบรวมความหมายการปกครองท้องถิ่นของนักรัฐศาสตร์ ชาวต่างประเทศไว้ดังนี้

วิลเลียม เอ รอบสัน (William A. Robson อ้างถึงใน ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway อ้างถึงใน ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียด วิท (Daniel Wit อ้างถึงใน ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539) ให้ความหมายว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มี หน่วยงานปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนใน เขตพื้นที่ องค์การหน่วยงานปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย คัดเลือก และดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของคนเท่านั้น และหน่วย การปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้อง อาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น นั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของคนเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญ ให้กับทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจาก ประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และถ้าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนอง ความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความ เป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขกำหนด ไว้ให้ได้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิด โอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น เลือกเข้าไป ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นก็ตาม การ ปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในระดับชาติ ได้เป็นอย่างดี (ยิ่งยศ อุครพิมพ์ 2549 : 15 – 16)

### 2.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538 : 27 - 29) จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยมีประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกันส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง ในการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมี ต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหาร ท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเกิดความสำนึกใน ความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

4. รัฐบาลจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชน ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริหาร โครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่ดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือ กิจกรรมใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

จากความหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาระและลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง โดยมีอิสระในการบริหารพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีลักษณะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสระในการกำหนด

นโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีการเลือกตั้งตัวแทนของท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และมีผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น

### 3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงาน ได้แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง. 2539 : 98-101)

3.1.1 ด้านโครงสร้างและระบบงาน หมายถึง เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบัญ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองมีการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีการประสานงานที่ใกล้ชิดเคียงกันในการจัดทำข้อมูลบังคับตำบล

3.1.2 ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล การจัดสวัสดิการให้เพียงพอในการครองชีพ การมอบอำนาจการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ระบบการสรรหาบุคลากร การจัดหาอัตรากำลังให้เหมาะสมกับงานการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การตรวจสอบและการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน

3.1.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการกิจการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ การจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ไม่มีประสิทธิภาพ การจ่ายเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ มีการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์เกินความจำเป็น มีการทุจริต และแสวงหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1.4 ด้านการบริหารพัสดุ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการจัดทำบางส่วนที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามกำหนดหรือล่าช้า บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในข้อกฎหมาย ระเบียบในการปฏิบัติ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความงใจหรือเจตนาของผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรง

### 3.2 ความหมายของการบริหาร

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารมี ดังนี้  
 รูป กาญจนประกร กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันจะนั้นคำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่า เป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น”

ฮารอลด์ คูนท์ (Harold Koontz) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นต้น อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น”

ปีเตอร์ เอฟ ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker) ได้ให้ความหมายการบริหารเชิงพฤติกรรมว่า “การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น”

สมพงษ์ เกษมสิน (2545 : 18 ; อ้างถึงใน ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 4) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการใหม่
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

ทรัพยากรการบริหาร

### 3.3 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) เป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive function) มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษากระบวนการบริหาร ดังนี้

สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539 : 5) ได้กล่าวถึง แนวคิดกระบวนการบริหารลูเธอร์ กูลิค และลินคอล์น เฮอร์วูด (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการ



ปกครอง. 2539 : 5 ; อ้างถึงใน Gulick and Urwick 1978 : 85) ว่า กระบวนการบริหาร ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกว่า “POSDCoRB Model” ซึ่งมีความหมาย ดังนี้

1) Planning หมายถึง การวางแผน โดยคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความหมายสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การวางแผนเพื่อกำหนดทิศทางองค์กรให้อนาคตให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว การพัฒนายุทธวิธีและแนวทางการกระทำ การจัดทำนโยบาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ กฎระเบียบต่าง ๆ สำหรับการปฏิบัติ การวางแผนเป็นความพยายามในการบูรณาการการบริหาร (คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี) ที่องค์การมีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งใช้แผนเป็นแนวทางการใช้ความรู้ทางวิชาการและ วิจารณ์อนุมานวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์

2) Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ รวมถึง การปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ(Management) การจัดแบ่งส่วนงานให้เหมาะสมกับการปฏิบัติโดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพหรือจัดตามลักษณะเฉพาะอย่าง (Specialization) และยังพิจารณาในแง่การควบคุม (Control) และหรือหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานแนะนำ (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) นอกจากนี้ยังต้องอาศัยถึงการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง และการปรับปรุงองค์การบริหารได้ดีขึ้นด้วย

3) Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man on the right job) รวมถึงการเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงาน นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ เพื่อให้ได้มาและได้ประโยชน์ การบำรุงรักษา รวมถึงการสรรหา การรับคนเข้าทำงานและการพ้นจากหน้าที่

มีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรและผู้นำมีจิตสำนึกที่จะเปลี่ยนแปลงตัวเองและส่วนรวมให้ดีขึ้น

การพัฒนาการบริหาร หมายถึง การเพิ่มสมรรถนะของระบบบริหารอาจใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการปฏิรูปการบริหารเข้ามาช่วย คือ การทำให้โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมในระบบบริหารมีสมรรถนะสูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และ เป้าหมาย เปลี่ยนทัศนคติบุคลากรหรือข้าราชการ และวิธีการทำงานให้ดีขึ้น มีการปรับปรุงความสัมพันธ์และมาตรการในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น มีการเร่งรัดการตัดสินใจ

ดังนั้นจึงอธิบายขอบเขตของการพัฒนาการบริหารเพื่อที่จะได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาการบริหารดังนี้

#### 1. ขอบเขตของการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหาร จะต้องครอบคลุมถึงขอบเขต ดังนี้

1.1) การเรียนรู้เทคนิคการบริหาร เช่น แนวทางการพัฒนา การออกแบบองค์การ การควบคุมคุณภาพด้านสถิติ การวิจัยการปฏิบัติการ

1.2) การพัฒนาความสามารถในการแก้ปัญหา เช่น การวิเคราะห์ปัญหา องค์การ การยอมรับและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง

1.3) ขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

1.4) การปฐมนิเทศน์ในเรื่องเป้าหมายองค์การ นโยบาย การดำเนินงาน และ โครงสร้าง

#### 2. การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

การพัฒนาฝ่ายบริหาร (Management Development) เป็นการพัฒนา ผู้บริหาร (Executive development) เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถและทัศนคติของผู้บริหารในหน่วยงาน ดังที่ สมชัย ศรีสุทธิยากร (2535 :180-181) ให้ความหมาย การพัฒนาฝ่ายบริหารว่า หมายถึง กระบวนการและวิธีการในการพัฒนาบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในระดับบริหารให้มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับขอบเขตหน้าที่การปฏิบัติงานในปัจจุบันหรือเพื่อเตรียมไว้สำหรับตอบสนองความต้องการในอนาคต และการพัฒนาฝ่ายบริหารมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ (Attitudes) ทักษะ (Skills) ความรู้ (Knowledges) การพัฒนามุ่งในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรบริหารงาน โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ และเป็นการเตรียม นักบริหารที่องค์การมีความคาดหวังในอนาคต

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการพัฒนาฝ่ายบริหารไว้ เช่น  
 จาร์มาน (Jarman) อ้างถึงใน สมชัย ศรีสุทธิยากร. 2535 :179 – 180 ให้ความหมายการพัฒนาฝ่ายบริหารว่า เป็นกิจกรรมซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานและขยายความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมการบริหารในปัจจุบันและในอนาคต

อาร์มสตรอง (Armstrong) อ้างถึงใน สมชัย ศรีสุทธิยากร. 2535 :179 – 180 ให้นิยามว่า เป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมอย่างมีระบบโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นสิ่งที่ประกันว่าองค์กรจะมีผู้บริหารงานที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตอบสนองความต้องการขององค์กรทั้งในปัจจุบันและอนาคต

จากความหมายดังกล่าว การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานน่าจะเกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพจะต้องกระทำเป็นกระบวนการมีขั้นตอนพร้อมจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อสนองตอบความต้องการในปัจจุบันและอนาคต

### 3.5 แนวคิดการบริหารของอังรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

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

หน้าที่หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการให้อะไรเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และด้วยวิธีการอย่างไรหลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงาน การจัดสายการบังคับบัญชา และการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน หน้าที่หลักสำคัญต่อมาคือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ของบุคลากรตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ หรือฝ่ายต่าง ๆ อาจมีปัญหาขัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน ดังนั้น หน้าที่หลักของการบริหารหรือการจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการประสานงาน นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยังมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมจากฝ่ายบริหารด้วยว่าเป็นไปตามแผนหรือเบี่ยงเบนออกไปจากเป้าหมายของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทำปรับแผน หรือวางแผนใหม่ และเมื่อมีการปรับแผนหรือวางแผนใหม่แล้วอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับองค์การใหม่

นอกจากนี้ ฟาโยล์ ได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ”  
 (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่ง

เขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใด และอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 100-101) มีดังนี้

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

### 3.6 แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับ โครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบขององค์กรในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นตัวแทน (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องของความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุมีผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิคและความเป็นอำนาจนิยม (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 170)

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การแบ่งงานกันทำงานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแยกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

2. ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์การทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือความเสนห์หาจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์การแต่อย่างใด

4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

6. ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการคือมืออาชีพ ที่ทำงาน ภายได้เงินเดือนประจำและมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

อาจสรุปได้ว่า การบริหารเป็นหน้าที่ของหัวหน้าทุกคน การดำเนินกิจกรรมจะต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวกหรือการบังคับบัญชาการประสานงาน การควบคุมหรือการติดตามตรวจสอบ รวมถึงการรายงาน ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรตลอดเวลา การบริหารเป็นงานของหัวหน้าทุกคนในระดับต่าง ๆ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานย่อมมีความสามารถ มีการสนใจเรียนรู้และพัฒนา สร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ อยู่เสมอ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

1. ด้านโครงสร้าง พบว่า การประชุม การจัดรายการประชุมยังไม่มีการจัดทำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้ เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในหน้าที่และบทบาทของตนเอง

2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า คณะกรรมการบริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดองค์กรขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป รวมทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีหลายประเภท ดังนี้

2.1 พนักงานส่วนตำบล ใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ พระราชกฤษฎีกา “ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539”

2.2 ลูกจ้างใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2536

2.3 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน บริหารงานส่วนท้องถิ่น ให้ถือระเบียบและปฏิบัติตามมาตรา 72 วรรค 3 แห่ง พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

3. ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ พบว่า การจัดทำางงบประมาณ ส่วนใหญ่ทันตามกำหนดเวลาแต่มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่สามารถจัดทำให้ทันตามกำหนดได้เพราะ ยังขาดหรือไม่มีการประชุมข้อบังคับงบประมาณไว้แต่เนิ่น ๆ ทั้งนี้เพราะยังใหม่ต่อระบบงาน และยังขาดประสบการณ์หรือความชำนาญในการทำงาน

4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการ จัดทำเป็นบางส่วนที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามกำหนดหรือล่าช้า เพราะมีบุคคลที่ได้เสียกับ องค์การบริหารส่วนตำบล บางคนใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในข้อกฎหมาย ระเบียบ ในการปฏิบัติอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความงงใจหรือ เจตนาของผู้ที่มีหน้าที่ในการ ปฏิบัติงานโดยตรง

ชูชัย ศุภวงศ์ และยวุติ ลาตการณ์ไกล (2542 : 18-20) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคใน การบริหารองค์การบริหารงานส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1. ปัญหาการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยเงื่อนไขด้าน รายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ คือ ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน รายได้ที่กำหนดไว้
2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร
5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

สุปัทม์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลางมี 1 ด้าน คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออมลาคไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไป โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

สรุป จากงานวิจัยที่หลายท่านได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาการบริหารงานที่เกิดขึ้นน่าจะมาจากปัญหา 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ และด้านการบริหารงานพัสดุ เช่น พนักงานต้องให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานและต้องเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และการปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

## 5. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 5.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความคิดเห็นในความหมายตามพจนานุกรมของ Webster ได้สรุปไว้ว่า ความคิดเห็นคือความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอนหรือความรู้ันที่แท้จริงแต่อยู่ที่จิตใจ ความคิดเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่ว่าจะจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

อุทัย หิรัญโต (2519 : 80) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ กล่าวคือ ความคิดเห็นอย่างผิวเผิน ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นติดตัว

พัชรกร การ์รันต์ (2533 : 29) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกถึงทัศนคติความรู้สึกรู้สึก ความเชื่อหรือค่านิยมของบุคคลโดยการใช้ภาษาพูดหรือการเขียนและโดยมากความคิดเห็นจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความจริง

จุรี จันทรทรัพย์ (2539 : 3) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกของบุคคลต่อเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะด้วยการพูดหรือการเขียน การแสดงออกของความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ค่านิยม การศึกษา ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็น

เครือข่ายในการพิจารณาและประเมินค่าก่อนที่จะตัดสินใจแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นซึ่งความคิดเห็นนี้อาจเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ได้

**สวาง สุทธิเลิศอรุณและคณะ** (อ้างถึงใน ลักษณะ. 2540 : 7) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกซึ่งวิจรรย์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริงและทัศนคติส่วนบุคคลจะแสดงความคิดเห็นไปตามข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ได้พบเห็นมา แต่ลักษณะการแปรข้อเท็จจริงนั้น ๆ ย่อมเป็นไปตามทัศนคติของบุคคลนั้นด้วย

**ประคิษฐ์ ศรีประสิทธิ์** (อ้างถึงใน สุขญา คุปติยานุวัฒน์. 2543:44) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ ความรู้สึกที่มีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสถานการณ์ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อาจเป็นการแสดงออกในทางบวกหรือลบก็ได้ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของความรู้ ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมของแต่ละบุคคล

**ประภาเพ็ญ สุวรรณ** (อ้างถึงใน สุขญา คุปติยานุวัฒน์. 2543:43) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกริยา เฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอกสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทั้งนี้มาจากพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อม รวมถึงทัศนคติของบุคคลโดยมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ

## 6. การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบล ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง (ปกครองจังหวัดกาฬสินธุ์. 2540 : 35)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ตามมาตรา 70 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่



1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

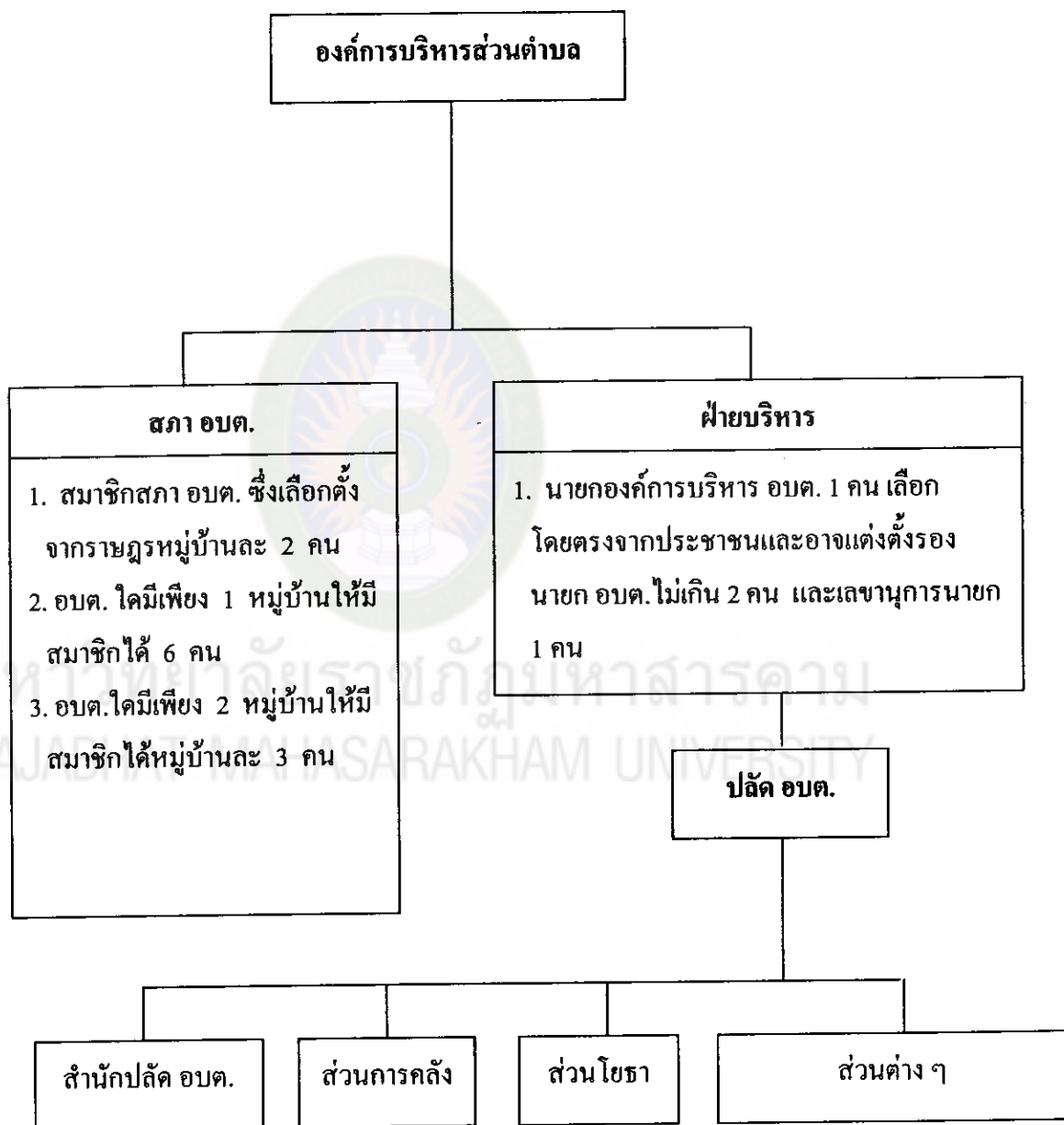
### 6.1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2547 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย

6.1.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

6.1.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน และหรือ เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 1 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้ 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง 4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย ดังแผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : เรียงชัย ตั้งรุ่งเรืองอยู่. (2547 : 13)

## 6.2 โครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างองค์กรดังนี้

6.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับ การตราข้อบังคับ ตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

6.2.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการ ตัด โอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะการเงินงบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงิน รายได้รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

6.2.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคารสะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทางอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการ ก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 6.3 บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

6.3.1 บุคลากรฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้าน ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สำหรับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลตามมติขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ แต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6.3.2 บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองกิจการบริหาร ส่วนตำบลหนึ่งคนเลือกโดยตรงจากประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายกองกิจการบริหาร ส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 2 คน หรืออาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน เป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่

6.3.3 บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 1) พนักงาน ส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนที่ตั้งทางองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว

จะเห็นได้ว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบไปด้วยทั้งฝ่าย การเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และฝ่ายประจำ คือพนักงานส่วนตำบล ซึ่งมาจากการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วยลูกจ้างและข้าราชการที่มาจากการร้องขอมาช่วยปฏิบัติราชการ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการบริหารงาน ซึ่งหากบุคลากรมีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพ ย่อมจะ ทำให้องค์กรที่เพิ่งจะเริ่มบริหารงานปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 6.4 ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2547 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการ พัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการกิจและหน้าที่ในการจัดระบบบริหารสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

6.4.1 ภารกิจและหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ 1) จัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่ สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น และ 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทาง ราชการ มอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

6.4.2 ภารกิจและหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถเลือกจัดทำได้ตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น แต่ละแห่ง ได้แก่ 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการ ประกอบอาชีพของราษฎร 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์ของทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนตำบล 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว 13) การผังเมือง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ใน การจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอีก 31 ประการ ได้แก่ 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ 5) การสาธารณสุขูปการ 6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ 7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว 9) การจัดการศึกษา 10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อาศัย 13) การจัด ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 14) การส่งเสริมกีฬา 15) การส่งเสริม ประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย 19) การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัวและการรักษาพยาบาล 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ 23) การรักษาความ ปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดลอม 25) การผังเมือง 26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร 27) การดูแลที่สาธารณะ 28) การควบคุมอาคาร 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การ ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

จากภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การแก้ไขปัญหาและสนอง ความต้องการของชุมชนระดับตำบลซึ่งมีขอบเขตตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2546 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยทั่วไปจะเรียกว่า ภารกิจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าการพัฒนาตำบล

#### 6.5 การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล โดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2542 :1)

ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการ นั้น ๆ ซึ่งจะถูกกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี เมื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณรายรับที่คาดว่าจะได้รับและประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณรายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็น โครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี หลังจากข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

ประกาศใช้แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเองและ จัดสรรจากหน่วยงานอื่น เพื่อนำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตาม โครงการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายได้เพียงพอแล้วก็จะดำเนินการจัดหาพัสดุเพื่อ ดำเนินการตาม โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายซึ่งองค์การบริหาร ส่วนตำบลจะต้องทำการบริหาร โครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละ โครงการ และทำการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล เพื่อทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

สรุป จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะ เริ่มจากการสำรวจปัญหาและความต้องการ การจัดทำแผนพัฒนา การดำเนินการตามแผนพัฒนา และการติดตามประเมินผล ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณในการดำเนินการซึ่งงบประมาณ นั้นส่วนหนึ่งจะมาจากรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำการจัดเก็บเองส่วนหนึ่งมาจากการที่ รัฐบาลจัดสรรให้ดังนั้นการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาสนองต่อความต้องการของ ประชาชนได้ค่านั้นจะต้องมีทรัพยากรที่จำเป็นและเพียงพอต่อการบริหาร ซึ่งนอกจากทรัพยากร ในด้านของบุคลากรแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยการบริหารที่ถูกต้องงบประมาณที่เพียงพอหาก ไม่เช่นนั้นแล้วการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จได้

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกันคล้ายคลึงกันที่สามารถเทียบเคียงกับการ วิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และนำมาใช้ในการวิจัยพหุสรุปได้ดังนี้

วิรัช นิภาวรรณ (2536 : 193 - 212) ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการ บริหารงานพัฒนาสภาตำบลภาคตะวันออกเฉียงเหนือผลการศึกษาพบว่า

### 1. ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบล ได้แก่

1.1 ข้อมูลข่าวสารมีส่วนช่วยในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลมีขีด ความสามารถสูงขึ้นไม่มากนัก เพราะกรรมการสภาตำบลได้รับข่าวสารไม่ค่อยทันสมัย และ ไม่ค่อยมีประโยชน์ต่อการบริหารงาน

1.2 กรรมการสภาตำบลที่มีอายุมาก หมายถึง เป็นผู้ที่มีประสบการณ์มากยิ่งทำให้การบริหารงานพัฒนาสูงขึ้น

1.3 ระดับการศึกษาสูงไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้การบริหารงานพัฒนาสภาตำบลสูงขึ้น

1.4 กรรมการสภาตำบลไม่ควรอยู่ในตำแหน่งนาน เพราะจะทำให้ขีดความสามารถการบริหารงานต่ำลง แต่ควรกำหนดระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระทุก ๆ 4-6 ปี

1.5 รัฐควรให้การสนับสนุนส่งเสริมโดยการแนะนำให้คำปรึกษาช่วยเหลือแทนการควบคุมกำกับดูแลและชี้แนะ

1.6 รัฐควรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการฝึกอบรม

2. ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลลดลงได้แก่

2.1 กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำ ทำให้ขาดความรู้ในการปฏิบัติงาน

2.2 กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงานของสภาตำบล

2.3 สภาตำบลไม่มีเจ้าหน้าที่ ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์การปฏิบัติงานของตนเอง

2.4 สภาตำบลขาดงบประมาณสำหรับการสร้างงานให้ชุมชน

3. ลักษณะของข้อมูลข่าวสาร

3.1 ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการบริหารงาน คือ เป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานที่ได้รับจากสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น ข้อมูลข่าวสารเป็นทั้งลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

3.2 ความคิดเห็นของคณะกรรมการสภาตำบลต่อข้อมูลข่าวสาร กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ร้อยละ 92.4 มีความเห็นว่าข้อมูลข่าวสารสำคัญและมีประโยชน์ สามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานได้มาก และร้อยละ 3.6 มีความเห็นว่าข่าวสารไม่สำคัญและไม่มีความจำเป็นส่วนที่เหลือร้อยละ 4 ตอบไม่ทราบ

ชัยยงค์ วุฒิมานนท์ (2539 : 72-74) ได้ศึกษานโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาย่อมมีเจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายที่ประสงค์จะให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหรือก้าวหน้าดังนี้



1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและมีกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดยมีข้อจำกัดทางระเบียบ กฎหมายและกำกับดูแลไม่เคร่งครัดเกินไป

2. มีการบริหารงานตามระเบียบกฎหมายที่ถูกต้องเกิดความผิดพลาดน้อยและไม่มีแนวคิดที่อาศัยช่องว่างของระเบียบ ดำเนินการในสิ่งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐและความประสงค์ของประชาชน

3. มีการบริหารงานในลักษณะที่เรียกว่า “คิดเป็น” โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเอง และพึงพาหน่วยงานภายนอกให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนด้วย

**สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539 : 98 – 101)** ได้วิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำการวิจัยจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง โดยสุ่มตัวอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 61 แห่ง ใน 30 อำเภอ 12 จังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน ดังนี้

#### 1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

1.1 เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์

1.2 ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

1.3 ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอยังไม่คล่องตัว

1.4 เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

1.5 การจัดเก็บเอกสาร มักกระจัดกระจาย

1.6 เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันในระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารหรือขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตน

1.7 การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ

1.8 ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

#### 2. ด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 พนักงานต้องให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานและต้องเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน

2.2 การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และทักษะในการปฏิบัติงาน

2.3 บุคลากรขาดความตั้งใจในการปฏิบัติงาน

2.4 บุคลากรอุทิศตนในการปฏิบัติงาน

2.5 การสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความโปร่งใส

### 3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

3.1 การจัดทำประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่ายยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า

3.3 เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง

3.4 การจัดเก็บรายได้ และการปฏิบัติตามแผนการจัดเก็บรายได้

3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล

### 4. ด้านการบริหารพัสดุ

4.1 การปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

4.2 สมาชิกสภาและคณะผู้บริหารอาศัยช่องว่างกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง

4.3 การปฏิบัติตามอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

4.4 กิจการรายการขีมนหรือนำพัสดุไปใช้

4.5 เจ้าหน้าที่พัสดุเพียงพอดต่อการปฏิบัติงาน

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเสียสละ มีความเป็นประชาธิปไตย และมีความตั้งใจในการทำงาน จะทำงานได้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่า สามารถปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ต่าง ๆ ได้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด ทั้งการจัดทำ ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย การพัสดุ การจัดทำบัญชี และการลงทะเบียนต่าง ๆ

**ประยงค์ จันทวงศ์** (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดจันทบุรี พบว่า รายได้มีความสัมพันธ์ต่อความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเพศ อายุ สถานภาพสมรส และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์ต่อความคิดเห็น

**จรัส สุวรรณมาลา** (2541 : บทคัดย่อ) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ องค์การบริหารส่วนตำบลธนู จังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเยี่ยม จังหวัดพิจิตร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษาขาดประสิทธิภาพการจัดเก็บและการหารายได้ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ขาดระบบการควบคุมและตรวจสอบทางการเงินขององค์กรภายนอกและจากชุมชนที่น่าเชื่อถือทำให้ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ทางด้านการจัดทำงบประมาณการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย อยู่ในระดับต่ำ

**พงษ์พันธ์ พรหมประภัทร** (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดศรีสะเกษ พบว่าความคิดเห็นของพนักงานส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางแต่เมื่อพิจารณาปัญหาแต่ละด้าน จัดลำดับจากน้อยไปหามากได้ดังนี้ ด้านโครงสร้างระบบงาน ด้านบริหารด้านการคลังและงบประมาณ และ ด้านบริหารงานพัสดุ

**สุทรินันท์ บุญมี** (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน บริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้างไม่ศึกษากฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องของการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล (2542 : 18-20) ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารองค์การบริหารงานส่วนตำบลไว้ ดังนี้

1. ปัญหาการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยเงื่อนไขด้านรายได้เพียงอย่างเดียว ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ คือ ขนาดพื้นที่ จำนวนหมู่บ้าน รายได้ที่กำหนดไว้
2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. ปัญหาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร
5. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ชูชัย ศุภวงศ์ และยุวดี คาดการณ์ไกล (2542 : 27, 30-35) ได้รวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ได้แก่

1. โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่คล้ายกันตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสมาชิกสภาส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองมากนักยังขาดความรู้แนวคิดทักษะด้านการบริหารถูกจ้างยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน
2. ระบบงานและการบริหารจัดการทั่วไป เช่น การจัดระบบงานเกี่ยวกับการประชุมการทำรายงานการประชุมการทำรายงานการประชุมการจัดเอกสารยังไม่เป็นระบบบทบาทของสภายังด้อยกว่าคณะกรรมการบริหาร การขาดแคลนช่างโยธา และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินงานตามระเบียบราชการ
3. การจัดแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดบุคลากรข้อมูลพื้นฐานและแนวคิดที่รัดกุมกำหนด โครงการกิจกรรมด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
4. สถานะทางการเงิน ส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอและยังไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด
5. การบริหารการคลังและการจัดสรรงบประมาณทั่วไปการใช้จ่ายงบประมาณมักเน้นโครงสร้างพื้นฐาน จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายจัดสรรงบประมาณแบบเหี่ยวแตกบางแห่งใช้ระบบหารแบ่งงบประมาณหรือหมุนเวียนไปตามหมู่บ้านวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยจัดสรรตามสภาพปัญหาปัจจุบันจัดสรรตามจำนวนหมู่บ้านเฉลี่ยใกล้เคียง

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542 : 114 -119) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วมพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงานดังนี้

1. ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ

2. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

2.3 การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน

2.5 การออกระเบียบสลับซับซ้อนมีรายละเอียดซับซ้อนมากเกินไป

**สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลการบริหารรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลังการทุจริตคอร์รัปชันการประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกโดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

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

**อภาพล ถมปลิว (2545 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลางความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ในงานพัฒนาชุมชนการได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงาน ไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าได้แก่การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

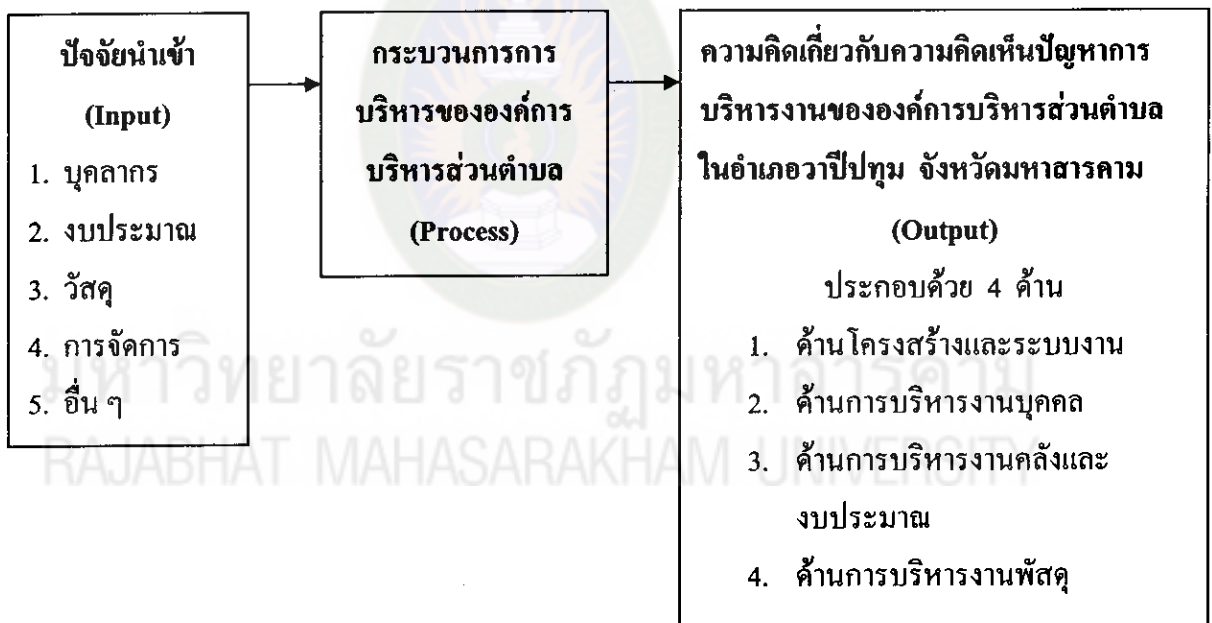
**ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ)** ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติไม่แตกต่างกัน

**พจนานถ คาตวี (2546 : บทคัดย่อ)** ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัด กาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับสูง บุคลากรที่มีการศึกษาระดับที่ต่ำกว่า ปริญญาตรี และ

ระดับปริญญาตรี มีผลการดำเนินงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน บุคลากรที่มีตำแหน่งเป็นคณะ  
เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีผลการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน

จากการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่างานวิจัยที่หลายท่านกล่าวมามีจะเกิด  
ปัญหาในการบริหารงาน อย่างผู้วิจัยท่านนี้ ชูชัย สุภวงส์ และยุวดี คาคการณ์ไกล ที่กล่าวถึง  
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน เช่น ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ปัญหาการขาดทักษะการบริหาร และ สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครองผลการวิจัย  
พบว่าปัญหาการบริหารงานอาจเป็นเพราะ พนักงานไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองระบบการ  
ติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอไม่คล่องตัว

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างบริหารโดยใช้ทฤษฎี  
ระบบมาอธิบาย ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

#### ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรอิสระ คือ คุณลักษณะของพนักงาน

1. เพศ
2. อายุ
3. ประสบการณ์ทำงาน
4. ระดับการศึกษา

#### ตัวแปรตาม

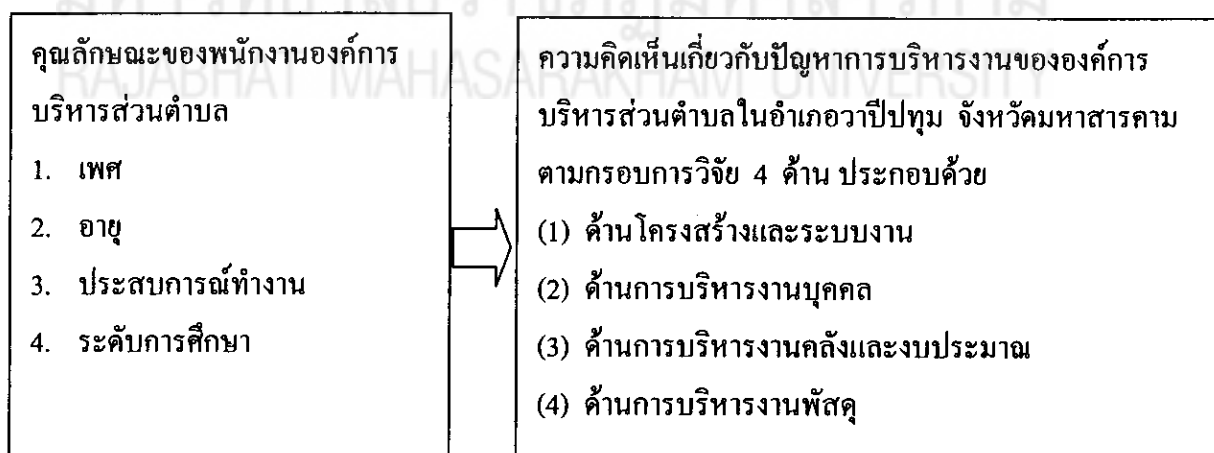
ตัวแปรตาม คือ ปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

### 8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



**แผนภูมิที่ 3** กรอบแนวคิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม