

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการวิจัย การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้ การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน คือ หลักการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยจึง ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย ดังนี้

1.1. ความหมายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ความไว้หลากหลายประการ ผู้วิจัยจึงได้รวบรวม แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการกระจายอำนาจ ดังนี้

เอนไซโคพีเดีย ออฟ บริเทนนิกา (Encyclopedia of Britannica. 1956 : 261) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าหมายถึงการปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการ

ตัดสินใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นปฏิบัติการในขอบอำนาจของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง

เดเนียล วิท (Daniel Wit 1961 : 2 ; อ้างถึงใน กระจุก มีชัย. 2538 : 1-3) กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้นได้แก่ หน่วยระดับรองที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ทั้งในการบริหารและการกำหนดนโยบาย

จากความหมายดังกล่าวทำให้การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1.1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลางและอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ

1) เกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎร หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้นมีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั้งทั้งประเทศ และความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นการบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรจึงมีทั้งกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรยอมปล่อยให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนเอง และเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีแก้ไข ปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ

2) กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ๆ และรับรองให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือมีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของคนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

3) “องค์กร” หรือ “ผู้แทน” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้อง

สามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ “องค์กร” หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับตำแหน่ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนอย่างอื่น ๆ

จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ แต่ อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยากเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ “กิจการท้องถิ่น” ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

1.1.2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการกระแสไฟฟ้าหรือที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

ซุสัคคี เทียงตรง (2530 : 16) ได้อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า “เป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

ประจวบ กัญจนคุลย์ (2535 : 171) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเน้นดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และหาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 60) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์การของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

โกวิท พวงงาม (2546 : 28 - 29) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลาง หรือ การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือ การบริหารสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น หรือโอนภารกิจ การบริการสาธารณะ บางกิจการจากรัฐ ไปให้หน่วยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

1.2. ความสำคัญของกระจายอำนาจ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ (โกวิท พวงงาม. 2546 : 34)

1.2.1 แบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลกลาง

1.2.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.2.3 ส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

1.2.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้น ไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

1.2.5 ส่งเสริมความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การเปิด โอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการบ้านเมืองของตนเอง ในเชิงปรัชญาที่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกันกับหลักการแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social Context) ที่มองเห็นคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจถึงท้องถิ่น ได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นที่มีความสามารถหนึ่งในการมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น ได้ชัดเจนในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตนเองรู้สึก รับผิดชอบห่วงใยและห่วงแทนท้องถิ่นของตนย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมี คนดูแลรักษาตลอดไป

เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งแรกที่ควรพิจารณา เป็นสิ่งสำคัญก็คือลักษณะ 2 ด้านของปัญหานี้ นั่นคือ มีรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มี ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวและทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกัน และสังคมใดที่รวมศูนย์อำนาจไว้ทุก ๆ ทางก็คือสังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุก ๆ ทาง นั่นก็คือสะสมโอกาสไปสู่ การแตกสลายและความหายนะมากขึ้นเป็นลำดับ

อุทัย หิรัญโค (2523 : 46 - 47) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจตามหลักการ บริหาร หรือตามหลักปรัชญาประศาสนศาสตร์ คือ การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและ การปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of Authority ซึ่งแปลกันว่าการมอบ อำนาจหน้าที่โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้วถือได้ว่าเป็น การกระจายอำนาจหน้าที่หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและ ปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบ ต่อผลงานนั้นด้วยกล่าวคือความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขต โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกล่าวอีกในหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ด้วยบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นไปตามรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากส่วนกลาง

1.3. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ (กองวิชาการ และแผนงาน กรมการปกครอง. 2539 : 15) คือ

1.3.1 ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

1.3.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติการกิจของตน ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือ

การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ และมีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้และมีองค์ที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและการบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

1.3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้กระทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บางคนมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

1.3.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและการบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารงาน และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่

หลักการใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตและสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น

1.4. หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการ 3 ด้าน คือ

1.4.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

1.4.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากกว่าโดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น

1.4.3 ด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5. วัตถุประสงค์การกระจายอำนาจ

เพื่อกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องและกำหนดกรอบทิศทางกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจในกิจการได้เอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะส่งเสริมความแข็งแกร่งให้กับสถาบันระดับท้องถิ่น นำมา

ซึ่งความสามารถในการตอบสนองความต้องการและปัญหาชุมชนได้ดี ลดภารกิจอันหนักแน่นของหน่วยงานส่วนกลางและรัฐบาล

การกระจายอำนาจประกอบด้วยด้านที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 2 ด้าน คือ

1.5.1 การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารจากรัฐบาลระดับชาติ

1.5.2 การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารจากภาครัฐบาลไปสู่องค์กรภาคเอกชน และองค์กรประชาชนที่ดำเนินการในระบบตลาดระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร

ประเทศไทยเราได้เริ่มเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา เมื่อได้เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เราจึงต้องเริ่มต้นเรียนรู้และพัฒนากระบวนการกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของเราเองด้วยความฉลาดและอดทน(จรัส สุวรรณมาลา. 2543 : 62) การตัดสินใจว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่ และกระจายอำนาจใด เป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยรัฐบาลกลาง แต่ในกรณีประเทศไทยผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักดีว่าหากให้รัฐส่วนกลางตัดสินใจทางการเมืองด้วยการบังคับให้มีการกระจายอำนาจลงไปให้การปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้อย่างเหมาะสม โดยไม่กระทบบูรณภาพแห่งราชอาณาจักรโดยกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545 : 17)

สรุป การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีแนวทางการกระจายอำนาจ โดยกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร สร้างความร่วมมือท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับบทบาทของส่วนราชการ ปรับปรุงกฎหมาย พัฒนากลไกการกระจายอำนาจ สร้างระบบติดตามตรวจสอบและประเมินผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองตอบต่อการบริการและอำนาจการประ โยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ (ประหัช หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์. 2524 : 14)

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้แต่ทั้งนี้ นโยบายที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่ส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้นแนวคิดในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้งไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกิดความหวงแหนและปกป้องค่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมก็คือเหตุผลที่ว่า ไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการการเมืองการปกครอง และการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยมซึ่งสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่า เป็น

การสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 4)

2.1. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit. 967 : 14 - 21) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1965 : 101 - 103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke. 1957 : 87 - 89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อุทัย หิรัญโค (2523 : 21) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ

ตามความเหมาะสม ปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ซุสัคคี เทียงตรง (2518 : 21) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และราชอาณาจักรของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2539 : 12) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางด้านการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคณารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการชาวต่างประเทศไว้ และได้สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้

2.1.1 การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2.1.2 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

2.1.3 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิรากลกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิรากลกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

2.1.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด กรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2.1.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากคำนิยามการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น

การปกครองตนเองที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

2.2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

2.2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.2.3 เพื่อความประหยัด โดยท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปให้บ้างแต่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.2.4 เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วย

การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.3. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้ดีกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนค่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความสวัสดีล้อมไสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518 : 6 - 7) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารท้องถิ่น เกิดคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.3.2 การปกครองในท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตระภูด. 2521 : 6 - 7)

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

- 1) การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
- 2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด
- 3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว
- 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาข้อขัดแย้งต่างออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ปัญหาให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น
- 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นฐานที่ดีในอนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย
- 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจาก

การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนา พื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต วีรเวทิน. 2525 : 3-4) ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งจะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง (ชวงส์ ฉาอะบุคร. 2539 : 13 - 16)

2.4. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุทัย หิริญโต (2523 : 22) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

2.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็่นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทาง ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้ มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วย การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาของ องค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการ สังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็่นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถ ให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็มีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

2.4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

2.4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

2.4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทาง การเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.4.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองใน การปฏิบัติการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ใน สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

2.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ใน การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 31) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจใน การควบคุมดูแล

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบ บริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นในทุกรูปแบบ หาแนวทางและ ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- (1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- (2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (3) มีอิสระในการปกครองตนเอง

- (4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- (5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- (6) มีบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- (7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- (8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

- (9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

2.5. รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2545 :59-61)

2.5.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนมาถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

2.1) จำนวนความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2.2) ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้

ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น

2.3) ความสำคัญทางด้านการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไข

เพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี
ย้อนหลัง เกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย
สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน และนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

2.5.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็น
นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
- 2) เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็น
นิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการ
เมืองพัทยา พ.ศ.2542

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครอง
ท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้นจะถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงมีลักษณะที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงาน
ผิดพลาด และเป็นการเร่งส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สูงขึ้นและ
สอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยส่วนร่วม

3. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบ
แนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่ง
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่
ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ความเป็นอิสระใน
การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองดำเนินการแทนรัฐ รัฐทำ
ในส่วนที่เกินความสามารถและกำกับค้ำยันนโยบาย และประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดี

ขึ้น การบริหารมีความโปร่งใสตามกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ
(บรรทัดคดี อรรถาธิบาย. 2545 : 2-4)

3.1. วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มี 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อย่างค่อนเนื่อง

ประการที่ 2 เพื่อกำหนดกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจสู่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ชัดเจนสามารถปรับวิธีการ
ดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

ประการที่ 3 กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ

3.2 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป้าหมายของแผนการถ่ายโอนตามมาตรา 30 โดยท้องถิ่นที่มีความพร้อมภายใน
4 ปี ท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมภายใน 10 ปี กำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น
การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นตามความต้องการและจำเป็น จัดระบบถ่ายโอนบุคลากรและ
ปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้อง
ดำเนินการ 5 ประการ คือ

ประการที่ 1 ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความ
พร้อมให้ดำเนินการภายใน 4 ปี สำหรับที่ยังไม่พร้อมภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการภายใน 10 ปี

ประการที่ 2 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น
ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสม โดยให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544
ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในปี พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ประการที่ 3 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน

เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นและ
ความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกาศที่ 4 จักระบบการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐให้
สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

ประกาศที่ 5 ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับ
การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

จากแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้น
สรุปได้ว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดแนวทาง
เพื่อให้หน่วยงานทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้กระจายหน้าที่ ความรับผิดชอบ
การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคคล สร้างความพร้อมให้ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วม
ของประชาชน โดยการปรับบทบาท และปรับปรุงกฎหมาย เพื่อพัฒนากลไกการกระจายอำนาจ
ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น ภายใต้ขอบเขตและระบบการ
ตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีพื้นที่
รับผิดชอบในเขตตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้น
องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระใน
การดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด มีรายได้ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง
เพื่อให้ทราบถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อันจะ
ก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิจัยเรื่องระดับการปฏิบัติงานด้านกระบวนการบริหารองค์การของ
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษากฎหมายและระเบียบ
เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

4.1. ประวัติและความเป็นมา

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

(2) รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

4.2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างการบริหารงานประกอบด้วย

4.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมี

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ 3 ประการ คือ

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4.2.2 ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้

- 1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4.2.3 พนักงานส่วนตำบล คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นพนักงานส่วน

และถูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม (โกวิท ฑวงงาม. 2548 : 251)

4.2.4 การแบ่งส่วนการบริหารขององค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการขององค์กร มีดังนี้

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ติด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบัญญัติ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 2) ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 3) ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



แผนภูมิที่ 1 : โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

4.3 ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ภายใต้งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง แบ่งเป็น 2 ประเภท

4.3.1 ภารกิจและหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.3.2 ภารกิจและหน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วน

ตำบล ได้แก่

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

แผ่นดิน

- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอีก 31 ประการ ได้แก่

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 5) การสาธารณสุข
- 6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- 11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชน

ประชาชน

- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ
การอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร
- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.4 การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลโดยใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2540 :1) ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองจากนั้นนำปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้มาจัดลำดับว่าปัญหาและความต้องการใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แล้วนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการนั้น ๆ ซึ่งจะถูกกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี เมื่อจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผน การจัดหา และการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับและประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณรายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงการที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี

หลังจากที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดเก็บและจัดหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดเก็บเองและได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินรายได้เพียงพอแล้วก็จะดำเนินการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละโครงการ และทำการติดตามประเมินผล และรายงานให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อรับทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการปฏิบัติงานพัฒนาตำบลตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล คอไปนี้จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยละเอียด ทั้งนี้เพื่อจะได้เข้าใจสภาพและบริบทของการวิจัยในครั้งนี้

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปฏิบัติงานที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด รองรับ แะ ซึ่งในการปฏิบัติงานที่เป็นกระบวนการสามารถตรวจสอบและติดตามประเมินผลได้ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

5.1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ แต่มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหารหมายถึงการบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่งซึ่งหมายถึงการบริหารราชการ และเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนดขึ้น คือคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) กระนั้นก็ดี คำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงกับคำบางคำ ซึ่งบางครั้งบางโอกาสก็ใช้แทนกันได้ เช่น คำว่า การจัดการ (Management) สำหรับคำว่า Management นี้โดยทั่วไปมักหมายถึง การจัดการในทางธุรกิจมากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในอีกความหมายหนึ่ง Management หมายถึง การจัดหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 5 - 6) เหตุนี้ในกรณีที่พยายามจะแสวงหาความแตกต่างระหว่าง Administration กับ Management แล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า Administration นั้นเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน Management นั้นเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation) (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 5 - 6)

พิจารณาในด้านของความนิยม คำว่า Administration นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วนคำว่า Management มักนิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจ อย่างไรก็ตามทั้งสองคำนี้โดยทั่วไปใช้ แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีคำที่เกี่ยวกับการบริหาร ใ้ชื่ออยู่หลายคำ เช่น หลักการบริหารราชการ หลักรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ และบริหารศาสตร์ ฯลฯ เป็นต้น ส่วนคำในภาษาอังกฤษนั้น นอกจากคำว่า Administration, Public Administration และ Management แล้ว ยังมีคำอื่น ๆ อีกที่ใช้แทนในความหมายอย่างเดียวกัน เช่น Principles of Administration, Principle of Management, Administrative Sciences และ Administration Theory เป็นต้น (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 5)

นอกจากนี้ ยังมีคำที่น่าสนใจในการบริหารงานองค์การอีกคำหนึ่ง คือ คำว่า “Organization” ซึ่งอาจมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ ประการแรกหมายถึง โครงสร้างขององค์การ (as a structure of organization) กับอีกประการหนึ่งหมายถึงการบริหารงานในองค์การ (as a function of organization) โดยการนำทรัพยากรการบริหารขององค์การมาประกอบการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 6)

อย่างไรก็ดี จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้นี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ (โสรัจ สุจริตกุล. 2539 : 334) คือ

- 5.1.1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 5.1.2) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- 5.1.3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 5.1.4) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5.1.5) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- 5.1.6) การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัย

ความร่วมมือ (Collective mind) เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

- 5.1.7) การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

(Rational)

5.1.8) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

5.1.9) การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

5.2. ความสำคัญของการบริหาร

เมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างพวกและเผ่าเดียวกัน โดยมีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของกลุ่มชนเหล่านั้น เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวเติบโตขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น มนุษย์ก็เริ่มสร้างและ

วางระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้น โดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อยขึ้นในองค์การและเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคมนั้น อาจสรุปถึงความเจริญเติบโตและความสำคัญของการบริหาร ได้ดังนี้ คือ (อุทัย เลาหวิเชียร และคณะ. 2535. 81)

5.2.1) การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก

5.2.2) จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

5.2.3) การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิชาการ (Technology) ด้านต่าง ๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลง และก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น

5.2.4) การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

5.2.5) การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

5.2.6) การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

5.2.7) การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือซึ่งนักบริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหาร

5.2.8) ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์การย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

5.2.9) การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าวกันว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” (Politics Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีจัดการ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือ

การบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้ จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้ได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6M's (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 :7)

5.3. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of administration) หรือการประกอบกิจการในทางบริหารนี้ ซึ่งบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive's function) ได้มีผู้ให้ความสนใจถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน

กูดลิก และ เออร์วิค (Gulick and Urwick. 1937 : unpagged ; อ้างถึงใน ลัญญา ลัญญาวิวัฒน์. 2540 : 47 - 48) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

5.3.1) P = Planning หมายถึงการวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุการณในอนาคคแล้ว กำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

5.3.2) O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของ

การควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำ หรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

5.3.3) S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงาน และพนักงานด้วย

5.3.4) D = Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอันสมควร รวมทั้ง การควบคุมงานและนิเทศก์งาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5.3.5) Co = Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้ การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้ การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

5.3.6) R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึง การประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริง การรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงาน โดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงาน นั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

5.3.7) B = Budgeting หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบ และกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณ และแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจรที่

คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรมงประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

- 1) การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)
- 2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)
- 3) การดำเนินการ (Execution)
- 4) การตรวจสอบ (Audit)

5.4 หน้าที่ในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2530 : 79 – 82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการดังนี้

5.4.1 การวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นล่วงหน้า (Predetermine a Course of Action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ

การวางแผนขององค์กรต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับการคิดพิจารณา (Thinking) ถึงอนาคตขององค์กรจากปัจจุบันสัมพันธ์ไปถึงเรื่องราวในอนาคต ที่จะ เป็นผลกระทบต่อองค์กรวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่ เป็นกระบวนการคิดที่จะต้องครอบคลุม เป็นสาระในทุกแง่มุมเพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ (Strategy) สำหรับการทำงาน สิ่งที่จะต้อง กระทำและการกำหนดวิถีการสัมพันธ์ที่จำเป็น ที่จะเสริมให้องค์กรประสบความสำเร็จตาม ความมุ่งหมายได้

ในการดำเนินการวางแผนนั้น เริ่มแรกสุดจะต้องใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ได้ คำตอบที่ชัดเจนว่า องค์กรต้องการที่จะทำอะไรให้ได้ อะไร หรือต้องการให้องค์กรเป็น อย่างไร เมื่อสิ้นสุดถึงระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด หรือนั่นก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือ เป้าหมาย (Objectives or Goals) ขององค์กรนั่นเอง จากนั้นก็ต้องพิจารณากำหนดสิ่งที่จะ เป็นจะต้องกระทำที่ดีที่สุด เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น การวางแผนจึงมีความหมายในรูปของการคิดที่จะเป็นคือประกอบด้วยการมองการณ์ไป ข้างหน้า การคาดการณ์ถึงสภาพความเป็นไปของสภาพแวดล้อม คาดคะเนถึงความต้องการ

และสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถสรุปขึ้นเป็นแผนการกระทำที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว

หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ที่อาจสรุปสนับสนุนไว้ได้ดังนี้ คือ

(ก) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือทิศทางการทำงานในอนาคตขององค์การ ซึ่งเปรียบได้กับการเลือกหนทางชีวิตขององค์กรก็ว่าได้

(ข) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคิดที่ต้องใช้เหตุผลคิดให้ถูกต้องที่สุด เพื่อกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร หรือต้องกระทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้สามารถสำเร็จตามเป้าหมายต่าง ๆ ได้

(ค) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดวิธี การแบ่งสรรการใช้ทรัพยากร และสิ่งที่จะต้องกระทำต่าง ๆ

(ง) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการ ที่จะใช้ประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นต่าง ๆ ที่กำลังพยายามทำอยู่นั้น

ด้วยเหตุผลที่การวางแผนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือเกี่ยวข้องกับการเลือกจุดมุ่งหมายของการกระทำ การเลือกวิธีที่จะกระทำการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การที่ได้ลงทุนมา และการมาตรการที่จะคอยกำกับดูแลให้มันใจได้เสมอว่า สิ่งที่กำลังกระทำอยู่นั้นเหมาะสมที่สุดเสมอ เหล่านี้ ประกอบกับเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความสามารถ ในการคิดอย่างสมเหตุ และเป็นสาระที่มีประโยชน์ การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง และกระทำได้ยากและต้องใช้เวลามาก เพราะในกระบวนการคิดวางแผนนั่นเอง โอกาสที่จะผิคนั้นมีมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดหลายทางด้วยกัน เช่น การมองข้ามหรือมองไม่เห็นถึงสิ่งที่ป็นปัจจัย หรือสารสำคัญบางอย่าง ซึ่งอาจมองได้ไม่ทั่วถึง การจำกัดด้วยเวลาที่เร่งรัดให้ต้องตัดสินใจ หรือความยากลำบากของการคาดการณ์เรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มักจะมีอยู่เสมอมิได้ขาด ทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่นึกถึงได้ และนึกได้ถึงว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

5.4.2 การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ในการจัดองค์การนี้ จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณากำหนดให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อให้สามารถวางแผนงานที่ได้วางไว้ จากเป้าหมายและแผนการทำงานต่าง ๆ ผู้บริหารย่อมจะทราบได้ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างมากน้อยแค่ไหน และมีลักษณะอย่างไรที่จะต้องทำ จากนั้นผู้บริหารจึงต้องดำเนินการจัดเตรียมกิจกรรม หรืองานที่จะต้องทำเหล่านี้ ให้เป็นกลุ่มงานต่าง ๆ งานใดที่เหมือนกันก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อมอบหมายให้แก่ผู้บริหารแต่ละคน พร้อมทั้งทำการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ให้เพื่อใช้สำหรับการทำงานที่ได้มอบให้รับผิดชอบไปทำ และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการจัดให้มีการสัมพันธ์ ที่เหมาะสม ระหว่างกลุ่มกิจกรรมที่แบ่งแยกกันที่ทำงาน เพื่อเป้าหมายหรือแผนงานอันเดียวกัน เรื่องทั้งหมดนี้ ก็คือ ความพยายามในการกำหนด “ลักษณะในโครงสร้างขององค์การ” (Organization Structure) ขึ้น เพื่อช่วยเป็นเครื่องมือสำหรับการทำงานขององค์การ การจัดองค์การดังกล่าวนี้ จะต้องกระทำ ได้เหมาะสมถูกต้อง และสามารถอำนวยความสะดวกให้คนที่อยู่ในองค์การเดียวกัน ที่ต่างฝ่ายต่างทำงานให้ได้ทราบถึงขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายอื่น ได้อย่างดี

วิธีการดำเนินการจัดองค์การขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกงานออกเป็นกลุ่ม ๆ และรวมเอากิจกรรมที่เหมือนกันเป็นประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ต้องทำการมอบหมายงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน และขณะเดียวกัน ก็ต้องจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดด้วย

ในกรณีขององค์การธุรกิจ กิจกรรมตามเป้าหมาย และแผนงานที่ทำการผลิตสินค้าเพื่อขายหากำไรนั้น กิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ก็มักจะประกอบด้วยงานที่แบ่งเป็นกลุ่มงานผลิต งานขาย งานจัดซื้อ งานบัญชี และการเงิน และงานบริหารบุคคลเป็นต้น

กลไก และหลักสำคัญของการจัดองค์การ ที่ผู้บริหารทุกคนต้องคำนึงถึงเสมอ ก็คือ ด้วยเป้าหมายที่สูงขึ้น และเป็นงานใหญ่ที่ยากขึ้น ที่ต้องอาศัยคนและความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มากขึ้นนั้น สิ่งที่จะต้องทำก็คือ การแบ่งงานกันทำตามถนัด ทั้งในแง่แบ่งตามแนวอน ตาหน้าทำงาน (เช่น งานผลิต งานบัญชี และการเงิน) และแบ่งตามแนวตั้งตามขนาดความสามารถ (เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลางและต่ำ) เพื่อให้เกิดผลดีในทางประหยัด และประสิทธิภาพหลักของการแบ่งงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการกระจายงานหรือมอบหมายงานออกไป จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เพื่อมิให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับมอบหมายงาน

ไปทำผิดวัตถุประสงค์หรือขัดแย้งซับซ้อนกับฝ่ายอื่น การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของทุกฝ่าย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ที่คาดคิดไว้ ในขั้นปลายนั้นแท้จริงก็คือ การสำเร็จผลตามเป้าหมายอันเดียวกันนั่นเอง ผู้บริหารขององค์การ จึงจำต้องคำนึงถึงหลักของการให้มีการประสานงาน (Coordination) อยู่เสมอตลอดเวลา สิ่งที่ จัดขึ้นตามกระบวนการจัดองค์การ จึงย่อมมีความมุ่งหมายเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการพิจารณา อยู่ด้วยตลอดเวลา

5.4.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก และบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หน้าที่ นั้นจะเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากหน้าที่การจัดองค์การ โดยตรง กล่าวคือ ด้วยการจัดองค์การหน้าที่ ตำแหน่งงานต่าง ๆ จะถูกระบุ และกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขต และความยากง่ายของงาน ในแต่ละตำแหน่ง และการหวังให้งานทุกอย่างขององค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อม ต้องการคนงานที่มีความรู้ความสามารถพร้อมตามความจำเป็นที่สุดแล้ว แต่ความยากง่ายของ งานแต่ละประเภท ผู้บริหารย่อมต้องจัดการตามหน้าที่ประการนี้ ด้วยการจัดทำงานแผน กำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการคัดเลือกหาบุคคล ที่มีความสามารถเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำคนให้เข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้ดีขึ้น

หน้าที่การจัดคนเข้าทำงานนี้ นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งต่อ กระบวนการทำงานในอนาคต ทั้งนี้ เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับ ความรู้ความสามารถของคนงาน ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการสั่งการจะเป็นไปได้ รวดเร็วเพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้นการมุ่ง สนใจให้มีความพร้อมเพียงในด้านกำลังคน จึงเท่ากับเป็นการประกันให้องค์การมีทาง บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายใดส่วนหนึ่ง การมีคนที่คอยให้องค์การมีทางได้ประโยชน์ จากการช่วยคิดริเริ่ม การร่วมมือ และการได้ประสิทธิภาพในงานที่เขาปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่จัดคนเข้าทำงานนี้ จะอยู่ที่การจัดคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานบริหาร ทั้งนี้ เพราะงานในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้น เป็นงานยากที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อจากผู้บริหารชั้นสูง และต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหาร (Managerial Skills) ด้วย ด้วยความจำเป็นดังกล่าว และโดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่ง

บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องจำเพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้
ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นอันมาก

5.4.4 การสั่งการ (Directing)

การสั่งการ หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุก
ฝ่ายในองค์กร เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การสั่งการนี้ มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตน
เป็นผู้นำที่มีความสามารถรู้จักวิธีการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชา (Guiding and
Supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด หน้าที่
หลายด้านที่จะต้องปฏิบัติในการสั่งการก็คือ ผู้บริหารทุกคนจะต้องรู้จักทำการมอบหมายงาน
(Delegate) ได้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคน และสามารถกระตุ้นให้สอดคล้อง
และเข้ากันได้เป็นอย่างดี และรวมตลอดถึงมีศิลปะในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มี
ความคิดริเริ่มและอุทิศกำลังแรงกำลังความคิดให้ประโยชน์ต่องานขององค์กร และการรู้จัก
วิธีการขจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย

แม้ว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับการสั่งการดังที่กล่าวมานี้ จะดูเป็นเรื่องง่ายก็
ตามแต่วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งการ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก
และต้องอาศัยศิลปะในการจัดการเข้าช่วยเป็นอันมาก หลักและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จำต้องมี
การนำมาปรับให้ใช้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ผลที่ได้จึงจะเป็นไปตามที่
หวังเอาไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำ
(Leadership) ที่เหมาะสม และจะต้องเข้าใจถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล
(Humanbehavior) เป็นอย่างมากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีความสามารถทางด้าน
มนุษยสัมพันธ์ (Humanrelations Skills) อยู่ไม่น้อย ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์
(Behavioral Sciences) จึงเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญไม่แพ้ความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ
เหตุผลก็เพราะตลอดกระบวนการของการบริหารงาน ผู้บริหารจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับคนอยู่เสมอ
มิได้ขาด และคนก็เป็นปัจจัยที่มีโอกาสผันแปรไปในทางต่าง ๆ ได้มากกว่าปัจจัยการผลิต
อื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เป็นต้น

มีผู้กล่าวเสมอว่า คนเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร

ซึ่งก็เป็นคำกล่าวที่เหตุผลสนับสนุนอย่างชัดเจน ปัญหาของผู้บริหารในหน้าที่ของการสั่งการ จึงอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะสามารถจัดการ และสั่งการตัวคนในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ปฏิบัติไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สูงสุดได้

5.4.5 การควบคุม (Controlling)

การควบคุม คือ การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนในการจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่าการลงทุนเพื่อประกอบกิจการจะไม่สูญเปล่า และเพื่อให้มีการระมัดระวัง ป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย ผู้บริหารจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมงานของคนอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมของผู้บริหารนั้น เริ่มแรกสุดผู้บริหารจะต้องทำการจัดระบบการรายงาน (Reporting System) เพื่อใช้สำหรับการควบคุมขึ้น โดยต้องพิจารณากำหนดว่าข้อมูลหรือตัวเลขใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุมบ้าง จากนั้นก็จะต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้วัดผลการทำงานในการดำเนินการควบคุมวิธีการก็คือ ทำการวัดผลการดำเนินงานที่ทำไป เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถทราบถึงข้อเสียของงานที่ได้ทำไปแล้ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการที่จะได้ทราบถึงปัญหา และดำเนินการแก้ไขสิ่งที่แตกต่างจากแผนได้ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่า งานที่จะทำต่อไปนั้น มีทางที่จะสำเร็จตามแผนได้ แม้ว่าได้ทางปฏิบัติการวางแผนจะต้องมาก่อนการควบคุมก็ตาม แต่การมีการวางแผนแต่เพียงสิ่งเดียว และตรงตามเวลาตามแผนซึ่งได้คาดการณ์ไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเสียหายจะไม่เกิดขึ้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องติดตามควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบได้ว่างานที่เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ และจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้างในสมัยก่อนงานทางด้านควบคุมนี้ มักจะสนใจควบคุมเพราะผลงานที่สามารถวัดได้ง่ายและชัดเจนเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้ควบคุมส่วนใหญ่มักจะประกอบด้วยตัวเลขงบประมาณค่าใช้จ่าย บันทึกรายต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบผลงาน และบันทึกเกี่ยวกับเวลาที่เสียไป ทั้งที่เกิดจากคนและเครื่องจักร เป็นต้น แต่เครื่องมือที่ใช้ควบคุมเหล่านี้ จะสามารถใช้วัดผลงานเฉพาะในส่วนที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผิดไปจากแผนเท่านั้น แต่โดยที่ในความเป็นจริงสิ่งที่ผู้บริหารต้องการจะวัดหรือควบคุมก็คือผลงานที่ได้ทำไป และผลงานดังกล่าวนี้ ถ้าจะครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกด้านแล้วก็คือ ผลงานที่เกิดจากการกระทำของคนรวมอยู่ด้วย ซึ่งบางอย่างอาจจัดให้เห็น โดยชัดเจนได้ยาก เช่น ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบให้ลุล่วงไปประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

แก้ไขปัญหามองหน้าทำงานของคน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องควบคุมด้วย เช่นกัน ดังนั้น ที่ถูกต้องแล้วปัญหาของการควบคุมจึงควรอยู่ที่ตัวคนเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องกำหนดให้คนงานต้องรับผิดชอบต่อผลแตกต่างที่เกิดขึ้น ในทางไม่ดีจากการปฏิบัติงานของคน และจำเป็นที่คน ๆ นั้นจะต้องทำการปรับปรุงการทำงานของคนให้ดีขึ้นด้วย ดังนั้น ความสมบูรณ์ครบถ้วนต้องการควบคุมจึงควรอยู่ที่การควบคุมคนว่าได้ทำงานไปเป็นอย่างไรบ้างมากกว่า

จากการพิจารณาเรื่องปัญหาของการควบคุมว่า อยู่ที่การควบคุมการทำงานของคนบุคคลนี้เอง หน้าที่ในการควบคุมจึงควรรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมในหน้าที่งานของคนงานด้วย การใช้ระบบการให้รางวัลผลตอบแทน และการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกแยะออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาขอบเขตของสิ่งที่ผู้บริหารต้องเกี่ยวข้องแล้ว หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารทุกคนจะเกี่ยวกับการจัดการ (Manage) 3 อย่าง คือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด หรือนั่นก็คือ การจัดองค์การเพื่อให้มีการจัดแบ่งกิจกรรมทรัพยากร และสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน และการจัดการเกี่ยวกับคน หรือนั่นก็คือ การจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม การสั่งการ เพื่อให้คนงาน (หรือผู้ตาม) ทั้งกรณีรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดี และการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

หน้าที่ในการบริหารที่จะต้องจัดการงานสามสิ่งดังกล่าวนี้ นับได้ว่าได้ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องในการบริหารองค์การทุกประเภท

5.5 คุณค่าของการบริหาร

การบริหารนั้น ถ้าจะพิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไป แต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้าพลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ อาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 11)

5.5.1 คุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้ทำได้มีความหมายเพียงการที่จะระมัดระวังการใช้จ่ายใช้สอยเงินของประชาชน คือภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ไม่หากแต่จะต้องหมายรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินของทรัพย์สินของรัฐหรือขององค์การด้วยความพิถีพิถันรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผล และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็คือทำอะไรจึงสามารถใช้จ่ายเงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คุ่มคำ จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญอย่างหนึ่ง

5.5.2 คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุดและการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็พิจารณาได้จากผลงาน

5.5.3 คุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ ฟังดูมีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้นหมายถึงการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

5.5.4 คุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึงการที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้ หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้วก็จะเห็นว่า เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตามความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หาและบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลายน่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมมนุษย์ต่อไป

5.5.5 คุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and Honour) ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกันและน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมเนียมการบริหารได้ว่า

การปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกต้องชอบ ความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

สรุป การบริหารเป็นองค์ประกอบสำคัญในทุกๆ กิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานโดยรัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการบริหารจัดการได้ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่พิจารณากันแต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไป เป็นการบริหารงานทุกกิจกรรมต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่ และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ จึงจะถือว่าเป็นการบริหารจัดการที่บรรลุผลอย่างแท้จริง

6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

6.1 ความหมาย

กฤษณ์ มหาวิรุฬห์ (2531: 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540: 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจน สามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

เรื่องเวทย์ แสงรัตนา (2538 : 48 อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 7) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางคันความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานคันความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

จากการคิดเห็นที่ได้ประมวลจากหลายๆท่าน การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ หรือ ความรู้ความสามารถ

6.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

6.2.1 สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น (ปริศนา ชิตทรงสวัสดิ์. 2538 : 42 ; อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว 2543 : 13) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งดังนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้นๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) จากการศึกษพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการ ใช้จ่ายเพศิต จะมีผลต่อความคิดเห็นและทัศนคติของบุคคล
- 2) ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ
- 3) อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะ ได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว
- 4) ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5) สื่อมวลชน คือ สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

6.2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น(กิดติ สุทธิสัมพันธ์. 2542: 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคน แสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วน สมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆคุณภาพสมอง

1.2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆมากขึ้น และคนที่มีความรู้มากก็มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ อย่างมีเหตุผล

1.3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆของแต่ละบุคคล

2.2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็น ไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ หรือสิ่งต่างๆที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัย

ด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และตั้งสมมติฐาน กลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

6.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมามีเครื่องมือวัดที่ เชื่อถือได้มีผู้เสนอการวัดไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

วัลลภ รัชฉัตรานนท์ (2545: 102-117) ได้เขียนในประกอบการเรียนการสอน ของคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวัดว่า มาตรฐานวัด เจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

6.3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ชื่น-ชังเกียด เป็นต้น

6.3.2 วิธีเคิร์ทสเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรฐานวัดทัศนคติหรือ ความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรฐานวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบ สามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมี คำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ

6.3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรฐานวัดทัศนคติ หรือ ทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบ เปรียบเทียบกันและกัน ได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

6.3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรฐานวัด ออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และ เสมือนว่าเป็น สเกล(Scale) ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากที่ได้ประมวลจากความเห็นของหลายๆ ท่าน สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่แสดงออกมาให้ผู้อื่น ได้รับรู้รวมไปถึงการประเมินค่าที่เกี่ยวกับเรื่องใด เรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้า เป็นสมาชิกกลุ่ม

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เนื่องจากยังไม่ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระดับการปฏิบัติงานของ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงได้ศึกษางานวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงสามารถ เทียบเคียงกับการศึกษาวิจัยระดับการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต จังหวัดกาฬสินธุ์ นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และถึงอำนาจความสะดวกในสำนักงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัดทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่นคือ การมีโครงสร้างขององค์กรที่เล็ก และมีความยืดหยุ่นสูง เป็นบุคลากรซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนซึ่งดำเนินกิจการด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริหารพื้นที่ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถประสานงานขอความช่วยเหลือและจัดทำกิจกรรมร่วมกัน
2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร พบว่า จังหวัดสกลนครได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าการบริหารงานและปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีสำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ

มีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามแผนพัฒนาระยะ 5 ปี มีการจัดทำแผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบขั้นตอนการประชุมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้เงินงบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ต้องการมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างด่งแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

เสด็จ หมวคณา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลนาหนัง อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนัง อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย มีองค์ประกอบที่ ทำให้การบริหารงานมีศักยภาพ ได้แก่ ด้านบุคลากรมีระดับการศึกษาและภาวะผู้นำเกี่ยวข้อง นั่นคือ ด้านระดับการศึกษา สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเคยฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการทุกด้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไปศึกษาดูงานนอกสถานที่และได้นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมและศึกษาดูงานมาปรับใช้กับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้ดียิ่งขึ้น ด้านประสิทธิภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีระยะเวลาการทำงานประมาณ 2 ปี ด้านภาวะผู้นำ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลมีความซื่อสัตย์ กล้าหาญ กล้าพูด กล้าตัดสินใจ

อำพล สมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน ทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่าปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสิทธิภาพในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของ

กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษา
 คูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม
 การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควร
 ส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์
 ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม
 ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ
 ความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร
 ส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร
 องค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ
 ระดับการศึกษาและตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

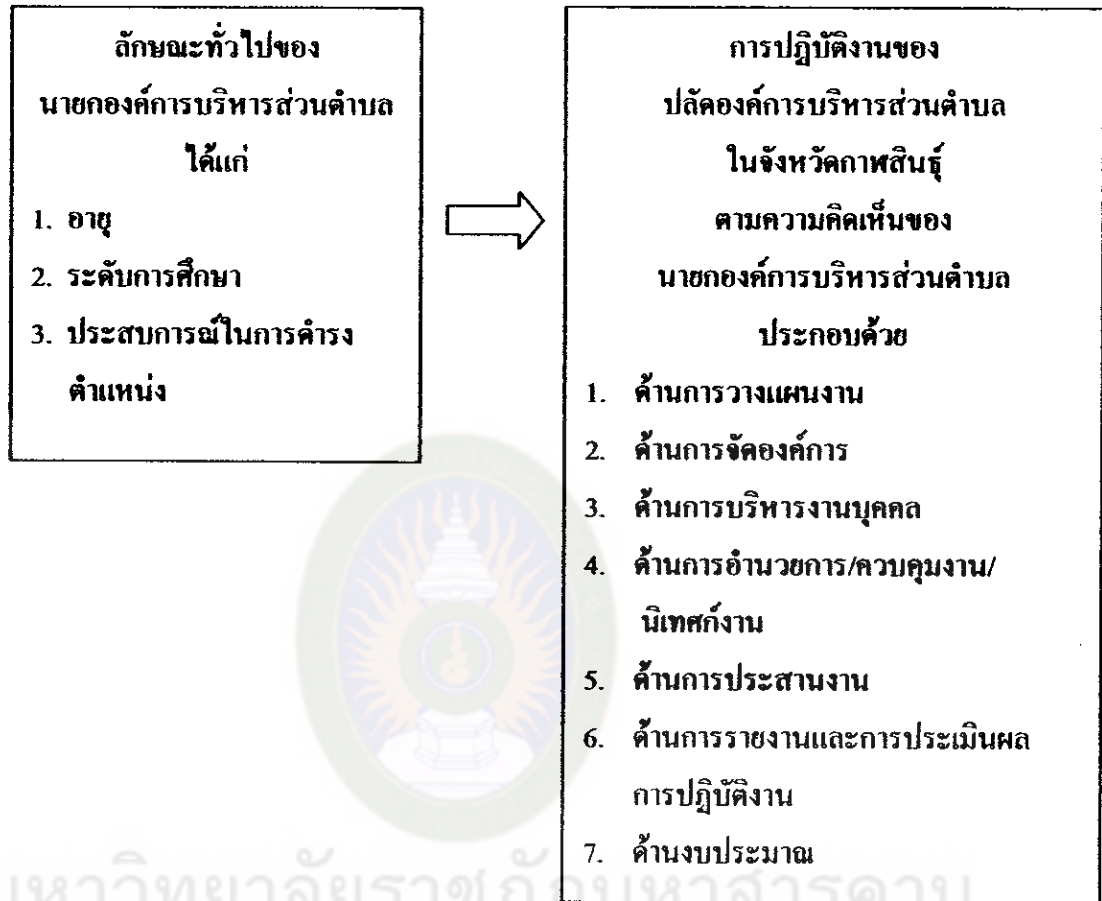
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎี รวมตลอดถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วใน
 ข้างต้น สามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยระดับการปฏิบัติงานของปลัดองค์การ
 บริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ตามแนวคิด POSDCoRB Model ของ กูลิค และ
 เออร์ฮาร์ด ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภูมิที่ 2 : กรอบแนวในการวิจัย