

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่
 - 2.2 ทฤษฎีความคาดหวังของวรูม
 - 2.3 ทฤษฎีการจูงใจของเฮอริซเบอร์ก
 - 2.4 ทฤษฎีการจัดองค์การ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 หลักการปกครอง

การปกครองของไทยมีทั้งรูปแบบของการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจ ในส่วนของประเทศได้มีวิวัฒนาการปกครองมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย ซึ่งมีความสำคัญและความจำเป็นดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535 : 293) กล่าวว่า ในศตวรรษที่ 21 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) ด้านการสื่อสารคมนาคม การเงินระหว่างประเทศและการค้าขาย การยอมรับในพลังของกลไกตลาด การกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี และการสร้างระบบการค้าเสรี

กระแสต่าง ๆ ล้วนเป็นกระแสของการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่ายสภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐ จึงขัดแย้งกับโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดเจน

1.1.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537 : 33-35) กล่าวว่า การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน ประสิทธิภาพของการทำงาน และช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มีลักษณะ 5 ประการ คือ

1.1) จะต้องเกิดการยอมรับว่าความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรหรือประชาชนเป็นความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ

1.2) การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับและในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองแก่ความต้องการของคนส่วนใหญ่

1.3) องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

1.4) การจัดกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5) จะต้องมียุทธศาสตร์การคลัง

2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิคจะต้องมีอิสระในการจัดการกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถทางเทคโนโลยีแขนงหนึ่ง

โฆนิต ปันเปียมรัมย์ และคณะ (2534 : 10 – 11) กล่าวว่า การมอบอำนาจที่ตอบสนองต่อการตัดสินใจทางด้านการบริหารและการคลังจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจที่ยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจาก

การตัดสินใจ หรือดำเนินงานของผู้รับมอบหมาย ซึ่งรวมถึงการแบ่งอำนาจและโอนอำนาจ จากระดับบนลงสู่ระดับรอง ๆ ลงไป โดยผู้ที่รับอำนาจจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเองและแนวทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้น จะต้องมีความพร้อมอย่างน้อย 5 ประการ คือ ระบบการคลัง ระบบงบประมาณ ระบบบริหาร ระบบการวางแผน และปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ภายใต้กลยุทธการกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 กลยุทธ์ คือ การแบ่งหรือทอนภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรต่าง ๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้มีความพร้อม และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธวัช วิชัยดิษฐ์ (2536 : 20 – 24) กล่าวว่า การมอบอำนาจและการโอนอำนาจนั้น เมื่อพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจตามหลักโครงสร้างสถาบัน ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งเป็นบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วจะพบว่า เป็นการกระจายอำนาจกับความรับผิดชอบเฉพาะกิจ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ สภาพแวดล้อมของระบบบริหารภายใต้คุณภาพที่แปรเปลี่ยนไปว่า จะมีข้อพิจารณาอย่างไรว่าการกระจายอำนาจจะสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างการจัดการกับการเมือง และพื้นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่บอกถึงความเข้มแข็งของชุมชนนั้น ๆ

1.1.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ลิจิต ธีระเวทิน (2533 : 306 – 308) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น ย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีผลสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่เป็นหน่วยเสริมงบประมาณบางส่วนและด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลจำเป็นจะต้องทำควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง เพราะสมาชิกในท้องถิ่นจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นตนเอง และทรัพยากรที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตน จึงต้องใช้จ่าย

อย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลดีอย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ มีเสียง มีอำนาจที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นตนเอง ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความรู้สึกเป็นเจ้าของและอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2539 : 159 – 160) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญ 2 ประการ คือ

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบไปด้วยโครงสร้างเมืองบน คือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐาน คือระดับท้องถิ่น ซึ่งจากการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมามีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ขาดฐานในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีมาในอดีตขาดองค์กรท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ทำให้มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผล จำเป็นให้ท้องถิ่นมีความคิดริเริ่มในการช่วยตนเองและต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการร่วมมือร่วมแรงกันซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างอิสระ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นไปในลักษณะหยิบยื่น ชักเหยียดให้ หรือกึ่งหยิบยื่นชักระเหยียดให้ ผลที่ตามมาก็คือการสร้างความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีกลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การถือราษฎรบังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพา ทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงพอแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย

จากความคิดดังกล่าวสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองให้สนองตอบความต้องการของประชาชน โดยรัฐบาลกลางคอยส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณและเทคนิควิธีการและหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ของชนบทให้มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองได้ การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะไปให้องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.2 การปกครองท้องถิ่น

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 105) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจในการปกครองอย่างอิสระ มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติบรรดาวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือภายในขอบเขตที่เจาะจง และเป็นการเหมาะสมที่จะมอบให้องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหาร โดยมีฐานะรองจากรัฐบาลกลาง

แฮริช และ เลฟวี (Harris and Levey. 1975 : 199 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 89) กล่าวว่า การบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารทางการเมืองของหน่วยงานย่อย เพื่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่และประชาชนที่กำหนด และการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการจัดการเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมต่าง ๆ องค์กรท้องถิ่นนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมจากรัฐบาลกลางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด โดยที่รัฐบาลกลางจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและบริหารจัดการกิจการกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลาง

1.3 วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2440 สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร คือองค์การแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย โครงสร้างของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเป็นแบบรวมอำนาจนิติบัญญัติและบริหารในองค์กรเดียว โดยมีแบบอย่างการจัดองค์กรมาจากแบบที่ใช้ในมลายู สุขาภิบาลท่าลอมและสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมาก็ใช้รูปแบบโครงสร้างลักษณะเดียวกัน (รศกนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2540 : 125)

เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย มีการจัดตั้งเทศบาลโดยกำหนดให้มีโครงสร้างแบบแยกนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ ต่อมาปรากฏว่าไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลตามโครงสร้างนี้ได้ตามเป้าหมาย จึงหวนกลับมาจัดสุขาภิบาลในรูปแบบโครงสร้างเช่นเดิม คือ รวมนิติบัญญัติและบริหาร

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นถัดมา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลว่าท้องถิ่นขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่บริหาร ช่วงเวลาใกล้เคียงก็เกิดสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยสภาตำบลเข้ามาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 มีคณะกรรมการตำบลทำงานให้ตำบลอยู่แล้วทำให้คณะกรรมการตำบลเดิมกลายเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งในปีเดียวกันก็มีโครงสร้างแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน

ซึ่งการบริหารตำบลในช่วงนี้เป็นผลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศของนายกรัชมุนตรี ต่อมาปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารตำบลแบบที่ริเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2499 ไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาคือ โครงสร้างสภาตำบล คณะกรรมการตำบลใหญ่เกินไป ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและเกิดความขัดแย้งระหว่างสภาตำบลกับคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็จัดขึ้นมาได้จำนวนน้อยมาก ในปี พ.ศ. 2509 จึงต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีกำหนดโครงสร้างใหม่ที่รวมนิติบัญญัติและบริหารไว้ในองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการสภาตำบล (ปรีดี โชติช่วง, 2538 : 59)

เมื่อคณะปฏิวัติ ต้องการที่จะจัดรูปแบบการปกครองตำบลให้เหมือนกันทั้งหมดทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2515 พิจารณาจาก 3 รูปแบบที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คือ แบบสภาตำบลคณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2499 แบบองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และแบบคณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2509 ปรากฏว่ารูปแบบโครงสร้างของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326 ซึ่งใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2537 นั้น เหมือนกับโครงสร้าง

ของคณะกรรมการสภาพัฒน์ พ.ศ. 2509 เกือบทุกประการ

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีขึ้นก่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรแรกและมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนารูปแบบและโครงสร้างอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

1.4 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 13 – 17) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 26 – 26) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1.4.1 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ นั้น ก็อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นทั้งการแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งด้านการเงิน ด้วยบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

1.4.2 เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้

1.4.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปได้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้รอบคอบ

1.4.4 เพื่อให้หน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีการศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันนี้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดีจากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่น โดยมีองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ทั้งด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติ ตามระเบียบกฎหมายกำหนด

1.5 โครงสร้างหลักขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหลักในองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณารูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสากลประกอบด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบที่ใช้ในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และ สหรัฐอเมริกาแล้ว สรุปได้ดังนี้ (รศคณธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2540 : 121 – 124)

1.5.1 สหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้กล่าวกันทั่วไปว่ารัฐสภาของอังกฤษเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ส่วนในระดับท้องถิ่น โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทุกระดับ มีลักษณะเหมือนกัน คือ มีสภาท้องถิ่น หรือเคาน์ซิล (Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร จะเห็นได้ว่า ในการปกครองแบบอังกฤษจะเน้นในเรื่องอำนาจของสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

1.5.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับในประเทศฝรั่งเศส มีโครงสร้างหลักแบบเดียวกันทั้งหมด คือ มีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีฝ่ายบริหารมาจากมติสภาท้องถิ่น ลักษณะพิเศษในโครงสร้างหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฝรั่งเศส คือ แม้ว่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาก เพราะนอกจากจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจาก

ฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานสภาท้องถิ่นในทุกระดับ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกัน ดังนั้น แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะ แยกโครงสร้างหลักออกเป็น 2 องค์กร แต่หัวหน้าของทั้ง 2 องค์กรก็คือคนคนเดียว

1.5.3 สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม (United States) การปกครองระบอบ รองลงมาจากระดับชาติก็คือ ระดับมลรัฐ รองลงมาจากระดับมลรัฐจึงเป็นระดับท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญ การปกครอง (Charter) ของแต่ละมลรัฐ แต่พอมองในภาพรวมพอสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างแบบแยกฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ขนาดกลาง ยังนิยมใช้แบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้จ้างผู้จัดการมาดำเนินการบริหารส่วนองค์การขนาดเล็ก จะมี ลักษณะคล้ายกันไป ได้แก่ ระบบนายกเทศมนตรี-สภา ซึ่งถ้าเป็นนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ก็จะมีโครงสร้างที่แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันชัดเจน แต่ถ้าเป็นแบบ นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยก็คล้ายกับแบบอังกฤษ คือ สภาท้องถิ่นมีอำนาจนิติบัญญัติและ บริหาร ระบบคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกรรมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และบริหารร่วมกัน และระบบสภาผู้จัดการโดยส่วนใหญ่แล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะจัดองค์กร ง่าย ๆ ใกล้ชิดกับประชาชนและมีโครงสร้างค่อนข้างกระชับ ตามขนาดของประชาคม

ในส่วนขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พอสรุปรูปแบบ โครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ด้าน โครงสร้างหลักขององค์การได้ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะผู้บริหารประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด อีก 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

2) เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างเลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ คือ มีสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โคนคณะเทศมนตรีมาจากสภาเทศบาล และต้องรับผิดชอบต่อสภา เทศบาลเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีในระดับชาติ

3) สุขาภิบาล สุขาภิบาลมีองค์กรหลักองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการ สุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

4) กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ค้ำประกันนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกันกับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา

5) เมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยาให้เมืองพัทยามีนายกเมืองพัทยาคคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ทำหน้าที่บริหาร นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คนซึ่งมิใช่สมาชิกเมืองพัทยา

เมื่อเปรียบเทียบ โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหลักแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว ไม่มีการแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่จะใกล้เคียงกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่ในองค์การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ยังคงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้หัวหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ซึ่งห้ามบุคคลที่มีตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาท้องถิ่น ไม่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารอย่างเด็ดขาด

ถ้าจะเปรียบเทียบกับการบริหารท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็พบว่า องค์การที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี – สภา น่าจะมีโครงสร้างการจัดองค์กรใกล้เคียงกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่ารูปแบบอื่น แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดสูงมาก กล่าวคือ ในแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเท่ากับไม่ได้แยกองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ – บริหาร ส่วนแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ซึ่งมีโครงสร้างหลักสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ – บริหาร ก็มีข้อแตกต่างกันในด้านที่มาของฝ่ายบริหาร เนื่องจากองค์กรที่ใช้โครงสร้างในรูปแบบนี้มักมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีฝ่ายบริหารมาจากนิติบัญญัติ คือ มาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

เมื่อเปรียบเทียบ โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในประเทศไทย จะพบว่า ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ – บริหาร และจะสังเกตได้ชัดว่าโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างของเทศบาลมากกว่าองค์การอื่น

โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในแง่บุคลากร โดยกรรมการบริหารทุกคนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นกรรมการบริหารได้โดยมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกออกจากกันชัดเจน นอกจากนี้ยังห้ามผู้ที่มีตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วย (ปรีดี โชติช่วง. 2538 : 50)

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและแนวทางในการปกครองระบบการบริหารของแต่ละประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น มีรูปแบบโครงสร้างหลักที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่จะแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร ยกเว้นสุขาภิบาลส่วนของโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลจะใกล้เคียงกับโครงสร้างของเทศบาลมากที่สุด

1.6 อุปสรรคและปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2539 : 163 – 165) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองของไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักไปที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติ โดยละเลยหน่วยเล็ก คือ ชนบท โดยเฉพาะหน่วยย่อยสุด คือ หมู่บ้านและตำบล ทั้งนี้เนื่องจากหมู่บ้านและตำบลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการเมืองไทย ถ้าหน่วยย่อยไม่แข็งแรง ระบบการเมืองทั้งหมดก็อ่อนแอไปด้วย ด้วยเหตุนี้การเน้นการพัฒนาองค์การปกครองระดับท้องถิ่นให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมระดับต่ำสุด จึงเป็นการสร้างรากฐานเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างในระดับเมืองบน เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจจึงไม่ควรเสนอความคิดที่จะเหี่ยวร้างอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณา ก็คือ ถ้าจะเลือกการพัฒนาที่ถูกต้อง ต้องเริ่มที่ฐาน คือ ตำบลและหมู่บ้าน

และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในส่วนของสุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลอันเปลี่ยนแปลงมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร จึงทำให้สุขาภิบาล ซึ่งไม่ได้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกัน ได้รับการยกฐานะดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทย
สรุปได้ดังนี้

1.6.1 ความอิสระของรูปแบบการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้วสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสภาพอ่อนแอ

1.6.2 เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้นคนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่จากภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วย จนเกิดความสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้นความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและขอบข่ายของงานทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค

1.6.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอโอกาสในการพึ่งพาตนเองมีน้อย จำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผน นโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

1.6.4 คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ และกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจน

1.6.5 การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่

ส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้น ๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ

1.6.6 ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอนและกีดขวางโดยความผันผวนทางการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย ย่อมไร้ความหมายถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่สร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน ศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นย่อมไม่เกิดขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่น คือ 1) การกระจายอำนาจที่ผ่านมายังไม่เข้าสู่ระดับล่างอย่างแท้จริง 2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทน้อยในการพัฒนา และแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และ 4) งบประมาณที่ท้องถิ่นจะนำไปใช้พัฒนาไม่เพียงพอและต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ทำให้การปฏิบัติงานไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังสุด เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้ (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22 – 28)

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 กำหนดให้สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มีนายอำเภอเป็นประธาน และมีคณะกรรมการบริหารประจำตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ร่วมปฏิบัติงานด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สำคัญคือ จัดให้มีองค์กร ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 25 - 27)

1) องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขต การปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

2) สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้าน ละ 1 คน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

3) คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่ เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอ แต่งตั้งจากรุใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือในบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 กำหนดให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล แพทย์ประจำตำบล

2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้ สภาตำบลตาม ปว. 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

2) ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกหมู่บ้านละ 2 คน

3) สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกัน
3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” มีฐานะ
เป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการจําการบริหาร ประกอบด้วย

3.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด
มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้าน
นั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน

3.2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย
ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง คณะกรรมการบริหาร จำนวนสองคน ซึ่งสมาชิกองค์การ
บริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการ
บริหาร

2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร
ส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้งบับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่
ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง
กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจกรรมในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจกรรมสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม

10) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
11) การท่องเที่ยว
12) การผังเมือง

มาตรา 72 ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้นแก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่

เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดภายในขอบเขตตามระเบียบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีพนักงานส่วนตำบลและแบ่งการบริหารงานออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.3.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
 - 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

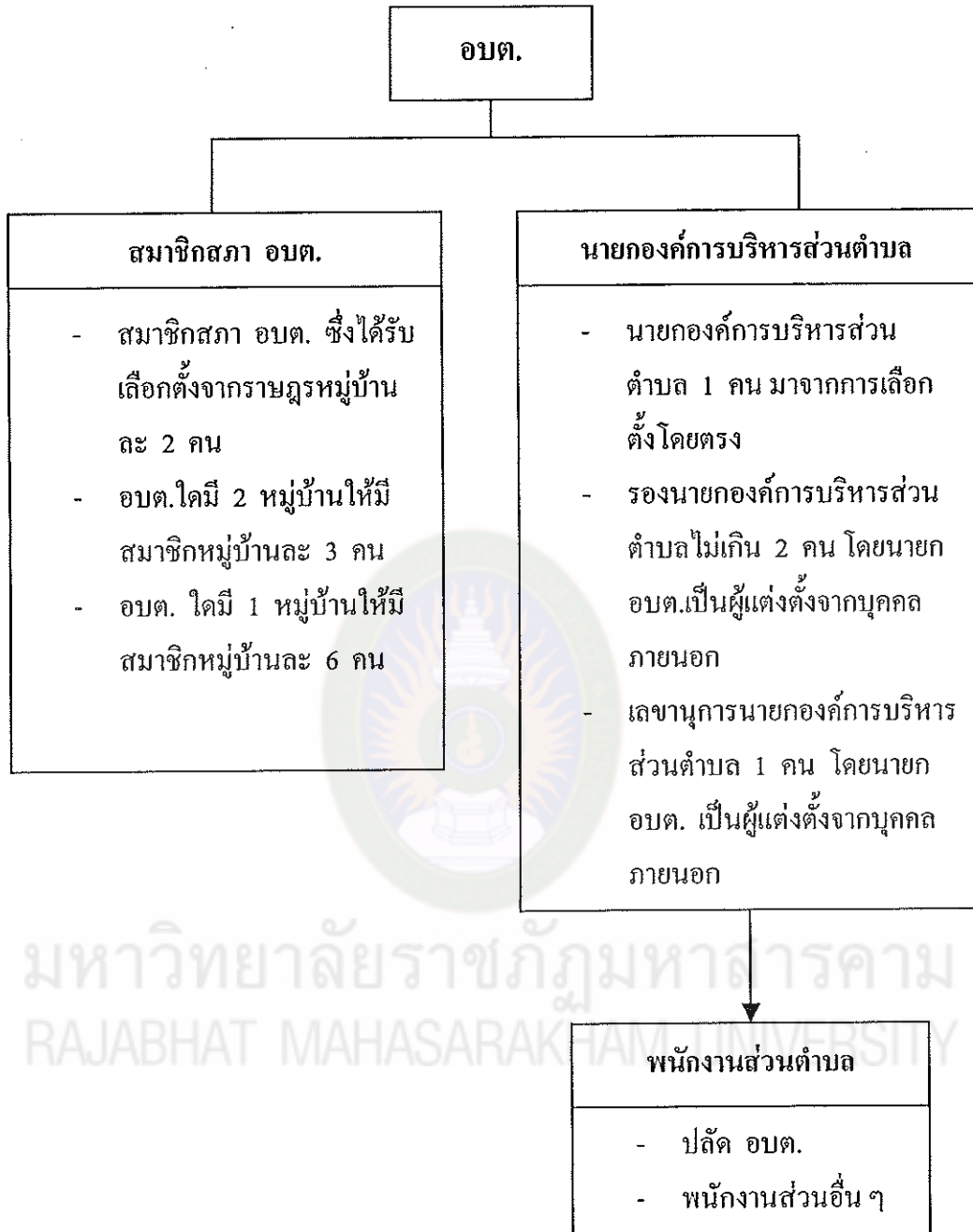
ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจหน้าที่ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคห้า ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลกรอบนโยบายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดไว้

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.4 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงสร้างตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้ในการบังคับแก่ประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

2.4.1 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบล มีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเองได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1.1) ไม่เกินจำนวนกรอบอัตรากำลังที่คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

1.2) มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน

1.3) เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

2) ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1) ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

2.2) จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชี กรอบอัตรากำลัง ลูกจ้างทำระยะเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.3) คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราจ้าง

2.4.2 การแบ่งการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 27 – 29)

1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษีงานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่ายทรัพย์สิน

3) ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.4.3 ในด้านการบริหารงบประมาณ ดำเนินการดังนี้

1) ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

2) นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเสนอองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี

3) เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติ

4) ให้ปิดประกาศข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายไว้โดยเปิดเผย

เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ภายในกำหนด ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติขยายเวลาเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

2.4.4 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ

- 1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย
- 2) มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ
- 3) มีเงินรายได้ในหมวดที่ไม่ได้ตั้งไว้ใ้ในประมาณการรายรับ
- 4) มีการใช้จ่ายเงินสะสม
- 5) ได้รับเงินอุดหนุนนอกเหนือจากประมาณการรายรับที่ตั้งไว้
- 6) มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารงบประมาณ การคลัง การเงิน และบัญชี ด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นหลักการดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินและการเก็บรักษาเงิน การจัดการรายได้และผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดการด้านระบบบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สามารถรับการตรวจเงินจากหน่วยงานตรวจสอบได้

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรือแผนสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย โดยแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน

งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินสูงสุดที่อนุญาตให้จ่าย หรือก่องหนี่ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณรายจ่าย หมายถึง ระยะเวลาเริ่มต้นจากวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป

2.4.5 การจัดทำงบประมาณหรือข้อบัญญัติประมาณการรายจ่ายถือเป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ เป็นแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้การบริหารสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ดังนี้

- 1) เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนการบริหารงานของฝ่ายบริหาร
- 2) เพื่อให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด
- 3) เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดทำโครงการ และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้
- 4) เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายจ่ายซึ่งจะต้องไม่เกินรายรับในแต่ละปี
- 5) เพื่อให้การจ่ายเงินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

2.4.6 การจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการดังนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541)

1) เจ้าหน้าที่งบประมาณ คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย สார்จรวบรวมข้อมูล ศึกษาแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตาม โครงการหรือแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด โดยคำนึงถึงความปลอดภัยรอบ คอบ ถูกต้อง เป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้ประมาณการรายรับของปีงบประมาณที่จะตั้งรายรับไว้จากประมาณการรายรับ หรือ รายรับจริงในปีที่ผ่านมา นำไปประกอบเพื่อจัดการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยให้สอดคล้องกับ ประมาณการรายรับ แล้วจัดเก็บเป็นร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี ในกรณีเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตลอดเวลาก่อนสิ้นปีงบประมาณ ในกรณีเป็น งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนด

2) ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่าย ประจำปี สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หากพ้นกำหนดเวลาดัง กล่าวแล้วสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีการพิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติตำบลดังกล่าว

3) ให้ประธานคณะผู้บริหารนำร่างข้อบังคับข้อบังคับตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว เสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

4) เมื่อนายอำเภอพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อในประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป โดยปีใดประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดทำจัดซื้อ จัดจ้าง การจ้างเหมา การควบคุม จำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานเสนอเหตุผลรายละเอียดของพัสดุ วงเงิน ระยะเวลา วิธีการ และคณะกรรมการต่อผู้สั่งซื้อสั่งจ้าง โดยที่คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งต้องมีคณะกรรมการดำเนินการแล้วแต่กรณี

หน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน และการเก็บรักษาเงิน

หัวหน้าหน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาเงิน และงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และรวมถึงงานที่ได้รับอนุมัติให้แยกไปทำการรายรับรายจ่ายและเก็บรักษาเงินต่างหากจากหน่วยงานคลัง

กรรมการเก็บรักษาเงินมี 3 คน คือ หัวหน้าหน่วยงานคลัง คณะผู้บริหาร 1 คน และพนักงานส่วนตำบล 1 คน

การเก็บรักษาเงิน ให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินที่จะเก็บรักษาและรายงานการเงินคงเหลือประจำวันส่งมอบต่อกรรมการเก็บรักษาเงิน และให้กรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานเงินคงเหลือประจำวัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการ โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง โดยแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น ส่วน ๆ คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน และส่วน โยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจและออกแบบต่าง ๆ งานก่อสร้างและบำรุงและส่วนอื่น ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้น ตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 102 – 107) กล่าวว่า ปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึง

ขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล มี 6 ประการ คือ

2.5.1 ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึง การรับเอาสิ่งต่างๆ ที่เป็นสื่ออำนวยความสะดวกทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น หรือเป็นภาพที่ปรากฏจากสถานที่บุคคล และกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่จะได้จากสื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งจากการบอกกล่าวที่เป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่ง กฎ ระเบียบ และการบอกกล่าวที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การพูดคุยสนทนา และการบอกต่อกันมา

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการบริหารพัฒนา คือ

- 1) เป็นข้อมูลข่าวสาร มีประโยชน์และจำเป็นต่อการบริหารพัฒนางาน
- 2) เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์
- 3) เป็นข้อมูลข่าวสารทั้งชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

4) นำเชื่อถือ

5) เข้าใจง่าย

6) ให้ความรู้ทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ

7) นำไปประยุกต์ใช้ได้ง่าย

8) ไม่ขัดต่อความเชื่อหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

2.5.2 เทคโนโลยี (Technology) หมายถึง การรับเอาความรู้ วิชาการ สิ่งประดิษฐ์หรือเทคนิคจากภายในหรือภายนอกท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสามารถแบ่งออกเป็นเทคโนโลยีที่เป็นวัตถุ เช่น เครื่องทุนแรง เครื่องจักรต่างๆ และเทคโนโลยีที่เป็นความรู้ด้านการบริหารงานต่างๆ

ลักษณะของเทคโนโลยีที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 1) เป็นเทคโนโลยี มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา
- 2) เป็นเทคโนโลยีระดับชาวบ้านหรือระดับกลาง
- 3) มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้
- 4) เป็นที่ยอมรับของประชาชน

- 5) เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น
- 6) สอดคล้องกับความเชื่อหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่น

2.5.3 ฐานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) หมายถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางการเงิน และความเป็นอยู่ของหน่วยงานความเป็นอยู่ของหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาจากรายได้ของหน่วยงานเองที่ได้รับจากการค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาด การออมทรัพย์และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นด้วยตนเองรวมตลอดไปถึงรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล เช่น งบประมาณ เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุน หรือเงินบริจาคจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น

1) ลักษณะของฐานะทางการเงินของหน่วยงานที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 1.1) ไม่ยากจนหรือล่าหลังจนเกินไป
 - 1.2) หน่วยงานหรือบุคลากรจากภายในและภายนอกท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงิน
 - 1.3) ช่วยเหลือตนเองหรือพึ่งพาตนเองด้วยการหารายได้หรือเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น การออมทรัพย์ การค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาดและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ
 - 1.4) นำเงินไปใช้ในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- 2) ลักษณะของทรัพยากรที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ
- 2.1) เป็นทรัพยากรมีความสำคัญต่อการบริหารงานพัฒนาและต่อความเป็นอยู่ของประชาชน
 - 2.2) เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดและมีประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้และดิน
 - 2.3) สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้
 - 2.4) ในท้องถิ่นมีทรัพยากรมากเพียงพอ
 - 2.5) ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
 - 2.6) มีบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจากภายในและภายนอกท้องถิ่นช่วยดูแลรักษา อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากร

2.5.4 การเสียดสีเพื่อส่วนรวมของกรรมการ (Mentality) หมายถึง การที่ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีจิตใจซื่อสัตย์ เสียดสี อดทน ขยัน พึ่งตนเอง และร่วมมือกัน เพื่อบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและตนเอง ซึ่ง ได้มาจากการอบรมสั่งสอน การฝึกอบรม หรือปลูกฝังโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) ลักษณะของการเสียดสีเพื่อส่วนรวมของผู้ปฏิบัติงานที่สนับสนุน การบริหารงานและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา คือ

1.1) ผู้ปฏิบัติงานศรัทธา เชื่อมั่นว่า การเสียดสีเพื่อส่วนรวม มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา

1.2) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคนในเรื่องความซื่อสัตย์ ความเสียดสี ความรักและห่วงใยในท้องถิ่นความขยัน การพึ่งตนเอง และการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนา เพื่อท้องถิ่น

1.3) ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนาทางจิตใจหรือได้รับการปลูกฝัง ให้เสียดสีเพื่อส่วนรวม โดยผ่านทาง การฝึกอบรม หรือปลูกฝังทั้งทางตรงและทางอ้อมจาก บุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับ

1.4) มีองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่นที่มีบทบาท ในการปลูกฝังการเสียดสีเพื่อส่วนรวมให้กับผู้ปฏิบัติงาน

2.5.5 กลุ่มของสังคมหรือการเมืองในท้องถิ่น (Social and Political Organization) หมายถึง สภาพทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหารและการจัดองค์กรในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการมีกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น อันได้แก่ กลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร ศูนย์สารนิเทศการตลาด กลุ่มทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น สตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มศาสนา กลุ่มพัฒนา และกลุ่มทางด้าน การเมือง การปกครอง เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะทำงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติ การพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) หรือกลุ่มกิจกรรมที่ สนับสนุนการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต่าง ๆ

ลักษณะของกลุ่มทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่นที่สนับสนุนการบริหารงาน พัฒนา คือ

1) เป็นกลุ่มมีพลังและมีความสำคัญ พร้อมทั้งเชื่อมั่นว่า พลังของกลุ่ม สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ได้

2) ใช้ประโยชน์จากกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น

3) สมาชิกกลุ่มมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง

4) มีจำนวนไม่มากหรือน้อยเกินไป

5) มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มไม่มากก็น้อย

6) ร่วมมือกันระหว่างกลุ่ม

7) ปราศจากการแทรกแซงด้วยอิทธิพล หรือการเงิน

8) ฝึกรวมในเรื่องการรวมกลุ่ม

9) มีปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การรวมกลุ่มเข้มแข็ง เช่น คนมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งมีความรู้ทางวิชาการ และเงินสนับสนุน

10) มีกิจกรรมทางการเมือง การเลือกตั้ง การรักษาสิทธิ หน้าที่และผลประโยชน์ ตลอดจนการสร้างอำนาจต่อรอง การส่งเสริมและการปลูกฝังประชาธิปไตยในท้องถิ่น

11) กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นสอดคล้องกับวัฒนธรรมหรือสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ฐานะทางการเงินของหน่วยงานและบุคลากร ทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากร และกลุ่มสังคมและการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ได้รับ ถ้าเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารงานและมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่น ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับปัจจัยในทางที่ไม่สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนางาน ก็สามารถทำให้หน่วยงานล้มเหลวและไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานได้

2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล

อรพินท์ สฟโชคชัย (2540 : 48-53) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

2.6.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้วางรากฐานในการกระจายอำนาจการบริหารและการพัฒนาบางส่วนให้กับองค์กรระดับ

ตำบล แต่ปัจจุบันเจตนารมณ์ข้อนี้ยังคงคลุมเครือและมีข้อโต้แย้งหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้กระจายอำนาจลงไปยังจริงจัง เพราะตามหลักการของการกระจายอำนาจเป็นการให้อิสระชุมชนในการตัดสินใจแต่ในกฎหมายยังระบุให้เจ้าหน้าที่ของภาคราชการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอมีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารบุคคล และการจัดทำแผน เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 90) และการอนุมัติเห็นชอบข้อบังคับตำบลต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 87)

2.6.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้สาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของการกระจายอำนาจและการบริหารงานนั่นเอง เมื่อข้าราชการในระดับภูมิภาคได้มากกว่าการปรับเปลี่ยนตามหลักการของการกระจายอำนาจ ซึ่งสมควรให้การดูแลในลักษณะให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งการที่มีข้าราชการมากำกับดูแลอย่างใกล้ชิดทำให้เกิดปัญหาได้หลายประการ เช่น

- 1) ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและประชาชนในเรื่องผลประโยชน์
- 2) ภาคราชการครอบงำการพัฒนาโดยการชี้นำการจัดสรรงบประมาณ
- 3) โครงการพัฒนาที่ดำเนินการยังไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน
- 4) จำกัดและขัดขวางโอกาสในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรระดับชุมชน
- 5) เป็นช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งระดับชุมชนและระดับที่สูงขึ้นไป

2.6.3 ในบางพื้นที่พบว่า มีความขัดแย้งและความไม่เข้าใจระหว่างข้าราชการผู้ควบคุมและประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งมีมุมมองในการพัฒนาและการให้บริการที่แตกต่างกันและในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการในการหาข้อยุติ ความแตกต่างจากมุมมองนี้เกิดขึ้นจากการที่แต่ละฝ่ายมีประสบการณ์ ความรู้ และข้อมูลที่แตกต่างกัน ในขณะที่กฎหมายได้ให้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณและการให้บริการแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความต้องการดำเนินงานบางประเภทที่ชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของชุมชนบ่อยครั้งพบว่าโครงการดังกล่าว มักถูกทักท้วงโดยข้าราชการในระดับอำเภอ ทำให้ไม่สามารถ

ดำเนินโครงการได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปมปัญหาที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างข้าราชการและประชาชนได้ในอนาคต

2.6.4 ปัญหาด้านการบริหารงานและการดำเนินงานตามระเบียบของภาคราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุนุให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้จ่ายงบประมาณและดำเนินการตามระเบียบราชการ ซึ่งบุคลากรในระดับตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานยังไม่มีประสบการณ์มากนัก แม้ว่าการปกครองจะมีการอบรมทักษะด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารการเงิน การคลัง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่มีความคุ้นเคยจึงมักประสบปัญหาติดขัดหลายประการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอยังไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในการประมาณการงบประมาณรายรับประจำปี เนื่องจากยังไม่เข้าใจและมีข้อมูลชัดเจนว่ารายได้จากภาษีอากรที่จัดสรรโดยส่วนกลางจะเป็นจำนวนเท่าไร ทำให้ไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานประจำปีได้อย่างเป็นระบบ

2.6.5 บุคลากรที่เกี่ยวข้องและที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดศักยภาพและการวางแผนและพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมนอกกรอบกิจกรรมที่เลขทำและคุ้นเคย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงทำเฉพาะ โครงการที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการสามารถเข้าใจ

2.6.6 ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินงานตามระเบียบราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุนุให้มีการบริหารงานตามระเบียบ ทำให้การบริหารงานมีความยุ่งยากซับซ้อน จึงจำเป็นต้องแสวงหาบุคลากรที่มีความชำนาญในระบบราชการเป็นพิเศษเข้ามาช่วยเป็นที่ปรึกษา แม้ว่ามาตรา 72 จะเปิดโอกาสให้มีการขอยืมตัวข้าราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

2.6.7 ขาดอุปกรณ์และสถานที่ทำงานที่เหมาะสม ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป สำหรับหน่วยงานที่เกิดใหม่

2.6.8 การทำงานในพื้นที่ยังไม่มีการมีกลไกและรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานที่ควรเป็นในรูปของหุ้นส่วนในการพัฒนา โดยเฉพาะกับหน่วยงานของภาคราชการไม่เกิดขึ้นมากนัก

2.6.9 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เช่น การดูแลด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ดังนั้นการที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบล

ดำเนินการบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะในระดับชุมชน
จึงยังไม่เห็นภาพชัดเจน

2.6.10 การวางแผนและการคัดเลือกโครงการพัฒนา โดยปกติยังไม่เปิดโอกาส
ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์และบุคลากร
ในการสนับสนุนกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งชายและหญิงได้ร่วมคิดและระดม
ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

- 1) ความไม่ชัดเจนในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง
ทำให้คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอุปสรรคต่อ
การพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ
- 2) เกิดความขัดแย้งและไม่เข้าใจกันระหว่างผู้ควบคุมนโยบายและผู้ปฏิบัติ
หน้าที่ในระดับตำบล เพราะความรู้ ประสบการณ์ และสถานะแวดล้อมที่แตกต่างกัน
- 3) ปัญหาการบริหารและดำเนินการตามระเบียบของทางราชการเพราะ
บุคลากรระดับตำบลยังขาดความรู้และประสบการณ์
- 4) บุคลากรขาดการวางแผนในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานที่มี
ประสิทธิภาพ
- 5) ขาดงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนา
- 6) ระบบการบริหารยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน
การบริหารงานอย่างแท้จริง

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรหรือหน่วยงานใดจะมาก
หรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ
ดังนี้

3.1 องค์กรประกอบที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานมี 5 องค์ประกอบ
คือ (Ghiselli and Brown, 1955 : 430 – 433 ; อ้างถึงใน ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์, 2530 : 30)

3.1.1 ระดับอาชีพ ถ้าอาชีพอยู่ในสถานะสูงหรือระดับสูงเป็นที่นิยมนับถือ
ของคนทั่วไปก็จะเป็นที่พึงพอใจของผู้ประกอบอาชีพนั้น

3.1.2 สภาพการทำงาน ถ้ามีสภาพสะดวกสบายเหมาะสมแก่การปฏิบัติงาน ก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานนั้น

3.1.3 ระยะเวลา จากการศึกษพบว่า ผู้ปฏิบัติงานอายุระหว่าง 25 -34 ปี และ 45- 54 ปี จะมีความพึงพอใจงานน้อยกว่ากลุ่มอื่น

3.1.4 รายได้ ได้แก่ จำนวนรายได้ประจำและรายได้ตอบแทนพิเศษ

3.1.5 คุณภาพของการปกครองบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์อันดีและการเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของผู้จัดการกับคนงาน หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมี 10 ประการ คือ (Gilmer. 1971 : 280 – 283 ; อ้างถึงใน ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์. 2530 : 33)

3.2.1 ความมั่นคงในงาน (Security) ได้แก่ ความรู้สึกว่าได้ทำงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ มีหลักประกันความมั่นคงและได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา

3.2.2 โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน (Opportunity for advancement) ได้แก่ การมีโอกาสเลื่อนไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

3.2.3 หน่วยงานและการจัดการ (Company and management) ได้แก่ ความพอใจในหน่วยงาน ความมีชื่อเสียง การดำเนินงานของหน่วยงาน และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.4 ค่าจ้าง (Wages) ได้แก่ จำนวนรายได้ประจำ และรายได้ที่เป็นพิเศษ ซึ่งหน่วยงานมีให้แก่ผู้ทำงาน

3.2.5 ลักษณะของงานที่ทำ (Intrinsic aspects of the job) ได้แก่ การให้ทำงานซึ่งมีลักษณะตรงกับความถนัด ทักษะ และความรู้ความสามารถ

3.2.6 การนิเทศงาน (Supervision) ได้แก่ เทคนิควิธีการ และความสามารถในการนิเทศงานของผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชา

3.2.7 ลักษณะทางสังคม (Social aspects of the job) ได้แก่ การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นและมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

3.2.8 การติดต่อสื่อสาร (Communication) ได้แก่ สภาพและลักษณะการติดต่อสื่อสารทั้งระหว่างภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมถึง การยอมรับฟัง และการได้รับการยอมรับนับถือสภาพการทำงาน (Working condition) ได้แก่ สภาพแวดล้อมต่างๆ ในการทำงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน แสง เสียง อากาศ ห้องอาหาร ห้องน้ำ

3.2.9 ประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ (Benefits) ได้แก่ เงินเดือน บำเหน็จตอบแทน เมื่อออกจากงาน การบริการและการรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย สวัสดิการ

3.3 สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานมี 2 ลักษณะ คือ (Rebeaux and Poppliton. 1978 : 158 – 159 ; อ้างถึงใน ปณิธาน สุนารัตน์. 2538 : 25)

3.3.1 ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ได้แก่

- 1) ระดับการทำงาน โดยเห็นว่า ผู้มีตำแหน่งอยู่ในระดับสูงเท่าใดยิ่งมีความพึงพอใจในการทำงานมากเท่านั้น โดยมีโอกาสที่จะบรรลุความต้องการที่ดีกว่าและมีศักดิ์ศรีสูงกว่า
- 2) เนื้อหาของงาน บุคคลจะมีความพึงพอใจในการทำงานที่ไม่ซ้ำซากมากกว่าการทำงานที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย
- 3) พฤติกรรมการบริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อการบริหารที่ยึดคนเป็นหลัก มีการพิจารณาใคร่ครองที่ดี และเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้บริหารที่ยึดงานเป็นหลัก

3.3.2 ลักษณะที่เกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่

- 1) อายุ ผลการวิจัยพบว่า อายุกับความพึงพอใจในการทำงานมีความสัมพันธ์ต่อกัน คือ เมื่อมีวัยสูงขึ้นความพึงพอใจในการทำงานจะมีมากขึ้นด้วย จนกระทั่งวัยก่อนเกษียณอายุความสัมพันธ์จึงค่อย ๆ ลดลง
- 2) ระดับการศึกษา แม้ว่าระดับศึกษาจะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน แต่บุคคลจะไม่เกิดความพึงพอใจในการทำงานเมื่อตำแหน่งหรือระดับในการทำงานไม่เปลี่ยนแปลงเลย อาจเป็นเพราะว่า เมื่อระดับการศึกษาที่ได้รับสูงขึ้น ความคาดหวังของบุคคลอาจมีสูงขึ้นด้วย ซึ่งจะต้องการตอบสนองความคาดหวังเหล่านั้น
- 3) สุขภาพจิต เช่น การแสดงความกระตือรือร้นในการทำงานความเครียดทางอารมณ์ ความรู้สึกต่างๆ และการยอมรับนับถือบุคคลอื่น เป็นต้น

3.4 องค์ประกอบที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีดังนี้ (Mitton. 1981 : 159)

3.4.1 ลักษณะของงาน (Work) หมายถึง ความน่าสนใจภายในของงาน ความแปลกของงาน โอกาสที่จะได้เรียนรู้งาน ปริมาณงาน โอกาสที่จะทำงาน ได้สำเร็จงานที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถ

3.4.2 เงินเดือน (Salary) หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับตามคุณลักษณะหรือความเท่าเทียมกันของรายได้ วิธีการจ่ายเงิน

3.4.3 การเลื่อนตำแหน่งงาน (Promotions) หมายถึง โอกาสในการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ความยุติธรรมในการเลื่อนตำแหน่ง

3.4.4 การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การได้รับการยกย่อง ชมเชยในผลสำเร็จของงาน การวิพากษ์การทำงาน ความเชื่อถือในผลงาน

3.4.5 ผลประโยชน์ (Benefits) หมายถึง บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล วันหยุด

3.4.6 สภาพการทำงาน (Working Conditions) หมายถึง ชั่วโมงการทำงาน การหยุดพัก วัสดุอุปกรณ์ บรรยากาศในการทำงาน สถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกทางกาย

3.4.7 การนิเทศ (Supervision) หมายถึง รูปแบบของการนิเทศ ความมีมนุษยสัมพันธ์ในการนิเทศงาน และทักษะทางบริหารของผู้นิเทศ

3.4.8 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Co-workers) เช่น การยกย่องนับถือ การช่วยเหลือและความไม่ตรีที่ต่อกัน

3.4.9 บริษัทและการจัดการ (Company and Management) ได้แก่ การดูแล การจ่ายค่าตอบแทนและการบริหารงาน

3.5 ความต้องการที่เป็นสิ่งจูงใจให้มนุษย์เกิดความพึงพอใจในการทำงาน แบ่งเป็น 7 ประการ ดังนี้ (Cooper. 1958 : 11 – 33)

3.5.1 ทำงานที่เขาสนใจ

3.5.2 มีอุปกรณ์ที่ดีสำหรับการทำงาน

3.5.3 มีเงินเดือนและค่าจ้างที่ยุติธรรม

3.5.4 มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

3.5.5 มีสภาพการทำงานที่ดี รวมทั้งชั่วโมงการทำงานและสถานที่ที่เหมาะสม

3.5.6 ความสะดวกในการไปกลับ รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ

3.5.7 การทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาที่เข้าใจการควบคุม การปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นคนที่เขายกย่องนับถือ

3.6 ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน แบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ (โยธิน ศันสนยุทธ. 2523 : 61 – 63)

3.6.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่ งาน ลักษณะต่าง ๆ ของงานสัมพันธ์กับ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เช่น ความท้าทาย การมีส่วนร่วม ส่งเสริมการใช้ทักษะ ความชำนาญ ความมีอิสระของงาน

3.6.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ เงื่อนไขของงาน เช่น ค่าตอบแทน ความมั่นคง ในงาน โครงสร้างขององค์กร

3.6.3 ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ร่วมงาน รูปแบบของการควบคุม บังคับบัญชา

3.7 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีดังนี้ (เอกชัย ที่สุขพันธ์. 2533 : 124 – 125 ; อ้างถึงใน สมบูรณ์ สอนประภา. 2537 : 42)

3.7.1 สัมฤทธิ์ผลของงาน (Achievement)

3.7.2 การยอมรับ (Recognition)

3.7.3 ความก้าวหน้า (Advancement)

3.7.4 ความสนใจ (Interest)

3.7.5 ความรับผิดชอบ (Responsibility)

3.7.6 การมีส่วนร่วมในการทำงาน (Participation)

3.8 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ (นรา สมประสงค์. 2536 : 290 – 293 ; อ้างถึงใน สมบูรณ์ สอนประภา. 2537 : 43)

3.8.1 ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่

- 1) ความสามารถ
- 2) ประสบการณ์
- 3) เจตคติ
- 4) ค่านิยม
- 5) การรับรู้
- 6) บุคลิกภาพ
- 7) การศึกษาและเชาว์ปัญญา

3.8.2 ปัจจัยด้านงาน ได้แก่

- 1) ลักษณะของงาน

ทำเลที่ตั้ง

2) โครงสร้างของงาน

3) ผลตอบแทนของงาน

3.8.3 ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อม ได้แก่

1) สภาพทางภูมิศาสตร์ อุณหภูมิ ความชื้น ฝุ่นละออง เสียง แสงสว่าง

2) ระยะทางจากบ้านถึงที่ทำงาน

3) การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองเทคโนโลยี

3.8.4 ปัจจัยด้านการบริหาร

1) ตัวผู้บริหาร

2) การควบคุมงาน

3) การนิเทศงาน

4) กระบวนการบริหาร

5) โครงสร้างและขนาดของหน่วยงาน

6) ความมั่นคงในงานและการมีโอกาสดำเนินงาน

3.9 ปัจจัยเบื้องต้นที่มุ่งใจบุคคลให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(สมยศ นาวิการ. 2538 : 394 – 397)

3.9.1 โอกาสของความก้าวหน้า

3.9.2 เงิน

3.9.3 ความท้าทายของงาน

3.9.4 การมีส่วนร่วมในการวางแผน

3.9.5 การยกย่องและสถานภาพ

3.9.6 ความรับผิดชอบและอำนาจ

3.9.7 ความมั่นคง

3.9.8 ความเป็นอิสระในการกระทำ

3.9.9 โอกาสของความเจริญเติบโตส่วนบุคคล

3.9.10 สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคล ที่จะเป็นส่วนกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างเต็มที่ เต็มความสามารถ และส่งผลดีต่อการดำเนินงานและความก้าวหน้าขององค์กรนั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลักดังนี้

- 1) อายุ
- 2) ระดับการศึกษา
- 3) ความสำเร็จในการทำงาน
- 4) ลักษณะงานที่มีปฏิบัติ
- 5) การได้รับการยอมรับนับถือ
- 6) ความรับผิดชอบ
- 7) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
- 8) การปกครองบังคับบัญชา
- 9) นโยบายและการบริหาร
- 10) สภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 11) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- 12) เงินเดือนและสวัสดิการ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural-Functional Theory)

เมอร์ตัน (Morton) ให้ความหมายของโครงสร้างและหน้าที่ไว้ดังนี้

(อรุณ รักรธรรม, 2526 : 35)

1.1 โครงสร้าง (Structural) หมายถึง ปรัชญาการณืทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกัน ของแต่ละบุคคลที่ยึดเหนี่ยวกันด้วยสายใยแห่งความสัมพันธ์ ซึ่งจะเ็นไปอย่างเหนียวแน่น หรืออย่างหลวมๆ ก็ได้

1.2 หน้าที่ (Functional) หมายถึง บทบาทที่สมาชิกมีต่อกลุ่มหรือแนวประพฤติปฏิบัติได้ตอบกันและกันของบุคคล ในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือในสังคมนั้น

1.2.1 ประเภทของหน้าที่ ซึ่งเมอร์ตัน ได้แบ่งหน้าที่เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน้าที่ที่เป็นวัตถุประสงค์โดยตรง (Manifest function) คือ หน้าที่ที่มุ่งให้เกิดผลจากการกระทำในสังคมที่อยู่ภายในกรอบของวัฒนธรรม ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวของระบบ

2) หน้าที่แฝง (Latent function) คือ หน้าที่ที่ก่อให้เกิดผล โดยไม่ตั้งใจ ในสถานการณ์เดียวกัน

พาร์สันส์ (Parson) กล่าวว่า กลุ่มหรือองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ที่เกี่ยวพันกันอยู่ในระบบสังคมที่ใหญ่กว่าขึ้นไป การรวมตัวของบุคคลจึงถือว่าเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกันและกลุ่มจะมีรูปแบบที่เป็นระบบ ปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนรวม มีรากฐานอยู่บนสภาวะพลวัตแห่งความสมดุล (Dyanmic Equilibrium) เพราะโครงสร้างหน้าที่ของกลุ่มย่อยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การปรับตัวของระบบต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก ความเจริญเติบโตในลักษณะผิดแตกต่างไปจาก โครงสร้างและหน้าที่เดิม การเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลหรือกลุ่มของบุคคล

1.2.2 ลักษณะหน้าที่ ตามทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของพาร์สัน แบ่งออกเป็น 4 อย่าง คือ (สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. 2536 : 46-50)

1) มีการปรับตัว (Adaptation) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติจะต้องมีการจัดหาทรัพยากร เช่น การทำงานประมาณ การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดหาสถานที่ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บุคคลสามารถบรรลุเป้าหมาย

2) การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal achievement) หมายถึง การระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้จัดหามาเพื่อปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จต่อเป้าหมายของกลุ่ม กล่าวคือ เป็นการแสวงหาวิธีการ (Mean) ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย (End)

3) การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration) หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ (Inter unit relationship) เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยและประสานสอดคล้องกัน

4) การรักษามาตรฐานตามแบบฉบับและการแก้ความตึงเครียด (Pattern maintenance and tension management) หมายถึง กลุ่มจะต้องมีความสามารถดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานในการดำเนินงานตามแบบฉบับและสามารถที่จะรักษาความรู้สึกและความสัมพันธ์ที่ดีเหนียวระหว่างสมาชิก

นอกจากนี้พาร์สันส์ ยังได้เสนอแนวคิดว่าการกระทำมีความสำคัญอย่างมาก ในการศึกษาระบบสังคม การกระทำระหว่างกัน (Interaction) ระหว่างผู้กระทำ (Actor) สถานการณ์ (Situation) จุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ (Goals) วิธีการ (Means) และแนวคิดของผู้กระทำ (Actor's Orientation) เมื่อขยายความให้มีความชัดเจนจึงสามารถสรุปได้ว่าหมายถึง การที่ผู้กระทำซึ่งเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ต่าง ๆ ดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายภายใต้สถานการณ์นั้น

1.2.3 การกระทำระหว่างผู้กระทำดังกล่าว หรือความสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อกันนี้เกิดเป็นระบบสังคมขึ้น การที่จะเกิดเป็นระบบสังคมได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขใหญ่ ๆ อยู่ 2 ข้อ ดังนี้

- 1) ผู้กระทำจะต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสถานภาพและบทบาทของตน
- 2) ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสังคมในระบบสังคมนั้นมีกระบวนการสำคัญที่ทำให้ระบบสังคมเกิดขึ้นอย่างมีระเบียบพาร์สันส์ เรียกกระบวนการนั้นว่า สถานะการเปลี่ยนแปลงเป็นสถาบัน (Institutionalization) ซึ่งมีความหมายว่า การที่บุคคลมีบทบาทต่าง ๆ เนื่องจากบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่านิยมและความเชื่อของวัฒนธรรมเหล่านั้นได้แทรกซึมอยู่ภายในระบบบุคลิกภาพของบุคคลได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตลอดจนมีบทลงโทษและการให้รางวัลซึ่งช่วยสนับสนุนสถานะการเปลี่ยนแปลงสถาบันไว้ดังนี้

- 2.1) ผู้กระทำทั้งหลายกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ
- 2.2) วิธีการที่ผู้กระทำปฏิบัตินั้นได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างทางสังคม
- 2.3) บรรทัดฐานเกิดขึ้นจากการปรับตัวของผู้กระทำต่อคนอื่น จนสร้างเป็นบรรทัดฐานขึ้นมา

2.4) ในขณะที่เดียวกันที่บรรทัดฐานที่สร้างขึ้นมาจากการกระทำระหว่างกันแล้วบรรทัดฐานเหล่านั้นถูกจำกัดอยู่ภายใต้แบบแผนวัฒนธรรม

2.5) ในทางกลับกันที่บรรทัดฐานเป็นตัวกำหนดการกระทำระหว่างกัน สิ่งสำคัญที่พาร์สันส์กล่าวถึงระบบสังคมในชุมชนที่จะสามารถรักษาระบบไว้ให้ได้ นั้น จะต้องทำหน้าที่ของสังคมทั้ง 4 ประการ คือ การปรับตัว การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2537 : 70) กล่าวว่า จุดเน้นของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ สังคมจะต้องมีความมั่นคง โดยไม่สนใจเรื่องของการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากถ้าส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ส่วนประกอบอื่นของสังคมก็มักจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม ซึ่งลักษณะทั่วไปของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ ทุกสังคมประกอบด้วยบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ของส่วนต่าง ๆ ทางสังคมองค์ประกอบแต่ละส่วนของสังคมจะมีหน้าที่ และทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อความสมบูรณ์และความอยู่รอดของสังคมทุกสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาคุณภาพของสังคม สังคมจะมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกในสังคมมีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องของสถานภาพ บทบาท และค่านิยม

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การที่มนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นทีมเพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นจะต้องมีการประกอบกิจกรรมร่วมกัน และในการปฏิบัติกิจกรรมนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพต้องอาศัยความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในสังคม หรือต้องอาศัยประสิทธิภาพของทีมงาน ทีมงานจะต้องปรับตัวเข้าหากันในการปฏิบัติงาน มีการประสานงานกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามระดับมาตรฐานที่ต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบย่อยในระบบการเมือง และเป็นระบบย่อยของสังคม ดังนั้นระบบย่อยนี้จึงมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องที่จะเชื่อมโยงระบบสังคมและมีโครงสร้างหน้าที่ที่จำเป็นในการดูแลรักษาและพัฒนาสังคมให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงได้

2. ทฤษฎีความคาดหวังของวรูม (Vroom)

วรูม (Vroom, 1964 : 391 – 393) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจแบบกระบวนการว่ามีปัจจัยหลักของทฤษฎี คือ ความคาดหวัง ความพอใจผลลัพธ์และสื่อกลาง

ความคาดหวัง คือ ความเชื่อเกี่ยวกับความน่าจะเป็นที่พฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ ความมากน้อยความเชื่อจะอยู่ภายในช่วงระหว่าง 0 (ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ)

ความพอใจ คือ ความรุนแรงของความต้องการพนักงานสำหรับผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ความพอใจอาจจะเป็นบวกหรือลบได้ภายในสถานการณ์ของการทำงาน เราอาจจะคาดหมายได้ว่าผลลัพธ์ เช่น ผลตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง และการยกย่อง โดยผู้บังคับบัญชาจะให้ความพอใจในทางลบ ในทางทฤษฎีแล้ว ผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องให้ความพอใจเพราะว่าผลลัพธ์ดังกล่าวนี้จะเกี่ยวพันกับความต้องการของบุคคล

ผลลัพธ์ คือ ผลที่ติดตามของพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง และอาจจะแยกประเภทเป็นผลลัพธ์ระดับหนึ่งและผลลัพธ์ระดับที่สอง ผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งจะหมายถึงผลการปฏิบัติเนื่องมาจากการใช้กำลังความพยายามของบุคคลในบุคคลหนึ่ง ผลลัพธ์ที่สองจะเป็นที่ติดตามมาภายหลังผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง เช่น ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นหรือการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

สื่อกลาง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งและผลลัพธ์ระดับที่สองซึ่งจะอยู่ภายในช่วงระหว่าง + 1.0 และ - 1.0 ถ้าหากว่าผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งเป็นผล

การปฏิบัติงานดีมันจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นขึ้นของผลตอบแทนแล้วสื่อกลางจะมีค่าเท่ากับ + 1.0 ถ้าหากว่าไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง และผลลัพธ์ระดับที่สองแล้วสื่อกลางจะมีค่าเท่ากับ 0

วรูมได้เสนอทศนะต่อไปว่า ความคาดหวังและความพอใจจะเป็นสิ่งที่กำหนดกำลังความพยายามหรือแรงจูงใจของบุคคล ถ้าความพอใจหรือความคาดหวังเท่ากับศูนย์ แรงจูงใจจะเท่ากับศูนย์ด้วยตามทศนะของวรูมนี้ การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ย่อมจะขึ้นอยู่กับกระบวนการของความคิดดังต่อไปนี้ (Vroom. 1964 : 391 – 393)

2.1 ผลลัพธ์ระดับที่สองที่แตกต่างกันมีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน (ความพอใจ)

2.2 ผลลัพธ์ที่หนึ่ง (ผลการปฏิบัติงานที่ดี) จะนำไปสู่การเลื่อนตำแหน่งหรือการเพิ่มเงินเดือนหรือไม่ (สื่อกลาง)

2.3 การใช้กำลังความพยายามจะประสบความสำเร็จทางด้านผลการปฏิบัติที่ดีหรือไม่ (ความคาดหวัง)

กระบวนการของความคิดดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นจิตสำนึกหรือจิตใต้สำนึกก็ได้ จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

คนเราทุกคนมีความคาดหวังต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากผลการกระทำที่เขาได้ทำขึ้นมากยิ่งขึ้นไปกว่านั้น คนทุก ๆ คนต่างมีความชอบในผลสัมพัทธ์ชนิดต่าง ๆ แตกต่างกัน ความคาดหวังเป็นที่บุคคลมีต่อความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเภทของรางวัลที่พวกเขาจะได้รับ ถ้าพวกเขาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ทฤษฎีการจูงใจของเฮอรัชเบอร์ก (Herzberg)

เฮอรัชเบอร์ก (Herzberg) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจในการทำงาน ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในแง่ การศึกษาวิจัยในเชิงบริหาร โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีสองปัจจัย (Motivation – Hygiene Theory) ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่าปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) และปัจจัยที่สอง เป็นปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่า ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) มีรายละเอียดดังนี้ (สมยศ นาวิการ. 2538 : 86)

ปัจจัยจูงใจ หมายถึง ปัจจัยที่หากพนักงานได้รับการตอบสนองแล้ว จะสร้างความพึงพอใจให้กับพนักงานและเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

ความสำเร็จในหน้าที่การงาน ความยอมรับนับถือจากผู้ร่วมงาน ลักษณะของงาน
ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้าในการงาน

ปัจจัยค้ำจุน หมายถึง ปัจจัยที่คนทำงานจะเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงาน
หากไม่ได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจใน
การทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่นโยบาย และการบริหาร เทคนิคและการควบคุมงาน เงินเดือน
ความสัมพันธ์ ภายในกับผู้บังคับบัญชา สภาพการทำงาน

อัตราความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการทำงานทั้งสองปัจจัย จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การได้รับการตอบสนอง และเป็นไปตามลำดับ ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้
เฮอริชเบอร์ก ได้เริ่มต้นพัฒนาวิธีการปรับปรุงงาน (Job enrichment) เพื่อให้คุณค่าของงาน
สูงขึ้นและให้มีปัจจัยจูงใจเพิ่มขึ้นในตัวเอง ทำให้งานมีความหมายมากขึ้น มีความสำเร็จ
มากขึ้นมีการยอมรับผิชอบสูงขึ้น ก้าวหน้ามากขึ้น และมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน
เป็นอย่างมาก ซึ่งมีแนวคิดของเฮอริชเบอร์กเกี่ยวกับการใช้แรงจูงใจในการทำงาน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ทฤษฎีการจูงใจของเฮอริชเบอร์ก

ปัจจัยจูงใจ	ปัจจัยค้ำจุน
<ul style="list-style-type: none"> ● สิ่งที่ทำให้พอใจ ● สิ่ง que กระตุ้นให้ทำงานและยกระดับงานที่ทำงาน ● องค์ประกอบที่จูงใจให้ทำงานมีดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1. ลักษณะของงานที่ทำ 2. ความสำเร็จ 3. การยกย่องนับถือ 4. ความก้าวหน้า 5. ความรับผิดชอบ 	<ul style="list-style-type: none"> ● สิ่งที่ทำให้ไม่พอใจ ● สิ่ง que รักษาและป้องกันงานที่ทำงาน ● องค์ประกอบที่ค้ำจุนความรู้สึกที่มีต่อหน่วยงานมีดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1. นโยบายและการบริหารงานขององค์กร 2. วิธีการปกครองบังคับบัญชา 3. เงินเดือนและสวัสดิการ 4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 5. สภาพะของการทำงาน

จากตารางที่ 1 สรุปได้ว่า ตัวที่ทำให้ไม่พอนั้นเกี่ยวข้องกับที่ทำงานมากกว่างานที่ทำได้ นั่นจึงเป็นมูลเหตุจูงใจหรือตัวหนูงำลังเพียงส่วนย่อยต่อคนส่วนใหญ่ ตัวที่ทำให้

ไม่พอนั้นจะมองข้ามเสียไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ความพอใจเกิดขึ้น และที่เรียกว่า องค์ประกอบค้ำจุน เพราะเป็นการรักษาและป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายในการทำงาน เงินเดือนการนิเทศงานอุปกรณ์อำนวยความสะดวก ค่าตอบแทน ชื่อเสียงของสถาบันและความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลประกอบค้ำจุน เป็นการสนองความต้องการ ที่ป้องกันมิให้ระดับการทำงานที่ทำการยกย่องชมเชยในผลงานที่ทำและอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบค้ำจุนให้แก่สมาชิกจะต้องระลึกว่าสิ่งนี้มีใช้เครื่องกระตุ้นให้เขายกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ถ้าขาดสิ่งเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานวุ่นวาย คนที่เขาองค์ประกอบทางแรงจูงใจยังทำงานตามปกติ แต่จะไปหาความสุขทางกายนอกหน่วยงาน เช่น จากครอบครัว งานอดิเรก งานกีฬา เป็นต้น ผู้ที่เน้นองค์ประกอบค้ำจุนมักจะเอางานหลักมาเป็นอาชีพรองหรือเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะให้ได้ อย่างอื่น (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2522 : 100 – 101)

ปัจจัยค้ำจุนไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นเพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่พอใจในงานที่ทำอยู่นั้นเอง การค้นพบที่สำคัญจากการศึกษาของเฮิร์ชเบอร์เกอร์คือ ปัจจัยที่เรียกว่า ปัจจัยค้ำจุนนั้นจะมีผลกระทบต่อความไม่พอใจในงานที่ทำ กล่าวคือปัจจัยค้ำจุนย่อมจะเป็นสาเหตุที่ทำให้คนเกิดความไม่พอใจในงานที่ทำ ทั้งนี้ ปัจจัยค้ำจุน เป็นเพียงข้อกำหนดขั้นต้นเพื่อป้องกันไม่ให้คนไม่พอใจในงานที่ทำเท่านั้นเอง ส่วนปัจจัยจูงใจก็ไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่พอใจในการทำงานแต่จะเป็นปัจจัยกระตุ้นหรือจูงใจคนให้เกิดความพอใจในงานที่ทำเท่านั้น ดังนั้นข้อสมมุติฐานที่สำคัญของเฮิร์ชเบอร์เกอร์ก็คือ ความพอใจในงานที่จะเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ดังนี้ (สมยศ นาวิการ. 2521 : 99)

3.1 ความสำเร็จในการทำงาน หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ การรู้จักป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น ครั้นผลงานสำเร็จเขาจะรู้สึกพอใจและปลื้มปิติในผลสำเร็จของงานนั้นอย่างยิ่ง

3.2 การยอมรับนับถือ หมายถึง การได้รับความเชื่อถือไม่ว่าจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อน จากผู้มาขอรับคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงาน การยอมรับนับถือนี้อาจเป็นการยกย่องชมเชย การแสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่สื่อให้เห็นถึงการยกย่องชมเชย การแสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่สื่อให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารรถ เมื่อได้ทำงานอย่างหนึ่งได้บรรลุผลสำเร็จ การยอมรับนับถือจะแฝงอยู่ในความสำเร็จของงานด้วย

3.3 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง ได้รับเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคล การมีโอกาสดำเนินการศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการฝึกอบรม

3.4 ความรับผิดชอบ หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ ๆ ที่มีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ที่ไม่มีการตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด

3.5 ลักษณะของงาน หมายถึง งานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ท้าทาย ให้ต้องลงมือทำ หรือเป็นงานที่มีลักษณะสามารถทำตั้งแต่ต้นจนจบได้แต่ลำพังผู้เดียว

3.6 เงินเดือนและสวัสดิการ เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้นเป็นที่น่าพอใจของบุคลากรที่ทำงาน

3.7 นโยบายและการบริหาร หมายถึง การจัดการและการบริหารองค์การ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ

3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การติดต่อไม่ว่าจะเป็นกริยา หรือวาทะที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างดี

3.8 สภาพแวดล้อมการทำงาน ได้แก่ สภาพทางกายภาพของการทำงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งสิ่งแวดลอมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ

3.10 การปกครองบังคับบัญชา หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหาร

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน คือ ความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยอมรับนับถือ ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบ ลักษณะของงาน เงินเดือน นโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สภาพแวดล้อมในการทำงานและวิธีการปกครองบังคับบัญชา

4. ทฤษฎีการจัดองค์การ

สมคิด บางโม (2543 : 23 – 24) การจัดการองค์การเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคลากร และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์การ

ในที่นี้จะนำหลักการจัดองค์การในระบบราชการมาศึกษา หลักที่สำคัญของการจัดการองค์การมีดังนี้

4.1 การกำหนดหน้าที่การงาน

การกำหนดหน้าที่การงาน (Function) นั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานและภารกิจ จึงหมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การ ลักษณะขององค์การและขนาดขององค์การ

4.2 การแบ่งงาน

การแบ่งงาน (Division of work) หมายถึง การแยกงานหรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน หรือแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงาน แล้วมองงานนั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความสามารถหรือความถนัดในการทำงานนั้น ๆ โดยตั้งเป็นหน่วยงานย่อยขึ้นมารับผิดชอบ

4.3 หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ

หน่วยงานย่อยที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งหน่วยงานเช่นนี้ทำให้เห็นลักษณะของงานเด่นชัดขึ้น

4.3.1 หน่วยงานหลัก หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การและบุคคลที่ปฏิบัติงานที่ขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชา องค์การทุกแห่งจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์โดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การ

ในธุรกิจขนาดเล็ก มักจะมีแต่หน่วยงานหลักเท่านั้น อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบทุกอย่างอยู่กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้จัดการ สมาชิกทุกคนอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการจากผู้จัดการแต่เพียงผู้เดียว ในบริษัทผู้ผลิตหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายผลิตในห้างสรรพสินค้าหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายขาย ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยงานประกอบที่อำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานหลัก

4.3.2 หน่วยงานที่ปรึกษา หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยให้หน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงาน หรือเป็นรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาในบริษัทต่าง ๆ ได้แก่ ผู้บริหาร ฝ่ายวิจัยวางแผน และฝ่ายตรวจสอบ

4.3.3 **หน่วยงานอนุกร** หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยบริการแก่หน่วยงานหลัก และหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอนุกรมักเป็นงานด้านธุรการและงานอำนวยความสะดวก เป็นส่วนใหญ่ไม่มีหน้าที่บริการลูกค้าขององค์กรโดยตรง หรือไม่ได้ปฏิบัติงานอันเป็นงานหลักขององค์กรในบริษัททั่วไป ได้แก่ ฝ่ายการงาน ฝ่ายบุคคล เป็นต้น

4.4 สายการบังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา (Chain of command) หมายถึง ความสัมพันธ์ ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่า การติดต่อสื่อสาร มีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาที่ดีควรมีลักษณะ เช่นนี้

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรเป็น ที่รวมของคนและเป็น ที่รวมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์กรปฏิบัติงานได้ อย่างเต็มที่และเต็มความสามารถ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำและมอบอำนาจให้ รับผิดชอบความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีคนมาก ตลอดจน งานที่ต้องทำมีมากจะต้องจัดหมวดหมู่ของงานในลักษณะที่ใกล้เคียงกันที่เรียกว่าฝ่ายหรือ แผนกงาน จึงจะทำให้การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อศักยภาพขององค์กร ในที่สุด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2540 : 103 – 107) ได้ศึกษาปัญหา การบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยทำการศึกษาจากองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่ตั้งเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

1. **ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน** การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตาม ระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุม ยังมีความแตกต่างกับองค์กรบริหารส่วนตำบลที่ไม่มี ที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์กร บริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และ ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของ ตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูย ่อกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่

คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการคลัง เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่ยอมรับ ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวน

อัตราค่าลงเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมา สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยที่มีต่อการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย ซึ่งประกอบด้วย 10 ด้าน ดังนี้

4.1.1 ความสามารถในการทำงานให้สำเร็จ

4.1.2 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ

4.1.3 การได้รับการยอมรับนับถือ

4.1.4 ความรับผิดชอบ

4.1.5 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

4.1.6 การปกครองบังคับบัญชา

4.1.7 นโยบายและการบริหาร

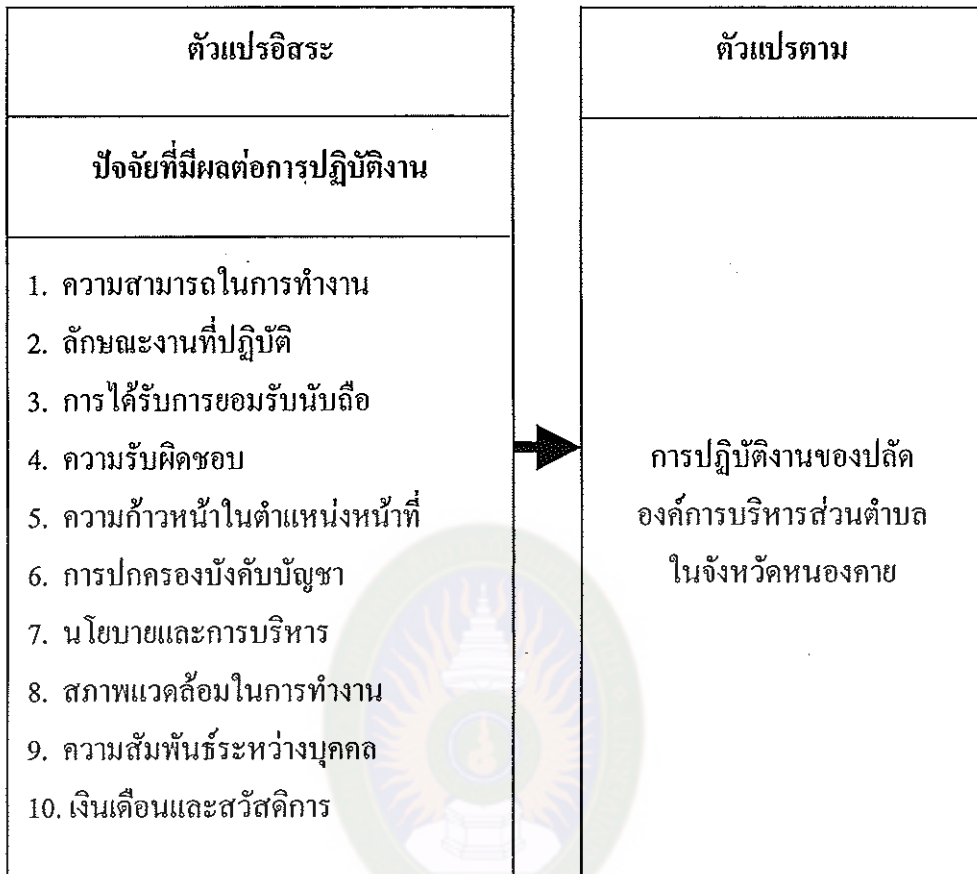
4.1.8 สภาพแวดล้อมในการทำงาน

4.1.9 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

4.1.10 เงินเดือนและสวัสดิการ

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด

หนองคาย



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย