

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
4. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
5. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้
วิญญู อังคนารักษ์ (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2539 : 14) ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบให้ท้องถิ่นทำเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 101 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ. 2526 : 10) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชน

ที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 : 98 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ. 2526 : 10) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิต (Wit. 1995 : 10 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ. 2526 : 11) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่กำหนด และการบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพิ่มเติมอีกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยงานย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุด

ลิขิต วีระเวทิน (2540 : 386) ให้ความหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับมอบอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการเมืองของรัฐและโดยนัยนี้ เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 424 - 425) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบ เขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐและมีใช้

เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าจะในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุมหรือผู้เข้าร่วมในรูปอื่น ๆ

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้นและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

1.2 แนวคิดของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 25 -26) ได้เสนอแนวคิดกับเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
- 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมียศที่มาจากกาเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
- 4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ก้าวหน้า
- 5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
- 6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของรัฐเพื่อประโยชน์ ความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม

ธนทร์ เจริญเมือง (2542 : 38- 49) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็น

2) ที่มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา 3 ทาง คือ โดยการสืบสายโลหิต โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง โดยการเลือกตั้งจากประชาชน

3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนและระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมิมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ

4) การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์ ระบบการกรองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือก ให้ประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าย่อมได้รับความนิยม

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 10-12) อธิบายหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ

2) การปกครองชุมชนที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3) องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

4) มีองค์กรที่มีความจำเป็นในการปกครองตนเอง ลักษณะจำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมี 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยในการปกครองท้องถิ่นทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

บุญญรงค์ นิลวงศ์ (2532 : 17-18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2) มีการเลือกตั้งในการเลือกตั้งอาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3) มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากน้อยไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

ธานีศย์ มาศสุขศรี (2535 : 12-13) ได้นิยามสาระสำคัญของสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็นการปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามเหตุผล ดังกล่าว

2) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลาง อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

นโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1) องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อให้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) เมืองที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เช่น การปกครองถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบอบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการเกี่ยวกับ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์นโยบาย กำหนดข้อบังคับในการบริหารจัดการตนเองได้ โดยอิสระปราศจากสายบังคับบัญชาจากรัฐบาล ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมาย เมืองที่จำเป็นในการปกครองตนเอง คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้นำท้องถิ่น มีที่มา 3 ทาง คือ โดยการสืบสายโลหิต โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น ตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นเอง

การเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2) การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3) การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติหากมีกิจกรรมการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาการเมืองท้องถิ่น เป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาตินักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ดังนั้น เพื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้วนั้น

ลิจิต ชีระเวทิน (2533 : 306) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่การพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังมีความจำเป็น เพราะสังคมที่กว้างใหญ่มีอาณาเขตใหญ่โต ย่อมจากรัฐบาลกลางจะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงต้องกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นช่วยเหลือตนเอง

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่กว้างขวางและสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงในระดับประเทศได้ โดยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ประชาชนสามารถเลือกผู้นำท้องถิ่นมาบริหารหรือปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีสร้างการเมืองที่ยึดหลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และระดับชาติต่อไปได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ธนศรี เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devolution) ให้เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

โกวิทย์ พวงงาม (2546 : 28 -29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) มี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร

2) การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ให้นำหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2531 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นหลักของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักสำคัญ คือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอำนาจดำเนินการเองโดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่องเพื่อความผาสุกของท้องถิ่น โดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่างๆในท้องถิ่นชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

2.2 หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจ

มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- 2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้ลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้แต่มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตยของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้
- 4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้น

ด้วยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชน ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองที่ให้ความสำคัญ และส่งเสริมระบอบการปกครองประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองที่ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารบุคลากร และทรัพย์สินต่างๆ ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศโดยเน้นให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และทำหน้าที่นิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองนั้นได้

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

3.1 ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่มุม ดังนี้ บาร์นาต (Barnard, 1956 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้นๆ ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 56) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบกัน ตามกระบวนการบริหาร (Process Administration) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด อย่างมีประสิทธิภาพ”

จากความหมายของการบริหารที่ได้เสนอไว้จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ

- 1) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 2) การบริหารอาศัยปัจจุบันบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- 3) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 4) การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5) การบริหารมีลักษณะดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation)
- 6) การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

6) การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

ซีระ รุญเจริญ (2532 : 25) กล่าวว่า การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จ โดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็นแผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

สมยศ นาวิการ (2538 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “ การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันฉะนั้น ถ้าว่าการบริหารนี้จึงใช้กับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงานอื่นๆ เท่านั้น”

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 11) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานในหน่วยงานต่างๆ ล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหาร คือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading) 4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งมีความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการทรัพยากรการบริหารและวัตถุประสงค์

กำพล แสนวนุญเรื่อง (2542 : 49 อ้างถึงใน เจริญผล สุวรรณโชติ. 2537 : 4) กล่าวถึง ธรรมชาติของการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารในระบบงานใดจะประกอบด้วย ความรู้ 4 กระจุก คือ

- 1) ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีของวิชาชีพนั้นๆ
- 2) ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารโดยตรง
- 3) ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีสังคมวิทยาและพฤติกรรมของมนุษย์
- 4) ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการวิจัย

จากความหมายที่กล่าวมาอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการความร่วมมือของกลุ่มบุคคล เพื่อผลักดันทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการบริหารจัดการ ซึ่งมีความแตกต่างกันนำมาบูรณาการให้เกิดความเป็นหนึ่งโดยการใช่วิศาสตร์และศิลป์ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรพื้นฐานเกิดความพร้อมที่จะเคลื่อนไหวไปในทิศทางที่เป็นวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์กรให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่จะบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคนผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ ดังนี้

3.2.1 ทฤษฎีการบริหารของ อังรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

อังรี ฟาโยล์ ได้เขียนถึงหน้าที่ 5 ประการของการบริหาร คือ การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organization) การตั้งการ(Commanding) การประสานงาน(Coordinating) การควบคุม(Controlling) (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 96-97)

หน้าที่หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือการกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมา คือ การจัดองค์การซึ่งเป็นของการแบ่งงาน การจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน หน้าที่หลักสำคัญต่อมา คือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ของบุคคลตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชาระดับต่างๆ หรือฝ่ายต่างๆ อาจมีปัญหาขัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน ดังนั้น หน้าที่หลักของการบริหารจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การประสานงาน นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยังมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมจากฝ่ายบริหารด้วยว่าเป็นไปตามแผนหรือเบี่ยงเบนออกไปจากเป้าหมายของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทำปรับเปลี่ยน หรือวางแผนใหม่แล้วอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงองค์กรใหม่

นอกจากนี้ ฟาโยล์ ได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้ หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทาย อยู่ที่ว่า

ผู้บริหาร ควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใด และอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 100-101) ดังนี้

- 1) การแบ่งงานกันทำ
- 2) อำนาจโดยชอบธรรม
- 3) วินัย
- 4) เอกภาพในการบังคับบัญชา
- 5) เอกภาพของคำสั่ง
- 6) ผลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว
- 7) การให้รางวัลตอบแทน
- 8) การรวมอำนาจ
- 9) ลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา
- 10) คำสั่ง
- 11) ความเสมอภาค
- 12) ความมั่นคงของคนงาน
- 13) ความคิดริเริ่ม
- 14) ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ

3.2.2 ทฤษฎีการบริหารของ กุลิกและเออร์วิค (Gulick and Urwick. 1973 :17 ;

อ้างถึงใน ศิริอร ชันทรหัตต์. 2536 : 44 - 47) ได้เสนอหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อๆ ว่า “POSDCORB” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางด้านวิชาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง และสมบูรณ์

2) O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณาไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็น

นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3) S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานได้เหมาะสม (Put the right man on the right job) กับงาน รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมาย ไว้อย่างกว้างขวางว่า การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน นโยบายการวางแผนโครงการ ระเบียบ วิธี การดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเสเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานองค์กรใดองค์กรหนึ่งให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ ที่มีประสิทธิภาพ และมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (สุกิจ จุลละนันท์. 2525 : 18-19) กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่างๆ ทั้งหมดนับแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์กรไป

4) D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมและนิเทศงาน ตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชา มากกว่า เพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5) Co = Co-ordinating หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหารเพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่

ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งควรกล่าวถึง เพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสาร จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6) R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริง การรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงาน โดยทั่วไปหมายถึง วิธีการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจ มาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

7) B = Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึง ระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้วิธีการ งบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้คือ การเตรียมงบประมาณและการขอเสนอ ขออนุมัติการพิจารณา ให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินงาน การตรวจสอบ

ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว (2535 : 42) ได้กล่าวถึง การบริหาร โดยเน้นที่หน้าที่ที่มี ลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 2) การจัดการ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
- 3) การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 4) การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 23) ได้ให้ความสำคัญของแนวคิดและองค์ประกอบ การบริหารงานว่า ความสำเร็จของการบริหารงานมักจะเกิดขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการ 3 ประเด็น ต่อไปนี้

1) กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน(Goal and Objective) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่างๆที่กำลังเผชิญอยู่แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางของการปฏิบัติงานหรือสิ่งที่ต้องการในอนาคต นั้นเอง

2) การกำหนดภารกิจและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ(Task and Activities) หมายถึง ความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรองหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3) การกำหนดคน(People)หมายถึง ความสามารถในการศึกษาและวิเคราะห์ พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน

3.3 ทฤษฎีการกรบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ(Management) หรือที่เรียกสั้นๆว่า 4M's

กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 74-75) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน(Man) เงิน(Money) วัสดุสิ่งของ(Material) อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้ โดยย้าถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารไว้ว่าในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตามงานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้นๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก คือ มีคน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ(Material) การจัดการ(Management) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร(Machine) และเรียกสั้นๆว่า 6 M 's

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในทรัพยากรการบริหารดังกล่าวมาแล้วในตอนนั้นก็ตาม แต่ก็ช่วยทำให้มองเห็นภาพรวม ของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบกร
 ในทางบริหารนี้ หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive Function) นั้น ได้มี
 ผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่า
 น่าจะต้องประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดการ องค์กร(Organizing)
 การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน
 (Controlling) เป็นต้น

ปัญญา ปุญเปีย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง
 องค์ประกอบหรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปโดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการ
 การหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมี
 ทรัพยากรการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้

- 1) ทรัพยากรมนุษย์หรือคน (Man) หมายถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์กร
 ทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
- 2) เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุน
 ในการพัฒนาองค์กร
- 3) วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
- 4) การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำ
 ทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M's” อย่างไรก็ตามมีนักบริหาร
 หลายท่านมีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่นๆอีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา
 (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัย
 เองมีความเชื่อว่าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรคือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้า
 หน่วยงานใดประกอบด้วยคนดีมีความสามารถจะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว
 โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือผู้นำองค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควร
 ต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสมทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

การจัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการ
 บริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการจัดการเป็น
 องค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม
 เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารและปัจจัยการบริหาร มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลมีการทำงานเป็นระบบมีขั้นตอนที่ชัดเจน การบริหารงานที่ทำให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดหากขาดปัจจัยการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งหรือการบริหารงานขาดการวางแผนที่ดี ขาดการประสานงาน การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน การจัดองค์การ และมีการจัดสรรงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ อาจส่งผล ให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่บรรลุวัตถุประสงค์

4. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่าง เท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครอง ระบอบประชาธิปไตยจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการสภาตำบลขึ้น ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 10)

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/250

เรื่องระเบียบบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบล และสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณียิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับ โครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการแต่เป็นที่ สังเกตว่าคำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องถิ่น บางแห่งมิเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบ บริหารตำบลและปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบลตามคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้ เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม สภาพของสภาตำบลยังไม่เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหาร ส่วนตำบลหรือหน่วยงานย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามนัยหนึ่งสี่กระทรวงมหาดไทย

ด่วนมากที่ มท 0309/ว438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 และด่วนมากที่ มท 0309/ว99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน รัฐบาลได้มีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบลใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 43 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 โดยสภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้น ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้สภาตำบลพ้นจากสภาแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สินสิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 41 และมาตรา 95 วรรคสี่ กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปี 2542 จำนวน 6,747 แห่ง

4.2 การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง (2539 : 15) ได้กำหนดหลักการ การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนอดีตเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2) คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3) อำนาจอิสระของผู้บริหารมีขอบเขตหน้าที่ และกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่ประกาศไว้ในคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตำบล จะแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

4) อำนาจทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์ที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่มธุรกิจเฉพาะภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้จัดเก็บแล้วก็จัดเก็บภาษีเหล่านี้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีทางกฎหมายตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้นอกเหนือไปกว่าท้องถิ่นอีกด้วย เช่น จากอาคารรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรทองประมงค่า ภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 3-5) ได้สรุปการศึกษาหลังจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานหลายประการ

1) ขาดงบประมาณในการบริหารงาน ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการยกฐานะจากสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กำหนดด้านรายได้ไว้เพียงด้านเดียว กล่าวคือพิจารณาจากสภาตำบลที่มีรายได้ย้อนหลัง 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท

ก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ที่มีอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกลมีรายได้ไม่น้อยไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่างๆตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น

2) ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในส่วนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการ

3) ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่างๆของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1) ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหารและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานบริหารจะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา ประธานสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และการขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2) ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและกรรมการบริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติตนเหมือนเป็นกรรมการบริหาร กล่าวกรรมการบริหารว่าทุจริต ในขณะที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าสมาชิกสภาเข้ามาก้าวก่ายการบริหารงานของตน

3.3) ความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่น กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงานและไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) ปัญหาการทุจริตประพดติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่งจากการสำรวจข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้องตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่างๆ และประชาชน ไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การสถาปนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การ

ตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่างๆ และประชาชนไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การสถาปนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจสู่หน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐานระดับตำบล และประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาทิศทางที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลจะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภาพรวมของประเทศต่อไป

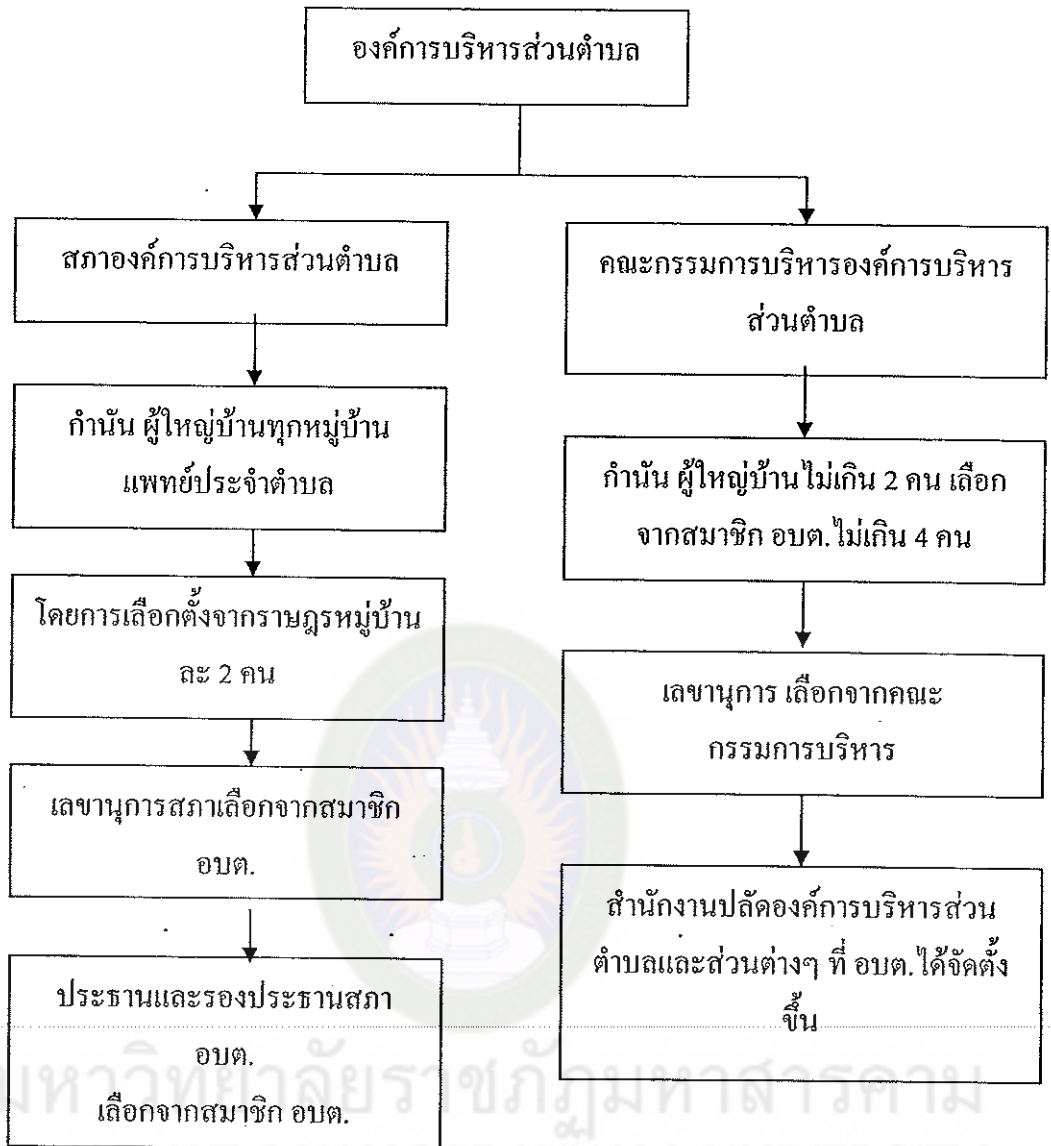
4.3 โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีโครงสร้างบริหารงานและอำนาจหน้าที่ดังนี้ (กรมการปกครอง, 2539 : 20)

4.3.1 โครงสร้างการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ปัจจุบันถูกแก้ไขให้ยกเลิกไปแล้ว) ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา และรองประธาน สภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเลือกจากบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกดังกล่าวข้างต้น แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และเลือกอีกหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการบริหารดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะกาลกำหนด 4 ปี แรกให้กำนันเป็นโดยตำแหน่ง)

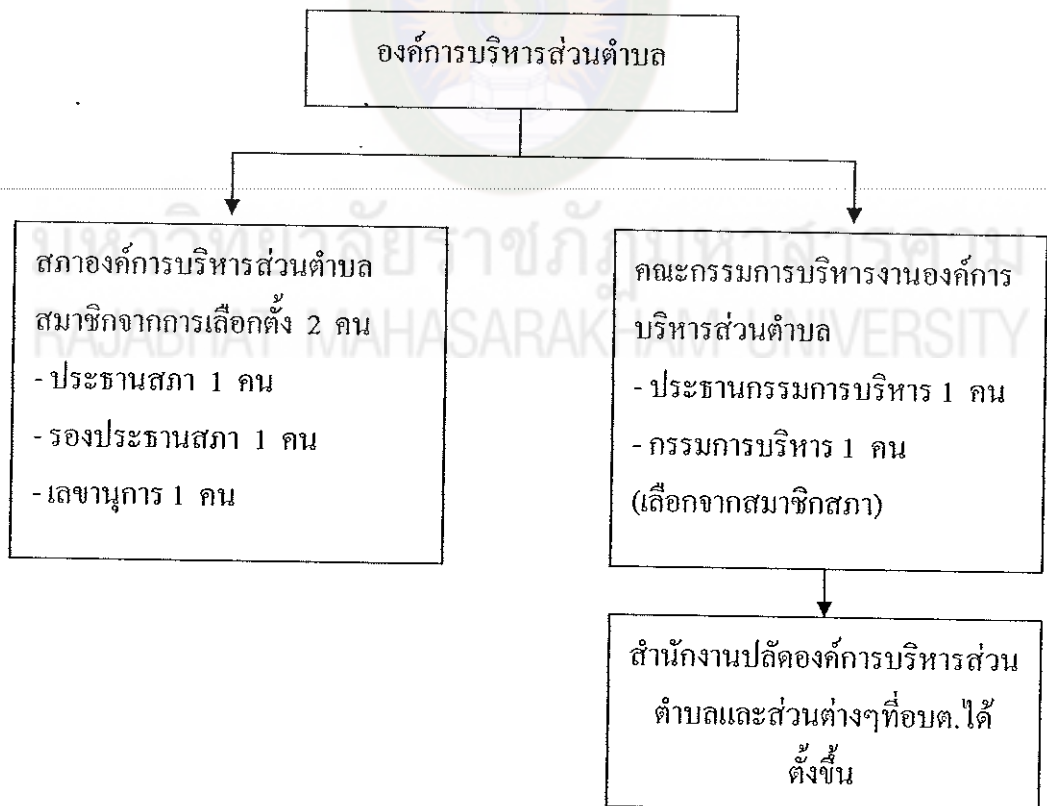


แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (เดิม)

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล(ถ้ามีหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน ถ้ามี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านละ 3 คน) มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน เลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี และให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ 1 คน โดยที่สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในคราวเดียวกันอีกไม่ได้

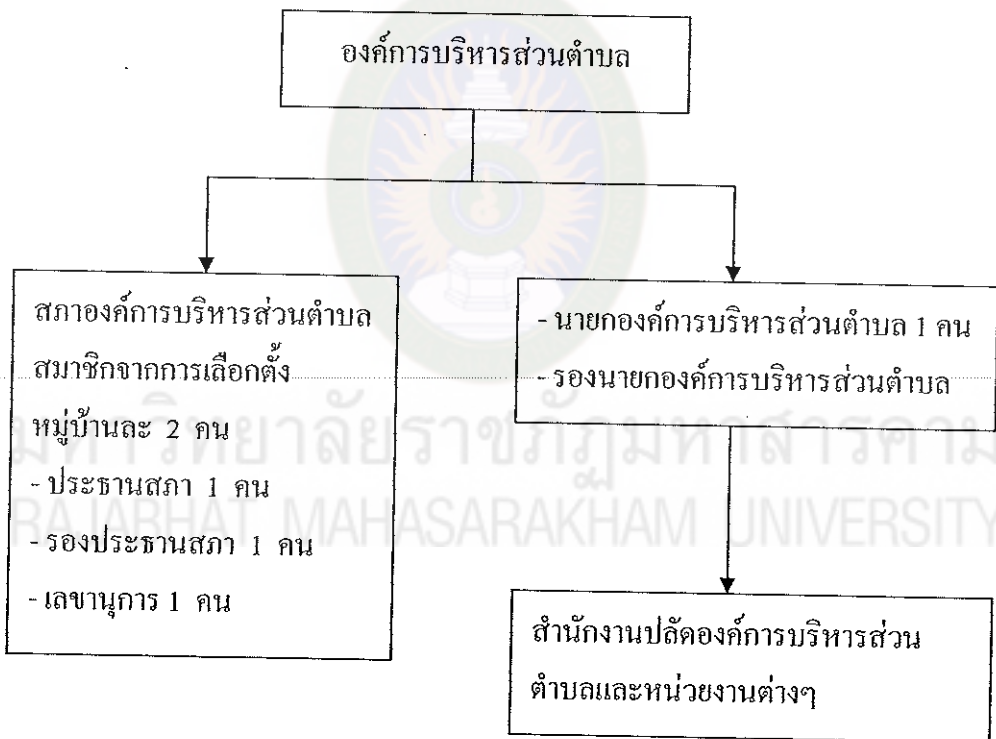
2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คนและกรรมการบริหาร จำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

4.3.2 โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้เปลี่ยนแปลง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารงานส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งส่วนตำบลคนหนึ่ง และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการบริหารเป็นคณะผู้บริหาร ประธานกรรมการบริหาร เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหารเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบังคับตำบลเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารงานส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

4.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

4.4.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

4.4.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.4.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครอง ดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณ

สมบัติของแผ่นดิน

9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้มีตลาดกับการพาณิชย์

11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12) กิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

13) กิจการเกี่ยวกับการผังเมือง

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจที่ชัดเจนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

5. ข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

5.1 ประวัติ ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

อำเภอบึงกาฬยุคแรก เป็นตำบลอยู่ในเขตการของอำเภอชัยบุรี จังหวัดนครพนม ต่อมาทางราชการได้ย้ายมาที่ว่าการอำเภอชัยบุรี(ปากแม่น้ำสงคราม มาตั้งบ้านบึงกาฬ(ริมฝั่งแม่น้ำโขง) ตรงข้ามเมืองปากซัน แขวงบอลิคำไซ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สร้างที่ว่าการอำเภอชัยบุรีขึ้นใหม่ และโอนการปกครองมาขึ้นกับจังหวัดหนองคาย เมื่อปี พ.ศ. 2459 เปลี่ยนชื่อเป็นอำเภอบึงกาฬจันท์ เมื่อปี 2475 และในปี 2477 เปลี่ยนชื่อเป็น อำเภอบึงกาฬ

อำเภอบึงกาฬยุคปัจจุบัน ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2459 (ชัยบุรีเดิม) มี ร.อ.ท. พระบริบาลศุกกิจ(คำสาย สิริจันทร์) เป็นนายอำเภอคนแรก และนายชัยวัฒน์ อิทธิวรรณพงศ์ เป็นนายอำเภอคนปัจจุบัน (คนที่ 35)

สภาพทั่วไป

อำเภอบึงกาฬ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดหนองคาย ที่ว่าการตั้งอยู่บ้านบึงสุวรรณี ม. 8 ต.บึงกาฬ ห่างจากจังหวัดหนองคาย 136 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 792 ตารางกิโลเมตร หรือ 495,000 ไร่ ลักษณะพื้นที่เป็นรูปรีวงยาวทอดตัวไปตามลำน้ำโขง มีความกว้างจากทิศเหนือไปทิศใต้ประมาณ 30 กิโลเมตร ความยาวจากทิศตะวันออกจรดทิศตะวันตก ยาว 67 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับแม่น้ำโขงตรงข้ามเมืองปากซัน แขวงบอลิคำไซ สปป.ลาว

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอโซ่พิสัย อำเภอพรเจริญ อำเภอศรีวิไล

และอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบุ่งคล้า จังหวัดหนองคาย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอปากคาด จังหวัดหนองคาย

แบ่งเขตการปกครองตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

พ.ศ. 2547 เป็น 12 ตำบล 131 หมู่บ้านประชากร 83,476 คน ชาย 42,162 คน หญิง 41,314 คน จำนวนครัวเรือน 20997 ครัวเรือนความหนาแน่นเฉลี่ยต่อพื้นที่ ประมาณ 100 คน/ตร.กม. มีเทศบาลตำบล 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลบึงกาฬมีองค์การบริหารส่วนตำบล 12 ตำบล (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอบึงกาฬ. 2550 : 7)

5.2 รายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาและสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นจะต้องพัฒนาการบริหารหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามขีดความสามารถและศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคายแต่ละแห่ง มีสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานที่แตกต่างกัน ดังนี้ (สำนักงานท้องถิ่นอำเภอบึงกาฬ. 2550 : 8)

5.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลนาสวรรค์ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 27 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 6 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 9 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 28.25 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 7,139 คน 1,662 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 152 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสมบูรณ์ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 35 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 13 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 63 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 9,161 คน 2,131 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 145 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำสวนมะเขือเทศและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลชัยพร เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 35 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 13 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 74.12 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 7,493 คน 1,750 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 162 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำไร่สับปะรดและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.4 องค์การบริหารส่วนตำบลค่านาดี เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 25 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 8 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 65.65 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 4,584 คน 1,075 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 161 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.5 องค์การบริหารส่วนตำบลโลกก่อง มีบุคลากรจำนวน 27 คน เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 9 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 60 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 6,271 คน 1,591 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 152 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลวิศิษฐ์ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 35 คน ปัจจุบันกำลังขอยกระดับเป็นเทศบาลตำบล มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 13 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 68.33 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 6,688 คน 1,630 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัด

หนองคาย 131 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูก
ยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.7 องค์การบริหารส่วนตำบลโคสี เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก
มีบุคลากรจำนวน 29 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขต
รับผิดชอบจำนวน 10 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 59.04 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 5,092
คน 1,132 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 120 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะ
แก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลหอกำ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก
มีบุคลากรจำนวน 37 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขต
รับผิดชอบจำนวน 14 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 40.04 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 6,897
คน 1,669 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 110 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะ
แก่การเกษตร ทำนา และปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.9 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเข็ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
ขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 31 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้าน
ในเขตรับผิดชอบจำนวน 11 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 66.80 ตารางกิโลเมตร มีประชากร
6,430 คน 1,519 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 163 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม
เหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.10 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองเล็ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
ขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 35 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้าน
ในเขตรับผิดชอบจำนวน 13 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 53.70 ตารางกิโลเมตร มีประชากร
8,109 คน 1,945 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 105 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม
เหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.11 องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งเปือย เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล
ขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 23 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้าน
ในเขตรับผิดชอบจำนวน 7 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 37.33 ตารางกิโลเมตร มีประชากร
5,347 คน 1,026 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 136 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม
เหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

5.2.12 องค์การบริหารส่วนตำบลบึงกาฬ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีบุคลากรจำนวน 31 คน มีการแบ่งโครงสร้างสำนักงานออกเป็น 4 ส่วน มีหมู่บ้านในเขตรับผิดชอบจำนวน 11 หมู่บ้าน ขนาดพื้นที่ทั้งหมด 25.68 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 7,328 คน 1,959 ครัวเรือน อยู่ห่างจังหวัดหนองคาย 136 กิโลเมตร สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเกษตร ทำนาและปลูกยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเดียวกัน คล้ายคลึงกันที่สามารถเทียบเคียงกับการศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ดังนี้

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมเห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลเห็นว่า การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบลเห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มากกว่าคณะผู้บริหารอย่างน้อยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนคร ได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการ

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนาการประชมองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่าการบริหารงานและปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่สำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ มีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามพัฒนาในระยะ 5 ปี มีการจัดทำแผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบขั้นตอนการประชมอยู่ในระดับปานกลางและมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้งบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

2) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างถ่องแท้ งบประมาณที่ได้รับมีข้อจำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

สุทธินันท์ บุญมี (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครพนม 4 ด้าน คือ การบริหารสำนักงาน การวางแผนการพัฒนาการประชมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็นกลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการบริหารโดยการเลือกตั้งพบว่า

1) การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งและโดยการเลือกตั้งโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารในด้านการทำข้อบังคับ การบริหารงบประมาณ การประชมสภา การบริหารงานบุคคล การวางแผนพัฒนาและการบริหารสำนักงานอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาตามสถานภาพพบว่าคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่งสำนักงาน อยู่ในระดับมาก โดยรวมมีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้าน ส่วนคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล โดยการเลือกตั้ง โดยรวมการดำเนินการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า คณะกรรมการบริหาร โดยการเลือกตั้งมีการดำเนินการอยู่ในระดับมากทุกด้านเช่นเดียวกัน

2) วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของระดับการดำเนินการของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามทัศนคติของคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง

และการเลือกตั้ง พบว่า คณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งและคณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร โดยภาพรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างน้อยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนในด้านอื่นๆ ความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

1) ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

1.1) ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล

1.2) ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ

2) การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1) การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง

2.2) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

2.3) การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ

2.4) การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน ไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการรักษาเงิน

2.5) การออกระเบียบสลับซับซ้อนมีรายละเอียดมากเกินไป

รวิษพงษ์ แสตนอินทรอำนาจ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพของ กระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล:กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลางสภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่างๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนาซึ่งกรรมการบริหาร อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการวิจัยพบว่า

1) ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิผลการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำรวม 6 ด้าน ได้แก่ บำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงตามลำดับความสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3) ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาในระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านการตรวจสอบ มีปัญหาในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล สมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่ากรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งานแยกเป็นรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชนการได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนา

ชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษาประสบการณ์ในการทำงานและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์แนวทางการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตรการให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

พจนานถ คาตีวี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จากทั้งหมด 8 ด้าน พบว่า ด้านที่มีการดำเนินงานในระดับสูงสุด จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และด้านการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และบุคลากรที่มีการศึกษาแตกต่างกัน ระหว่างการศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน และบุคคลกรที่ดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ระหว่างคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานเทศบาลตำบลใน เขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

วินัย นาสูงชน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

วิสูตร จงชูวินัย (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแนวความคิดของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ ในระดับปานกลาง

2) ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของตำบลบรบีอ โดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1) การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก

2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกันนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานตามการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม คือ งบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนน ได้มาตรฐาน ได้ทันความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน

เรวัต สมบัติรทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ใน จังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ตที่มีคุณวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นโดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

อนันต์ เดชโยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะแนวทาง เพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดสรรงบประมาณ ให้ครอบคลุมการพัฒนาในด้านต่างๆ และพิจารณาโดยองค์ประกอบต่างๆ เช่น ขนาดประชากร พื้นที่ และสภาพท้องถิ่น ควรจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรให้นำไปปฏิบัติงาน ได้จริงในลักษณะ การฝึกอบรมแบบเข้ม ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนการ ดำเนินงานและแก้ไขปัญหาคู่ขนาน

วิชัย โภชาราม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลใน เขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า

- 1) ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาผลการดำเนินงานเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์
- 2) บุคลากรเพศหญิงเห็นว่า มีผลการดำเนินงานโดยรวมและด้านเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลตำบลมากกว่าบุคลากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญของสถิติที่ระดับ 0.05
- 3) บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีความ คิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและเป็น รายด้าน ไม่แตกต่างกัน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นได้ว่า การดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้นมีส่วนที่ได้รับความสนใจศึกษาเป็นอย่างมาก โดยส่วนมากมีภาพรวม การดำเนินงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่าโดยภาพรวม องค์การ บริหารส่วนตำบล มีการพัฒนาในเรื่องของการบริหารงานจัดการ และการดำเนินงานในด้าน ต่างๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่มากนัก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ผู้วิจัยจะได้นำไปประกอบการอภิปรายผลต่อไป

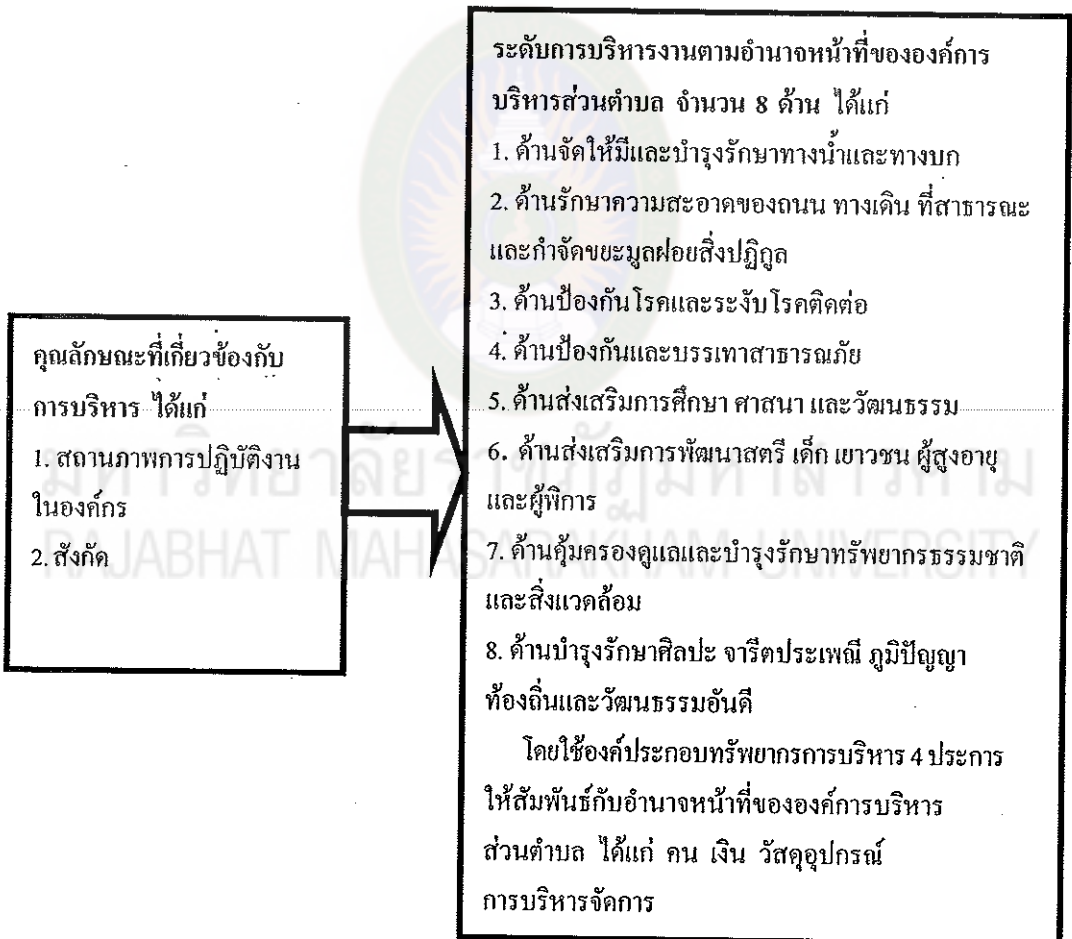
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยใช้กรอบการ

บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล 9 ด้าน แต่ผู้วิจัยได้กำหนดการบริหารงานจำนวน 8 ด้าน เนื่องจากด้านที่ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมายโดยการจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร จึงสามารถสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัย เรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัยการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย