

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขาตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินงาน
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. สภาพทั่วไปอำเภอเขาตลาด
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเขาตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามของคำว่าความคิดเห็นไว้ดังนี้  
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งนำหน้ากว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

วัตรฐ อางหาญ (2542 : 8) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งมีผลมาจากความเชื่อ ความคิดและทัศนคติ ต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาก่อนที่จะตัดสินใจแสดงออกมา การลงความคิดเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ และปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่าง ๆ นั้น ประกอบด้วยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม

สิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือการแสดงออกซึ่งวิจาร์ณญาณที่มีต่อเรื่องหนึ่ง เป็นเรื่องของจิตใจและเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง ความคิดเห็นคล้ายกับทัศนคติ แต่เป็นความรู้สึกที่ผิวเผินหรือหยาบกว่าทัศนคติ

ทอนกเกียรติ เจริญวงศ์เพ็ชร (2545 : 9) กล่าวว่าความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกและความเชื่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แสดงออกด้วยวาจาหรือการเขียน ทั้งนี้ขึ้นกับภูมิหลังทางสังคมความรู้ประสบการณ์ และสิ่งแวดล้อมของบุคคลนั้น ซึ่งบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วย

กู๊ด (Good) (1973: 339) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นหมายถึงความเชื่อ ความคิด หรือการลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเห็นการถูกต้องหรือไม่

มอร์แกน และ กิง (Morgan and King) (1971: 750) กล่าวว่าความคิดเห็นคือการยอมรับในคำพูดที่เกิดขึ้น โดยทัศนคติ

ชอว์และไรท์ (Shaw and Wright 1967 : 320) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งการตัดสินใจจากการประเมินค่า หรือทัศนะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ และความคิดย่อมได้รับอิทธิพลของทัศนคติ

เอนเกลและเชลลโกลฟ (Engle and Shellgrove 1969 : 593) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูด เป็นการสรุปหรือการลงนามความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ สามารถแสดงออกด้วยการพูดหรือการเขียน และการแสดงความคิดเห็นอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ

## 1.2 การสำรวจความคิดเห็น

เฟลด์มัน (Feldman. 1971 : 53) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

ในการศึกษาความคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนมากจะใช้วิธีแบบการวิจัยตลาด ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสอบถาม บันทึกไว้ และการรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่งเบสท์ (Best. 1977 : 171) ได้เสนอแนะว่า “วิธีที่ง่ายที่สุดในการจะบอกถึงความคิดเห็นก็คือการแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ” เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะอย่างไรและจะจะสามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้ หรือในการวางนโยบายใด ๆ ก็ตาม ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้จะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่ในอันที่จะดำเนินนโยบายหรือล้มเลิกไป

### 3. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmers. 1965 : 43) ได้กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

3.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด - เชิงลบสุด เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงงูชา ทิศทางลบสุด ได้แก่ รังเกียจมาก ความคิดเห็นเหล่านี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงได้ยาก

3.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ การมีความคิดต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วยการวัดระดับความคิดเห็นสามารถวัดได้โดยใช้มาตราส่วนประมาณค่า

### 4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ความคิดเห็นจะเกี่ยวข้องกับค่านิยมและทัศนคติ โดยที่ต่างก็เป็นเรื่องราวเกี่ยวข้องกับชีวิตที่มีจุดเริ่มต้นจากเรื่องของค่านิยมซึ่งเป็นเรื่องราวที่แคบที่สุด คือ เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น ความคิดเห็นอาจจะเป็นผลมาจากทัศนคติของบุคคล เช่น การมีทัศนคติที่ดีในการพัฒนาชนบท เป็นต้น

นอกจากนี้ความคิดเห็นของบุคคลยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องบุคคลยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคลอีกด้วย คุณสมบัติดังกล่าว เช่น พื้นความรู้ที่มีอยู่ ประสบการณ์ในเรื่องการทำงาน รวมไปถึงการติดต่อสื่อสารกันในระหว่างบุคคล นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลและกลุ่มมีความคิดเห็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ทั้งนี้เพราะพื้นฐานความรู้เป็นกระบวนการทางสังคม กรณีที่ได้รับการศึกษาเป็นเวลานานหลายปีที่จะเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ (วิฑูรย์ กรุณา. 2532 : 8)

สิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกัน ได้แก่

- 4.1 การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่สำคัญ
- 4.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลเมื่ออยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้น ๆ กลุ่มมีส่วนผลักดันให้บุคคลมีการเรียนรู้
- 4.3 ระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลมากกว่าการแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล
- 4.4 สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคลเพราะจะเป็นสื่อในการสร้างความคิดเห็นทั้งในด้านบวกและด้านลบ

## 5. การวัดความคิดเห็น

เนื่องจากความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางทัศนคติ หรือการแสดงออกมาทางความรู้สึกรู้ใจของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ความคิดเห็นและทัศนคติมีความหมายและลักษณะที่ใกล้เคียงกันวิธีการในการวัดความคิดเห็นจึงสามารถใช้เป็นวิธีการวัดทัศนคติได้ด้วย แต่การวัดทัศนคติเป็นการวัดพฤติกรรมภายในเป็นการวัดที่ยากกว่า จึงใช้วิธีการอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกและมีวิธีการวัดได้หลายวิธีดังนี้

5.1 การรายงานตนเอง เป็นการวัดทัศนคติของบุคคล โดยให้ผู้ถูกวัดรายงานเท่าที่ความรู้ของตนเองมีต่อสิ่งที่จะวัด ซึ่งจะวัดเพียง ดีหรือไม่ดี สนับสนุนหรือคัดค้าน เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในการใช้มาตราวัดทัศนคติ แบ่งออกได้หลายประเภท คือ

5.1.1 มาตรวัดของเทอร์สโตน (Thurstone Scale) การสร้างมาตรแบบนี้มีวิธีการโดยรวบรวมข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติที่ต้องการวัด ควรได้ประมาณ 100 ข้อคำถามเป็นอย่างน้อย โดยมีข้อคำถามเป็นเชิงบวก กลาง และเชิงลบมาก จากนั้นให้เลือกตอบว่ามีข้อความใดที่ต่างจากความคิดเห็นของผู้ต้องการวัด แล้วนำมาคำนวณเพื่อหาค่ามัธยฐาน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของแต่ละข้อคำถาม เลือกข้อความตามค่ามาตรที่วัดได้จะเหลือข้อคำถามประมาณ 20 ข้อคำถามหรือไม่เกิน 45 ข้อคำถาม

5.1.2 มาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert scale) เป็นการสร้างมาตรวัดที่พัฒนาจากวิธีของเทอร์สโตนมีข้อคำถามทั้งเชิงบวกและเชิงลบปะปนกัน ส่งให้ผู้ตอบตัดสินใจข้อความว่าข้อความใดตรงกับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด มี 5 ระดับ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง จากการใช้มาตรฐานแบบนี้

พบว่าผู้ตอบว่าไม่มีความเห็นเป็นส่วนมาก จึงใช้คำว่าเห็นด้วยเพียงเล็กน้อย และไม่เห็นด้วยเพียงเล็กน้อยแทน เพื่อให้สามารถวัดความคิดเห็นของผู้ตอบได้

5.1.3 มาตรฐานความหมาย (Semantic differential scale) ลักษณะมาตรวัดจะประกอบด้วย คำคุณศัพท์ที่บรรยายลักษณะของเป้าหมายที่ต้องการวัดที่แสดงลักษณะที่ตรงข้ามกัน เช่น บวก ลบ ดี เลว ยินดี ไม่นินดี ระหว่างคำคุณศัพท์นี้จะมีช่วงห่างกัน 7 อันตรภาคชั้นโดยผู้ตอบเลือกตอบว่าความรู้สึกที่เขามีต่อเป้าหมายนั้นอยู่ในระดับอันตรภาคชั้นใด คะแนนของทัศนคติดูจากแต่ละข้อซึ่งอยู่ประมาณ 1-7 คะแนน ซึ่งคะแนน 1 หมายถึงเชิงลบ คะแนน 7 หมายถึงเชิงบวก

5.2 การสังเกตพฤติกรรม (Observation of overt behavior) เป็นการสังเกตพฤติกรรมภายนอกของบุคคลทำให้ทราบทัศนคติของบุคคลได้ อาจจะมีการสัมภาษณ์ประกอบพฤติกรรม เพื่อเป็นการอธิบายเพิ่มเติม นอกจากนั้นอาจจะใช้วิธีการต่าง ๆ ประกอบด้วย ได้แก่

5.2.1 การใช้วิธีการกึ่งสะท้อนภาพ (Semi projective technique) เป็นวิธีการที่ให้ผู้ถูกศึกษายบรรยายภาพที่ไม่ชัดเจนหรือให้เติมคำหรือเติมข้อความเพื่อเป็นการเสนอคำที่ต้องการวัด

5.2.2 ผลการทำแบบทดสอบแบบปรนัย (Performance on objective test) คือการเลือกคำตอบจากแบบทดสอบแบบปรนัยในตัวเลือกที่ไม่ถูกต้อง และแสดงคำถามลำเอียงในเรื่องนั้น โดยจะมีคำตอบที่ถูกต้องไว้แล้ว

5.2.3 การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย (Physiological reaction) ในขณะที่ร่างกายเกิดอารมณ์จะมีปฏิกิริยาที่เกิดในร่างกายที่สามารถวัดได้ เช่น การใช้เครื่องวัดการตอบสนองของผิวหนัง การวัดจากอัตราการเต้นของหัวใจ การบีบตัวของหลอดเลือด การหดยายตัวของม่านตาสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้ความรู้สึกความเข้มข้นของทัศนคติแต่ไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นไปในทิศทางบวกหรือลบ

ในการวัดความคิดเห็นส่วนมากจะใช้แบบรายงานตนเอง เพราะหลังจากจัดเก็บข้อมูลจากคนกลุ่มใหญ่อาจจะทำโดยการสัมภาษณ์หรืออาจใช้แบบสอบถามซึ่งสามารถทำได้รวดเร็ว ข้อมูลที่ได้สามารถนำไปอธิบายได้กว้างขวาง แต่อาจจะมีข้อจำกัดคือ ข้อมูลอาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริงเท่าใดเนื่องจากการระมัดระวังในการตอบแบบสอบถาม ซึ่งหากจะให้เกิดความมั่นใจมากที่สุด จะทำโดยใช้หลายวิธี ประกอบกันเพื่อจะลดความบกพร่องจากวิธีการใดวิธีการหนึ่งได้ สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น คือการ

ควบคุมสถานการณ์อื่น ที่จะกระทบต่อความคิดเห็นเพราะอาจจะทำพฤติกรรมที่แสดงออก เปลี่ยนไปได้

สรุปว่า ถ้าจะให้ผู้ใดก็ตามแสดงความคิดเห็นของเขาออกมานั้น วิธีที่ใช้กัน โดยทั่ว ๆ ไป คือ การตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ แต่มอร์แกนและคิง เสนอแนะว่า “การที่จะให้ใครก็ตามออกความคิดเห็นควรถามกันต่อหน้า (Face to face) ดีกว่าที่จะให้เขา ต้องการอ่านข้อความหรือเขียนข้อความ” ซึ่งเท่ากับแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์ หรือ การสอบถาม ดีกว่าการตอบแบบสอบถาม เพราะการตอบแบบสอบถามนั้นจะทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นต้องเสียเวลากับการอ่านและเขียนข้อความ อันมีผลทำให้ผู้แสดงความคิดเห็นไม่ อยากแสดง

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินงาน

### 1. ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied social science) ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะ หลายแง่มุม ดังนี้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2 - 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงาน ของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภท ได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงาน เฉย ๆ เท่านั้น

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 11 - 12) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การทำงาน ต่างๆ เสร็จลุล่วงไปได้โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ โดยมีทรัพยากรด้านบุคลากรเข้าร่วมทำงาน ในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร ด้านอุปกรณ์ ด้านวัตถุดิบ ด้านเงินทุนและ ด้านข้อมูลข่าวสารสนเทศต่าง ๆ สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 4) ได้กล่าวว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resources) มาประกอบ ตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สุธี สุทธิสมบูรณ์และสมาน รังสิโยภุชณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหารหมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัย ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

จากความหมายการบริหารที่นำเสนอไว้ พอสรุปความหมายของการบริหาร คือ เป็นการทำงานร่วมกับคน โดยอาศัยคนเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แยกลักษณะออกเป็น 4 อย่าง คือ

1. การทำงานร่วมกัน
2. มีเป้าหมายร่วมกันขององค์กร
3. การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
4. การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

## 2. กระบวนการบริหาร

พยอม วงศ์สารศรี (2534 : 32 - 34) กล่าวถึงกระบวนการบริหารมี 7 ประการด้วยกัน ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีว่า POSDCORB คำย่อนี้มาจากอักษรตัวต้น ของแต่ละขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Coordinating)
6. การเสนอรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

การจัดการเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง เพราะประกอบด้วยการดำเนินการ เป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้และกระบวนการในขั้นต่าง ๆ นี้ไม่ได้เริ่มต้นและสิ้นสุดลงด้วยตัวมันเอง แต่เป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องหมุนเวียนไปเรื่อย ๆ ขั้นตอนบางอย่างอาจจะเข้าไปแทรกในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง นอกจากนั้นในเมื่อการดำเนินการไปถึงขั้นตอนสุดท้ายที่เรียกว่า “การควบคุม”

## 3. หน้าที่ของการบริหาร

อองรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ได้เขียนถึงหน้าที่ 5 ประการของการบริหาร คือ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 96 - 97)

หน้าที่หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการให้อะไรเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และด้วยวิธีการอย่างไร หลักจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมา คือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงาน การจัดสายการบังคับบัญชา

และการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร ให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน หน้าที่หลักสำคัญต่อมา คือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ของบุคลากรตาม การสั่งการของผู้บังคับบัญชาระดับต่างๆ หรือฝ่ายต่างๆ อาจมีปัญหาขัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน ดังนั้น หน้าที่หลักของการบริหารหรือการจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การประสานงาน นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยังมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมจาก ฝ่ายบริหารด้วยว่าเป็นไปตามความจำเป็นต้องทำปรับเปลี่ยน หรือวางแผนใหม่และเมื่อมีการปรับ แผนหรือวางแผนใหม่แล้วอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงการใหม่

นอกจากนี้ ฟาโยล์ ได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A Principle of Management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการ เหล่านี้เมื่อใด และอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540 : 100 - 101)

- 3.1 การแบ่งงานกันทำ
- 3.2 อำนาจโดยชอบธรรม
- 3.3 วินัย
- 3.4 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
- 3.5 เอกภาพของคำสั่ง
- 3.6 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
- 3.7 การให้รางวัลตอบแทน
- 3.8 การรวมอำนาจ
- 3.8 ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
- 3.9 คำสั่ง
- 3.10 ความเสมอภาค
- 3.11 ความมั่นคงของคนงาน
- 3.11 ความคิดริเริ่ม
- 3.12 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์กร

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นปัญญาชนนักคิดด้านอุคมคติ และนักสังคม วิทยาชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่โดยเรียกรูปแบบองค์กรในอุคมคติของเขาว่า “ระบบราชการ”



(Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์เป็นต้นแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องของความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิคและความเป็นอำนาจนิยม (ธงชัย วงศ์ชัย สุวรรณ. 2540 : 170)

#### 4. ระบบราชการในอุดมคติของเวเบอร์

มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

4.1 การแบ่งงานกันทำงานต่างๆ ในองค์กรจะถูกแยกออกเป็นงานเล็ก ๆ น้อย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำและเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

4.2 ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่างๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

4.3 การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรมการศึกษาหรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความเสนห์หาจากผู้บริหาร ในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด

4.4 กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพ และการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

4.5 ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพ มีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์กรควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

4.6 ความเป็นสายอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการคือมืออาชีพ ที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำและมุ่งพัฒนาวิชาชีพของตนในองค์กร มีใช้เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

#### 5. ปัจจัยการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 7-9) กล่าวว่า ทรัพยากรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร และปัจจัยที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และ

การบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ประกอบด้วย

5.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ อีกด้วย

5.2 ด้านงบประมาณ งบประมาณ หมายถึง แผนเปิดเสรีจที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

5.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษานานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจ การรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การ กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

5.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

## องค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเทศไทยได้มีการปกครองท้องถิ่น และได้มีการพัฒนารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา โดยมีความพยายามที่จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารงานระดับตำบลในรูปแบบสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นจากแรงจูงใจผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างช่วงนั้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปเยือนประเทศในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกาและได้เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้นเป็นการปกครองตามแบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้งทางตรง หรือทางอ้อมทำให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงมีความตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีองค์กรแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเหมือนกับนานาอารยประเทศ เมื่อกลับมาถึงประเทศไทย ได้มีการสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นโดยเร็วที่สุด และในปี พ.ศ. 2499 ก็ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะปกครองตนเอง

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1 รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

1.2 รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

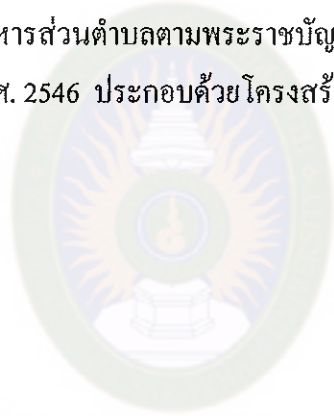
พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี่จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป

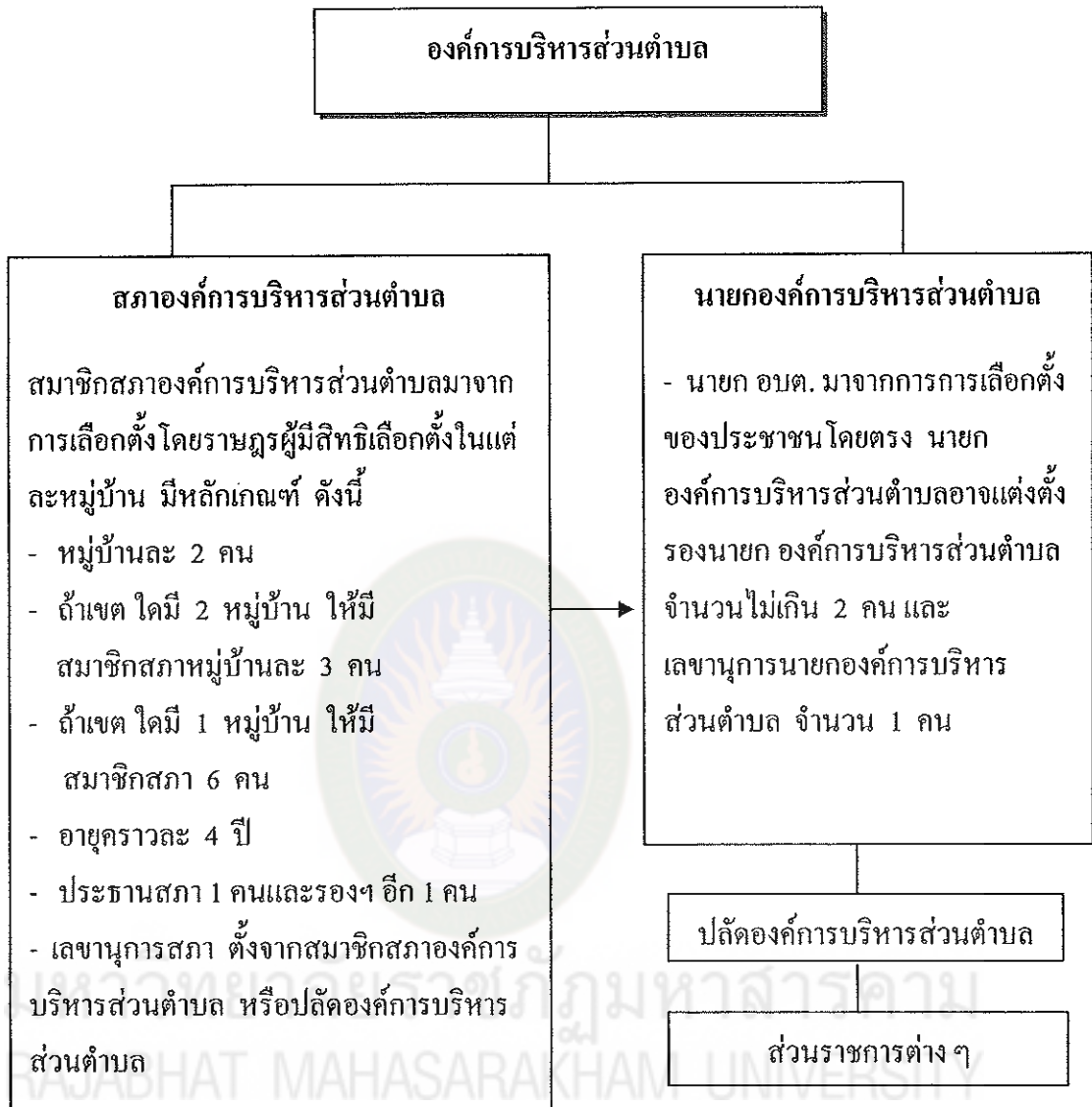
พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง

## 2. โครงสร้าง

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ. 2546 : 45-46

ตามแผนภูมิที่ 1 จะเห็นว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าเขต ไคมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 3 คน ถ้าเขต ไคมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภา 6 คนและมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน มาจากการเลือกตั้งของ

ประชาชนโดยตรง อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 1 คน

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
7. ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- 3.2 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 3.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.7 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.12 การท่องเที่ยว

3.13 การผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

#### 4. อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4.4 การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ

4.5 การสาธารณสุข

4.6 การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ

4.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

4.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

4.9 การจัดการศึกษา

- ผู้ด้อยโอกาส
- อันดีของท้องถิ่น
- ประชาชน
- 4.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและ
  - 4.11 การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม
  - 4.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
  - 4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  - 4.14 การส่งเสริมกีฬา
  - 4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  - 4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  - 4.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  - 4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
  - 4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
  - 4.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  - 4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  - 4.22 จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  - 4.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
  - 4.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
  - 4.25 การผังเมือง
  - 4.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
  - 4.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  - 4.28 การควบคุมอาคาร
  - 4.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - 4.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  - 4.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด



จากภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล หรือเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลมีขอบเขตตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น ดังนั้นอาจมีภารกิจที่รัฐบาลกลางอาจจะมีการถ่ายโอนอีกเมื่อเห็นว่ามีความเหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบลและสามารถที่จะทำได้

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. วามหมายของการปกครองท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101 – 103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

คลาร์ก (Clake. 1975 : 87 – 89) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit. 1967 : 14 – 21) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ อำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และการดำเนินการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 13)

2.1 การปกครองท้องถิ่น คือฐานรากของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่น

2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) ประชาชนเกิดความสำนึกในสำคัญของท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคและช่วยแก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ

2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่จำลองจากรัฐบาลกลาง แบ่งการบริหารออกเป็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายการบริหาร กล่าวคือในฝ่ายการเมืองการปกครองเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนฝ่ายการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในด้าน การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการจัดการ โดยมีข้าราชการประจำปฏิบัติงานประจำฝ่ายการบริหาร

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2543 : 22)

ประการที่หนึ่ง สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมี

ความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประการที่สอง พื้นที่และระดับมีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองออกเป็นสองระดับคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

ประการที่สาม การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

ประการที่สี่ องค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ประการที่ห้า การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

ประการที่หก อิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

ประการที่เจ็ด งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญต่อไป

ประการที่แปด การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานจากทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และมีประชาชนส่วนร่วมในการการปกครองตนเอง

#### 4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลิจิต ซีระเวกิน (2527 : 306 – 308) ได้กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่นว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นเพราะสังคมกว้างใหญ่มีพื้นที่กว้างขวาง ย่อมยากที่รัฐบาลจะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียานาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเองกล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาระบบของรัฐบาล เพราะว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญคือ ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงเป็นหน่วยเสริมงบประมาณบางส่วน และด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล จำเป็นจะต้องควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานไปเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง เพราะสมาชิกในท้องถิ่นจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตน จึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลคืออย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความรู้ว่าตนเป็นเจ้าของถิ่น มีสิทธิมีเสียง และความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนมากขึ้น สุดท้ายความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็จะตามมา

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นก็คือการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ได้รับอำนาจมาจากรัฐบาลกลาง โดยกระจายอำนาจให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นได้บริหารและปกครองตนเอง แต่ระดับการกระจายอำนาจนั้นก็ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นและแต่ละรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่น ฯลฯ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจอย่างยิ่ง ซึ่งโดยสภาพแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าทั้งสองสิ่งนี้ก็คือสิ่งเดียวกันนั่นเอง

#### สภาพทั่วไปอำเภออย่างตลาด

##### 1. ความเป็นมา

อำเภออย่างตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ เดิมชื่ออำเภอบึงจิม ตั้งแต่เมื่อ พ.ศ. 2451 บริเวณที่ตั้ง ที่ว่าการอำเภอ อยู่ที่บ้านคงเค็ง หมู่ที่ 4 ต. คอนสมบูรณ์ ลักษณะอาคารที่ว่าการอำเภอเป็นอาคารสร้างด้วยไม้ทั้งหลัง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 และแบ่งเขตการปกครองออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และ

หมู่บ้าน ทางราชการจึงเอาชื่อเมือง “ภูแล่นช้าง” มาเป็นชื่ออำเภอแทนอำเภอปัจฉิม และต่อมาทางราชการจึงได้ย้ายที่ว่าการอำเภอภูแล่นช้างจากบ้านดงเค็งมาตั้ง ณ “บ้านยาง” ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของหนองหมาจอก หลังจากนั้นทางราชการจึงเปลี่ยนชื่ออำเภอจาก “ภูแล่นช้าง” เป็น “อำเภอยางตลาด” ตามชื่อบ้านยางซึ่งได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญมาจนถึงปัจจุบัน (อำเภอยางตลาด : 2551)

## 2. ลักษณะทางกายภาพ

ที่ว่าการอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 17 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 580 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 621.084 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 388,177.5 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 8.9 ของเนื้อที่ทั้งจังหวัด ลักษณะภูมิประเทศ สภาพทั่วไปเป็นที่ราบลุ่ม

## 3. การปกครองและประชากร

อำเภอยางตลาดแบ่งการปกครองออกเป็น 15 ตำบล 208 หมู่บ้าน เทศบาลตำบล 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลยางตลาด และเทศบาลตำบลโคกศรี องค์การบริหารส่วนตำบล 15 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลยางตลาด องค์การบริหารส่วนตำบลหัวจัว องค์การบริหารส่วนตำบลอุ่มเม่า องค์การบริหารส่วนตำบลบัวบาน องค์การบริหารส่วนตำบลเวือ่ องค์การบริหารส่วนตำบลอิติ๋อ องค์การบริหารส่วนตำบลหัวนาคำ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองอีเฒ่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนสมบูรณ์ องค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระนอน องค์การบริหารส่วนตำบลนาดี องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตอกแป้น

อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ มีประชากร ปี 2547 รวม 129,464 คน คิดเป็นร้อยละ 13.31 ของจังหวัด และมี 30,234 ครัวเรือน (ที่ทำการปกครองอำเภอยางตลาด. 2550)

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์

ลำดับที่	องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนประชากร	จำนวนครัวเรือน	จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
1	อุ่มเม่า	4,735	1,126	18
2	หัวนาคำ	13,191	2,735	38
3	บัวบาน	13,217	3,467	46
4	นาดี	5,745	1,388	18
5	เว่อ	6,540	1,675	22
6	คลองขาม	14,153	3,094	38
7	หนองตอกแป้น	3,717	755	20
8	โนนสูง	7,794	1,822	24
9	อีต้อ	9,183	19,45	24
10	หัวงัว	8,055	1,843	26
11	ยางตลาด	6,864	1,786	40
12	เขาพระนอน	6,243	1,135	18
13	หนองฮีเต่า	4,829	1,126	22
14	นาเชือก	8,132	1,905	28
15	ดอนสมบูรณ	7,869	1,787	28
	รวม	120,267	27,589	410

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเสนอตามลำดับดังนี้

สมศักดิ์ เจริญผล (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลศึกษากรณีอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในเกณฑ์ระดับสูงในด้านการกำหนดปัญหาและความต้องการของประชาชน การตัดสินใจ การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงบประมาณ การประสานงาน การควบคุมงานและการประเมินผลงาน และอายุ ระดับการศึกษา และอาชีพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อศักยภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

เกรียงศักดิ์ ตัณตะตะนัย (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ระดับการศึกษา ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ความดีในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ และประสบการณ์ในการเป็นผู้นำชุมชนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถในการบริหารงาน และจริยธรรมของคณะกรรมการบริหาร ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อายุ และรายได้ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงาน และภาวะผู้นำของคณะกรรมการบริหาร

เรวัต สมบัติทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดภูเก็ต ที่วุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

วินัย นาสูงชน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 (ปัจจุบันคือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก) โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า



การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างพื้นฐาน การเมืองการบริหาร สาธารณสุข การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 การดำเนินงานด้านสังคม โครงสร้างพื้นฐานแหล่งน้ำ การเมือง การบริหาร สาธารณสุข การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับปานกลาง แต่การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสังคม อยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 แล้วพบว่า การดำเนินงาน โดยภาพรวม ด้านสาธารณสุขและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกัน ซึ่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 มีระดับการดำเนินงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบลเห็นว่าการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้าน 7 ด้านไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบลเห็นว่าการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นมากกว่าคณะผู้บริหาร

ประสงค์ พิมพิทิกษ์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบาทการดำเนินงานดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่จำแนกตามเพศ อายุ วุฒิทางการศึกษา สภาพสมรส อาชีพ เขตที่อยู่อาศัย แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า

มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก  
รองลงมาคือ บำรุงศิลปประจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น  
ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือ  
เดินทางและด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และมีการ  
ดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของ  
ประชาชน รองลงมาคือ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการให้มี  
เครื่องใช้ในการดับเพลิง

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ และระดับ  
การศึกษาความแตกต่างกันต่อระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม  
ทั้ง 8 ด้าน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเพศชายและเพศหญิงมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของ  
เทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน และสมาชิกสภาเทศบาลที่มี  
การศึกษาต่างกัน ประกอบด้วย ระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า ระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า  
ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาล  
ตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน

พิชัย วัฒนกิตติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตาม  
บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า  
การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม  
โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับ  
มาก 5 ด้าน คือ ด้านบำรุงรักษาศิลปประ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี  
ของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัด  
ให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม  
และด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3  
ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางบก และที่สาธารณะ รวมทั้ง  
การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ  
และผู้พิการ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาการดำเนินงาน คือ งบประมาณ  
จำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐานได้ทันตามความต้องการและความเดือดร้อนของ  
ประชาชน ไม่สามารถจัดหาที่ดินทิ้งขยะเพิ่มได้ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทา  
สาธารณภัย ขาดการสนับสนุนด้านครูฝึกอาชีพของกลุ่มสตรี งบประมาณด้านการช่วยเหลือ  
สงเคราะห์คนชราและเด็กมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ  
งบประมาณด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมมีจำกัด

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

บรรเลง ยุบลเขต (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า 1) ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ระดับมาก มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมและการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส และด้านการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ระดับปานกลาง มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะและรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) การเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกัน

สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า 1) ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธิ์พิสัย

จังหวัดมหาสารคาม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า  
ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ 2)  
การเปรียบเทียบความเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานของ  
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามระดับ  
การศึกษา โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการ  
ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษา  
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม  
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 67  
ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## ตัวแปรอิสระ

## ตัวแปรตาม

ข้อมูลทั่วไปของ  
องค์การบริหาร  
ส่วนตำบลและสมาชิก  
สภาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล ได้แก่

1. ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประสบการณ์ดำรงตำแหน่ง



ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 8 ด้าน ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินที่สาธารณะ และกำจัดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย