

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
2. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหาร
5. องค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ชัยยุทธ รัตนปทุมวรรณ (2544 : 2-5) ได้สรุป ลักษณะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ลักษณะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีการแบ่งลักษณะการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ กิจการงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงาน ส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารงานเอง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่า " ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น "

ลักษณะของการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองให้ช่วยกันคิดริเริ่มหรือตัดสินใจปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของตนนี้ เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลักษณะนี้ทำให้เกิดมีการปกครองตนเองและความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐตามสมควร เนื่องจากส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน

การบริหารงานให้มาก ดังนั้น การจัดรูปแบบองค์กรและบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกว้าง ๆ นั้น คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือให้มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

2. ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในสังคมใดก็ตาม โดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตย การสนับสนุนของประชาชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และวิธีการหนึ่งที่สำคัญสำหรับระบอบประชาธิปไตยคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความต้องการในการเลือกสรรตัวแทนของตนเพื่อดำเนินการถึงแม้ว่ารัฐบาลในแต่ละประเทศจะมีแนวโน้มในการกระชับและรวมอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางเพื่อประโยชน์ในแง่เสถียรภาพความมั่นคง หรือโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมโดยส่วนรวมก็ตาม แต่โดยที่การรวมอำนาจในลักษณะเช่นนี้ ไม่เพียงพอต่อการตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการระดับท้องถิ่นได้อย่างครอบคลุมบางส่วน ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็จำเป็นต้องจัดให้มีการกระจายความรับผิดชอบและอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นด้วย

3. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่เกิดจากความจำเป็นของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วน โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการบางอย่างได้ด้วยตนเอง เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การปกครองโดยอิสระอย่างสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐเป็นผู้ให้การปกครองท้องถิ่น นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ชวงษ์ ฉายะบุตร (2539 : 16) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยให้เหตุผลที่ว่า ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

4. รูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นที่เข้าใจว่าจะบังเกิดผลดีหรือประโยชน์อย่างแท้จริง ในการครองตนเองจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีส่วนร่วมในทาง การเมืองอย่างแท้จริง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ทุกประเทศก็จะคำนึงถึงสภาพ ท้องถิ่นหรือสภาพของชุมชน เป็นหลัก

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ (กรมการปกครอง. 2543 : 25)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

จากแนวคิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยสรุปมาใช้ในการวิจัย ครั้งนี้ คือ

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจในการ ปกครอง ท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขต กิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งจะต้องมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะ ผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนด เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือ ผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนได้ตระหนักถึงทรัพยากรใน ท้องถิ่น โดยใช้อย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีเหตุผลและสาเหตุที่สำคัญ ดังนี้

2.1 เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ ยิ่งประเทศมีขนาด กว้างใหญ่และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านโครงสร้าง พื้นฐานในการคมนาคมต่ำ เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ ยังไม่ดี รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการ จากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครอง ให้ท้องถิ่นดำเนินการ ได้ด้วยตนเอง

2.2 เหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและประชากร สังคมระดับประเทศมัก ประกอบด้วยชุมชนย่อยๆ มีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะเชื้อชาติและความคิด

ความต้องการผิแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าชุมชนเหล่านี้จะอยู่ร่วมกันยอมรับแนวทางการปกครองร่วมกันก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าชุมชนเหล่านี้มีความแตกต่างกัน ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่กว้าง ๆ หรือจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้โดยทั่วถึง จึงจำเป็นต้องให้ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจการปกครองตนเองได้ตามความจำเป็น

2.3 เหตุผลทางการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและดำเนินกิจกรรมเองเสียทุกอย่างนั้น ย่อมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ เช่น ถ้ารัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบตัดสินใจทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเรื่องเล็กแค่ไหนก็ตามย่อมมีผลเสีย คือ ไม่มีเวลาเผชิญปัญหาใหญ่ที่ต้องตัดสินใจ อย่างรอบคอบได้ จึงย่อมจะก่อความไม่พอใจทั้งจากฝ่ายผู้ปฏิบัติและประชาชน ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นทางการบริหาร

2.4 เหตุผลทางด้านความต้องการของประชาชน เหตุผลข้อนี้หมายความว่ารัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถตระหนักถึงข้อเท็จจริงปัญหาและความต้องการของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนอง ความต้องการเฉพาะเรื่องของตนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาคุณลักษณะความคิดเห็นของประชาชน ต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงได้กล่าวถึงเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ตามลำดับดังนี้

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณากระจายอำนาจการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการ

ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2538 ส่วนสภาตำบลทั่วประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบล แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็นหกพันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง (กรมการปกครอง. 2547 : 20)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

2.2.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2.2.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตตำบล ต้องกระทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน

- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

3. สถานองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (มาตรา 45)

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน
2. ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน

3. ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน หมู่บ้านละ 3 คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 47)

1. มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
2. ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น

หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3. มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48)

2. ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 57)

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46) มีดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

4. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

คณะผู้บริหารประกอบด้วย

1. นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)

2. รองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองการบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58/1)

นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององการบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองการบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององการบริหารส่วนตำบล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององการบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นตามข้อบัญญัติขององการบริหารส่วนตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกองกิจการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 64)

1. ถึงคราวออก

2. ตาย

3. ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

5. กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2

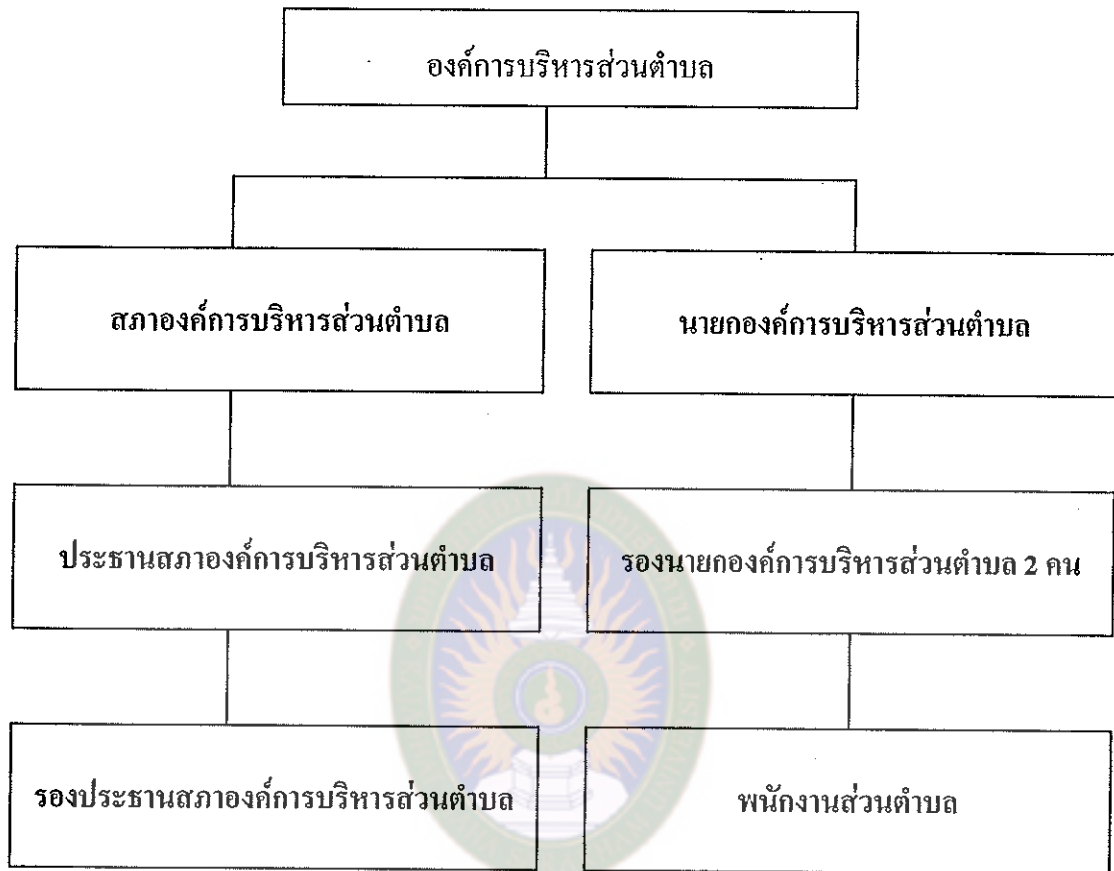
6. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1 วรรคห้า

หรือมาตรา 92

7. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองการบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
 ที่มา : กรมการปกครอง (2547 : 40)
 RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

การแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 1 การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 1

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	แบ่งรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล (บาท)
ชั้น 1	มากกว่า 20,000,000
ชั้น 2	12,000,00 – 20,000,000
ชั้น 3	6,000,000 – 12,000,000
ชั้น 4	ไม่เกิน 3,000,000

องค์การบริหารส่วนตำบลจะแบ่งชั้น 5 ชั้น ตามรายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน และชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะสามารถกำหนดจำนวนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบริหารกิจการได้เช่น ชั้น 5 ที่จำนวนพนักงานอย่างน้อย 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสะดวกทางการบริหารงานสามารถปรับเปลี่ยนเป็น 3 ชั้น ตามรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้น

ตารางที่ 2 การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 2

จำแนกชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ประเภท	ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรายได้
ชั้นใหญ่	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1
ชั้นกลาง	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2-3
ชั้นเล็ก	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4-5

ในส่วนของพนักงานตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะจำแนกแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าสำนักงาน
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่เป็นการชั่วคราวซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้งจำนวนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

ตารางที่ 3 การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 3

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล
ชั้น 1	21 คน
ชั้น 2	12 คน
ชั้น 3	6 คน
ชั้น 4	4 คน
ชั้น 5	3 คน (ปลัด, ส่วนการคลัง, โยธา)

ความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

กู๊ด (Good. 1973 : 339 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 13) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความนึกคิดความรู้สึกระทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

นันแนลลี (Nunnally. 1959 : 285-286 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 14) ได้ให้ความเห็นว่าทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเราและความคิดเห็นนั้นยังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความคิดเห็นและความรู้ ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมาในเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึก ความสามารถ และสรุปได้ว่าเรามักใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ

ฮิลการ์ด (Hilgard. 1962 : 626 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 14) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการพิจารณาตัดสินใจ หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น

เฮอร์นบี้ แกทเทนบี้ และเวคฟิลด์ (Henby, gatenby and Wakefield. 1968 : 682 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความเชื่อหรือการลงความคิดเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริงหรือความเห็นในบางสิ่งบางอย่างที่อาจเป็นจริงได้

อิงเกล และสเนลโกรฟ (Engle and Snellgrove. 1969 : 593 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูดเป็นการสรุป โดยลงความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

โคลาซา (Kolasa. 1969 : 386 ; อ้างถึงใน สานทยา พลศรี. 2542 : 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากกรณีสิ่งแวดล้อม (Circumstance) หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากความโน้มเอียง (Predisposition) ความโน้มเอียงนี้เองที่ทำให้บุคคลปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่าโครงสร้างทัศนคติ (Attitude Structure) ดังนั้น ทัศนคติเป็นพื้นฐานของความคิดเห็นและมีอิทธิพลต่อการแสดงออก ส่วนทัศนคตินั้น คือ ความโน้มเอียง ในการแสดงออกของบุคคลต่อบุคคลอื่น สถานที่ สภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะอยู่ในทางบวกหรือทางลบ

โคเลสนิค (Kolesnik. 1970 : 296 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความคิดเห็นที่เกิดจาก ข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่นๆ อาจไม่เห็นด้วยทุกคนก็ได้ ความเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นระยะอันสั้นเรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่ไม่พอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย และเกิดขึ้นได้อย่างง่ายแต่สลายตัวเร็ว

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

กันแคน (Duncan. 1971 : 135 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อและพิจารณาตัดสินโดยบุคคล ซึ่งไม่อาจเป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป

พจนานุกรม Webster's New World Dictionary (1967 : 1254 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการประเมินค่าของความรู้สึก หรือการคาดการณ์ ในเรื่องคุณภาพหรือคุณค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ของบุคคล และการที่ยอมรับความคิดเห็นนั้นๆ ต้องมีการพิจารณา หรือถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปของความแตกต่างกันในเรื่องทัศนคติและความเชื่อมั่นนั้นก่อน

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงการใช้ปัญญาความคิดเห็นประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 3) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการ แสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็น ส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาอย่างหนึ่งต่อสถานการณ์ภายนอก

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2522 : 20) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็น การแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อการพูดหรือเขียน โดยอาศัยพื้นฐานและ ความรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือ ปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

สุโท เจริญสุข (2524 : 58-59) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็น สภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์และการเรียนรู้ของบุคคล เป็นผลให้ บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งลักษณะที่ชอบ ไม่ชอบ หรือเฉยๆ

พັນนี วรกวิน (2526 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ส่วนหนึ่ง ของทัศนคติ ซึ่งเป็นความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

สุชา จันทรธรม (2527 : 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึก ของบุคคลแต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ คนเราจะ มีความคิดเห็นแตกต่างกันและ ความคิดเห็นจะเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

ประสาท หลักศิลา (2529 : 398-399) สรุปว่า มติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของ คนเรานั้นเกิดได้จากการปะสังสรรค์ประจำวันของคนเรา แต่คนเรามีภูมิหลังทางสังคมจำกัด อยู่ ภูมิทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลทำให้คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์และเกิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุ การณ์นั้น

จากความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้าน ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจ ในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือประเด็นใด ประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการ แสดงความคิดเห็น ซึ่งความเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นๆ ก็ได้

2. การจำแนกประเภทความคิดเห็น

เรมเมียร์ (Rammeer. 1954 : 6-7 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 12) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

3.2.1 ความเห็นเชิงบวกสุด เชิงลบสุด (Extremeness) เป็นความคิดที่เกิด จากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

3.2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ ความเข้าใจในทางที่ดี ขอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบบังคับ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

3.3.1 มูลเหตุของความคิดเห็นมี 2 ประการดังนี้ (ฟอสเตอร์, Foster. 1953 : 119 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พวงบุญปลูก, 2542 : 16)

1) ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมุ่คณะ เรื่องราวต่าง ๆ หรือสถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็นความคุ้นเคยอาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรงและจากการได้ยินได้ฟังได้เห็นรูปถ่าย หรืออ่านจากหนังสือ โดยพบเห็นของจริงถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

2) ระบบค่านิยม และตัดสินค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมและการตัดสิน ค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มความคิดเห็นในสิ่งต่างๆแตกต่างกัน

3.3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นดังนี้คือ (ออสแคมป์, Oskamp. 1997 : 119-113 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พวงบุญปลูก, 2542 : 18)

1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ความคิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่ดีต่อบุคคลภายนอก

2) ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลที่ได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความพึงใจ และเกิดจากความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

3) อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

4) ทักษะและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียนหน่วยงานที่มีความเห็นเหมือนหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

5) สื่อมวลชน คือ สิ่งต่างๆที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเราดังสื่อเหล่านี้ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จึงเป็นปัจจัย อันหนึ่งที่มีผลต่อความ

คิดเห็นของบุคคล

3.3.3 สิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกันประกอบด้วย (ชายชาติไทย สนิธิติ. 2529 : 15 ; อ้างอิงจาก ประมวล พุทธสังฆ. 2536 : 14)

- 1) การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมีมากกว่าปัจจัยอื่นๆ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันสังคมแห่งแรกของบุคคล
- 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่อยู่ในกลุ่มใด หรือสังคมใด ก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้นๆ กลุ่มเป็นส่วนผลักดัน ให้มีการเรียนรู้ โดยตรง
- 3) วัฒนธรรมประเพณี บุคคลที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมประเพณีใด ย่อมปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีนั้น และมักจะมีความคิดเห็นต่อวัฒนธรรมและประเพณีของตนไปในทางที่ดี
- 4) การศึกษา ระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลมากต่อการแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล
- 5) สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคล เพราะว่าเป็นสื่อในการสร้างความคิดทางด้านบวกและด้านลบได้

3.4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไปส่วนประกอบ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูง-ต่ำ มาก-น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม (Thomas and John. 1959 : 234 ; อ้างอิงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 14)

เบสท์ (Best. 1977 : 171 ; อ้างอิงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ จะทำให้เห็นว่า ความคิดจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะสามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้หรือไม่ ความคิดเห็นที่ออกมาได้นั้นจะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่เห็นสมควร ในอันที่จะดำเนินตามนโยบายหรือลัทธิไป

มอร์แกนและคิง (Morgan & King. 1971 : 516 ; อ้างอิงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า การที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขามาอ่านข้อความ หรือเขียน ข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็น

ว่าการสัมภาษณ์หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น หมายถึง การวัดระดับความรู้สึกนึกคิด ของบุคคลเพื่อให้ทราบระดับความคิดเห็น ว่าอยู่ในมาก-ปานกลาง-น้อย โดยใช้แบบสอบถามหรือสัมภาษณ์

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหาร

กระบวนการดำเนินงานหรือการจัดการ ขั้นตอนการทำงาน ที่ผู้ทำหน้าที่จัดการพึงปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ กล่าวคือ มีสิ่งที่จะต้องเข้ามาผ่านไปในระบบการจัดการจะได้ผลงานหรือผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานออกมาตามที่ต้องการ

Gulick (อ้างถึงใน เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2536 : 22) อธิบายหน้าที่การบริหาร แบ่งเป็นขั้นตอนไว้ 7 ประการ (POSDCORB) ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) ผู้บริหารต้องตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร กำหนดเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาวขององค์กร และการวางแผนแนวทางในการกระทำ ดังกล่าวนี้ ผู้บริหารต้องพยากรณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น แผนงานที่วางไว้เพื่อภาวะเศรษฐกิจที่รุ่งเรืองไม่อาจที่จะนำมาใช้ได้ในการปฏิบัติในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ
2. การจัดองค์กร (Organizing) ผู้บริหารต้องบริหาร ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่จำเป็นแก่การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารต้องกำหนดแผนขององค์กรเพื่อปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้
3. การบริหารบุคคล (Staffing) บริหารบุคคลเกี่ยวข้องกับการจัดหาบุคคลที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เมื่อผู้บริหารได้กำหนดตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมในหน้าที่ ในการจัดองค์กรแล้วหน้าที่การจัดองค์กร และการบริหารบุคคล เป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติอยู่เรื่อย ๆ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบุคคล
4. การสั่งการ (Directing) หน้าที่การสั่งการ เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางบุคคล ภายในองค์กร เป็นผลสืบเนื่องมาจากสมาชิกทุกคนภายในองค์กรต่างรวมพลังเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารต้องมีหน้าที่ออกคำสั่ง ซึ่งแนะนำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าจะต้องปฏิบัติงานอย่างไร เมื่อไร และต้องเป็นที่แน่ใจว่าผู้ใต้บังคับบัญชาทราบถึงความต้องการของผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน

5. การประสานงาน (Coordinating) การปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การ ต้องมีความเกี่ยวข้องระหว่างกัน ดังนั้น การประสานงานจะก่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การทำรายงาน (Reporting) การทำรายงาน เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงาน และเป็นแนวทางที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานได้ ในที่นี้รวมถึง การติดต่อสื่อสารด้วย การทำรายงานที่ผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้ถึงความเป็นไป และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อองค์การ

7. การงบประมาณ (Budgeting) งบประมาณเป็นแผนงานชนิดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นแนวทางการควบคุมงานด้วย

1. ความหมายของการบริหาร

สมยศ นาวิการ (2522 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การตั้งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและ การใช้ทรัพยากร อื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

พรรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ (2522 : 2) ให้นิยามไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคมซึ่งประกอบด้วยชุดของกิจกรรมอันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและกิจกรรมต่าง ๆ นั้น มักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

พนัส หันนาคินทร์ (2524 : 5) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหาร ใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

อุทัย หิรัญโต (2525 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยที่เป็น คน เงิน วัสดุ และการจัดการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 17) อธิบายไว้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์ และ ศิลปะ ที่นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการต่าง ๆ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เบอร์นาท (Barnard 1964 : 7 ; อ้างถึงใน พจนานัด คาคีวี. 2546 : 18) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การทำงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นระบบของการร่วมกันปฏิบัติ กิจกรรมตั้งแต่สองคนขึ้นไป

เซอร์จิโอวานิ (Sergiovini. 1980 : 12 ; อ้างอิงจาก พจนาน คาคีวี. 2546 : 18) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เฮิรเซอร์ และบลันชาร์ด (Hersey and Blanchard. 1982 : 3 ; อ้างอิงใน พจนาน คาคีวี. 2546 : 19) อธิบายไว้ว่าการบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นและกลุ่ม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของผู้บริหารโดยใช้ปัจจัย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้องค์กร หรือหน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

2. แนวคิดของทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน เพราะการบริหารงานนั้น ต้องขึ้นอยู่กับระบบของมนุษย์และระบบของสังคม ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ระบบไหนจะมีความสำคัญมากกว่ากัน เป็นแต่เพียงว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมและต้องยอมให้สังคมมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือเท่ากับมนุษย์ การบริหารงานจึงต้องอาศัยทั้งสองระบบควบคู่ กันไปในทัศนคติของนักบริหารทางตะวันตก ก็ได้ให้คำนิยามที่มีส่วนแตกต่างกันออกไปเฉพาะใน รายละเอียดแต่คล้ายกันในลักษณะส่วนรวม

ลักษณะของการบริหารออกเป็น 14 ประการด้วยกันคือ (Massie. 1966 : 391 – 392 ; อ้างอิงใน พจนาน คาคีวี. 2546 : 19)

2.1 การแบ่งสายงาน ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งสายงานตามความชำนาญพิเศษ และตามลักษณะของงานที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้ปฏิบัติงานตามความสามารถของแต่ละคนและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้

2.2 การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงานรวมทั้งของผู้บริหาร

2.3 การกำหนดให้เกิดการมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มจะต้องเชื่อฟังและเคารพต่อวินัยที่กลุ่มได้วางเอาไว้ อย่าลืมว่าการบริหารงานจะต้องมีวินัย หากไม่มีวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการบริหารงาน

2.4 การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน บุคคลที่ปฏิบัติงานทุกคนจะเป็นผู้สั่งทั้งหมดนั้นไม่ได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่จะสั่งงานตามสายงานที่ได้แบ่งเอาไว้แล้ว ตามลักษณะประการแรก

2.5 จะต้องมีการกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางนี้เป็นการบอก แผนงานให้กลุ่มได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้วางเอาไว้

2.6 จะต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความสนใจแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง

2.7 การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้าง จะต้องมียศตราส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการครองชีพ และภาวะของเศรษฐกิจของสังคม

2.8 การจัดการบริหารไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจย่อมจะใช้แต่ อย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับสถานะขององค์การแต่ละองค์การ ทางที่ดีที่สุดคือ ต้องให้ผสมผสานกัน

2.9 ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องมียุทธศาสตร์ของโซ่อนุสนธิ (Scalar Chain) ซึ่งหมายความว่า จะเป็นห่วงต่อเนื่องจากสายงาน จากบุคคลในระดับสูงลงมาหาบุคคลในระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลในระดับต่ำสุดไปสู่บุคคลระดับสูง

2.10 การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตามตำแหน่งแหล่งที่ต่าง ๆ และจะต้องเตรียมพร้อมเสมอที่จะรับทราบคำสั่ง โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การ

2.11 การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน

2.12 การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคล เพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคงไม่ว่าจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทุกคนย่อมได้รับสิทธิในการคำนึงถึงความเสมอภาคด้วยกันทั้งสิ้น

2.13 การจัดให้มีโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การ และที่ว่ามีผลสำคัญที่องค์การจะต้องรับฟังและถ้าได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะต้องนำเอามาใช้

2.14 การบริหารงานในองค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญที่สุดคือ “สามัคคีจิต” (Esprit de corps) ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดีและถูกต้องตามเป้าหมาย

หลักสำคัญทั้ง 14 ประการของการบริหารงานตามที่ แมสซี ได้กำหนดเอาไว้ นั้นเป็น ไปในลักษณะที่ใช้ทฤษฎีที่เน้นทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ และทฤษฎีการบริหารงาน

แบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปนกัน บางครั้งจึงดูว่าค่อนข้างจะมีการบังคับ มีคำสั่ง มีระเบียบวินัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีคุณภาพสูง แต่ในทำนองเดียวกันก็ต้องคิดว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์ การที่จะให้ผลผลิตที่สูงนั้นจะต้องใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นหลักการสำคัญนั้นย่อมเป็นไปได้ จำเป็นต้องคิดว่ามนุษย์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานในองค์กร ต้องการที่จะได้รับความเห็นใจ ความรัก และการให้สิ่งตอบแทนด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์กร ได้รับความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การบริหารงานจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลปะด้วยเหตุนี้

3. หลักการบริหารงาน

3.1 หลักการบริหารงานของฟาโยล

ฟาโยล (Fayol) เลือกคำ “หลักการบริหาร” อย่างระมัดระวังแทนที่จะใช้คำว่า “กฎ” หรือ “กฎหมาย” ผลของคำว่าหลักการมากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นเพราะว่าไม่มีสิ่งใดที่ไม่ยืดหยุ่นหรือสมบูรณ์ในการบริหารทุก ๆ สิ่งเป็นปัญหาของความมากมาย หลักการอย่างเดียวกันยากต่อการประยุกต์สองครั้งในแนวทางที่เหมือนกัน เพราะว่าเราต้องยอมรับถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ คนจะแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้ และเช่นเดียวกับตัวแปรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการต่าง ๆ ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามความต้องการทุกอย่าง ปัญหาคือ ต้องรู้ว่าจะใช้หลักการเหล่านี้อย่างไร หลักการบริหาร 14 ข้อของ ฟาโยล มีดังนี้ (Fayol, 1930 : 248 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน. 2532 : 14)

- 1) การแบ่งงานกันทำ
- 2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 3) ระเบียบวินัย
- 4) การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
- 5) การมีเป้าหมายเดียวกัน
- 6) ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์กร
- 7) การให้ผลตอบแทน
- 8) การรวมอำนาจ
- 9) สายการบังคับบัญชา
- 10) ความเป็นระเบียบ
- 11) ความเสมอภาค

- 12) ความมั่นคง
- 13) ความคิดริเริ่ม
- 14) ความสามัคคี

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อที่ Fayol เลือกมานั้น อาจจะเป็นหลักการบริหารที่เราเคย "ประยุกต์ใช้อยู่เสมอ ๆ"

3.2 หลักการบริหารของ กุลิก และ เออร์วิก

เรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ "POSDCORB" เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้ (Gulick and Urwick, 1963 : 170 – 171 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาศิวี. 2546 : 16 – 17)

- 1) Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
- 2) Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ
- 3) Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน
- 4) Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้
- 5) Co – ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น สามารถแก้ไขข้อปัญหาได้อย่างรวดเร็ว
- 6) Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ
- 7) Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการบริหารงบประมาณและการเงิน

3.3 หลักการบริหารงานของเวเบอร์

เวเบอร์ (Weber, 1968 : 38 ; อ้างอิงจากพจนานาด คาศิวี. 2546 : 17) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- 1) มีการกำหนดหน้าที่ที่แน่นอนของแต่ละคน
- 2) มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนที่ลดหลั่นกันลงไป

- 3) มีหลักเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 4) การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- 5) ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู้องค์การ
- 6) ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 7) องค์กรราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

3.4 การบริหารโดยเน้นหน้าที่ มีลักษณะเป็นวงจรถ้าสำคัญ ดังนี้ (ระวาง
มาตร โพรซีแกว. 2535 : 42)

- 1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 2) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการ
บรรจุคนเข้าทำงาน
- 3) การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะ
สั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 4) การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงาน
ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

4.3.5 การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 :
90)

- 1) การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
- 2) ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- 3) คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
- 4) องค์กรประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจ
เช่นเดียวกับมนุษย์
- 5) ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหาร
คนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่
คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้
นำมากล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นกระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอ
แนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่นๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย
รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่าผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีความรู้เจนจัดในทฤษฎีการบริหาร และยังต้องมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎี ผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในการปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความ รับผิดชอบตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน การวางโครงสร้าง การควบคุม ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญกำลังใจ ทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและตัวผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมากทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอ แนวทางและการทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนามาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าการเป็นผู้บริหารที่ดีนั้นสามารถฝึกฝนกันได้ แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็นผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่ง ทั้งที่เป็นของรัฐบาล และเป็นของเอกชนและไม่ว่าสถาบันใดจะตั้งขึ้น ผู้วิจัยมั่นใจว่า “แนวคิดทฤษฎีของนักคิดต่าง ๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือถูกก็ตาม จะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอย่างยิ่ง”

4. ทฤษฎีการกรบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29 – 30) อธิบายว่าทฤษฎีการกรบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการกรบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทฤษฎีการกรบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ

1. ทฤษฎีกรมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์การ
3. วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึง เครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำงาน
4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทฤษฎีการกรบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

หลักการทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M's” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่ามีทฤษฎีกรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือ

แม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร หรือผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรจะต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่ เช่น เทศบาลตำบลหนองสองห้อง อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลก และแม้ว่าเทศบาลตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันบ้าง แต่ผู้วิจัยก็เชื่อมั่นว่าแนวคิดการบริหารเหล่านั้นจะมีประโยชน์ถ้านำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร จะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม

5. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร

ครุฑฟีลด์ และบอลแลคซี (Crutchfield and Ballachey, 1962 : 183-187 ; อ้างถึงในเสนาะ ดิยาว. 2543 : 48) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารไว้หลายประการ และได้เสนอความคิดเห็นว่า ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มเผด็จการอาจมีบทบาทอย่างหนึ่ง ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มประชาธิปไตยก็อาจจะมีบทบาทอีกอย่างหนึ่ง หรืออาจมีความคล้ายกันอยู่บ้างในบางบทบาท อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญมีดังนี้

5.1 ผู้บริหารในฐานะผู้นำ บทบาทและหน้าที่เห็นได้ชัดที่สุดของผู้บริหารคือ บทบาทในฐานะผู้นำ ซึ่งผู้นำเป็นผู้ควบคุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม รับผิดชอบดูแลและคอยกำกับนโยบายให้เป็นไปด้วยดี ผู้นำจึงอยู่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวกให้กิจกรรมงานทั้งหลายดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกต่าง ๆ ในองค์กรทำงานประสานสอดคล้องกันด้วย

5.2 ผู้บริหารงานในฐานะผู้วางแผน ผู้บริหารมักเป็นผู้วางแผนปฏิบัติงานทุกชนิดและเป็นผู้ตัดสินใจว่าบุคลากรในหมู่ของตน ควรใช้วิธีการอย่างไรและใช้อะไรมาประกอบเพื่อให้งานบรรลุผลตามความต้องการ ผู้บริหารจึงมีหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่าแผนที่วางไว้นั้นมีการดำเนินงานตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนรวมทั้งทุกคนอื่นจะรู้เฉพาะส่วนที่ตนปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้บริหารจะทำบทบาทนี้ได้ดีก็ต้องมี

แหล่งข้อมูลที่ดีและเป็นปัจจุบันด้วย เพราะเหตุว่าการวางแผนที่ดีเท่ากับงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

5.3 ผู้บริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย งานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้บริหาร คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร วัตถุประสงค์และนโยบายไม่ได้มาจากผู้บริหารของหมู่คณะนั้น ๆ และยังได้จากผู้ได้บังคับบัญชาไม่ว่าจะมาจากผู้ใด ผู้บริหารมีสิทธิเลือกหรือวินิจฉัยด้วยตนเองได้ตามความเหมาะสมเพราะถือว่าเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Final Decision Maker)

5.4 ผู้บริหารในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนมากมุ่งหวังพึ่งผู้บริหาร เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้และความชำนาญในการปฏิบัติงานของผู้บริหารจะทำหน้าที่คล้ายผู้อำนวยการในสาขาวิชานั้น ๆ แต่ผู้บริหารมิได้หมายถึง ผู้รู้ทั้งหมดทุกเรื่อง ดังนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาดต้องมีที่ปรึกษาคอยทำหน้าที่ให้คำแนะนำอีกทีหนึ่ง เพราะการใช้ที่ปรึกษาจะทำให้เกิดความคิดงานได้กว้างขวาง ได้รับฟังปัญหาต่าง ๆ และแก้ไขสถานการณ์ได้ทันเหตุการณ์

5.5 ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้แทนติดต่อกับผู้คนภายนอก สมาชิกของกลุ่มพนักงานหน่วยงานใดก็ตามไม่สามารถทำการติดต่อกับบุคคลภายนอกในขณะเดียวกันได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่กลุ่มเห็นว่ามีความสมบัติพอที่จะทำหน้าที่แทนกลุ่มได้ บุคคลดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นผู้มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์แทนกลุ่ม ติดต่อกับส่วนงานต่างอื่น ๆ ภายในองค์กรและคอยรับการติดต่อจากบุคคลอื่นภายนอก ดังนั้น คนที่จะเป็นผู้บริหารแทนกลุ่มได้อาจต้องมีลักษณะที่เด่น ๆ ทั้งด้านมนุษยสัมพันธ์ และความเชื่อถือ

5.6 ผู้บริหารในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่ม ผู้บริหารมักดูแลรายละเอียดต่าง ๆ ภายในกลุ่ม ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่มเป็นเรื่องที่ผู้บริหารทุกคนไม่อาจจะมองข้าม ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กร ผู้บริหารที่ดีจึงต้องตระหนักถึงเรื่องนี้เพราะถ้าไม่สามารถรักษาความรู้สึกที่เข้าใจกัน และเกิดความรักความสามัคคีกลมเกลียวกันไว้ให้ได้แล้ว ความรู้สึกแบ่งแยกต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งความแตกแยกได้ในภายหลัง

5.7 ผู้บริหารในฐานะผู้ให้ทุนให้โทษ บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้ทุนให้โทษแก่บุคคลอื่นจะกลายเป็น ผู้ทรงอำนาจและเป็นผู้บริหารในที่สุด คุณและโทษดังกล่าวอาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการมอบหมายงานให้มากหรือน้อย หรือ ให้งานที่ยาก ๆ ง่าย ๆ ทำทลายความสามารถก็ได้ทั้งนั้น ดังนั้น การมอบอำนาจประเภทให้ทุนและให้โทษต้องทำด้วยความระมัดระวัง ถ้ามอบอำนาจให้

บุคลากรคนใดคนหนึ่งมากเกินไปอาจเป็นผลเสียหาได้ ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของ ผู้บริหารก็ต้องใช้ด้วยความสุจริตระมัดระวัง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

5.8 ผู้บริหารในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน เป็นผู้บริหารที่เกิดขึ้นในภาวะที่ มีการเกิดการขัดแย้งขึ้นภายในองค์กร ซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานและไกล่เกลี่ยอย่างมีศิลปะ เพื่อให้ยุติปัญหาหรือขจัดความขัดแย้ง โดยมีได้ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การไกล่เกลี่ยก็ ทำด้วยเหตุผลอย่างยุติธรรม

5.9 ผู้บริหารในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง ผู้บริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความ ประพฤติดี หรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นบุคคลตัวอย่างที่ดีขององค์กร เพราะผู้บริหารเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคลากรในองค์กรทั่ว ๆ ไปอยู่แล้ว ดังนั้น การสะสมความดีงาน ความสามารถของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องสำคัญเพราะต้องเป็น ตัวอย่างแก่บุคคลอื่นทั่ว ๆ ไป

5.10 ผู้บริหารในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันของสมาชิกภายในกลุ่ม มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม แต่คนหมู่มากอยู่ด้วยกัน จะให้สามัคคีกันอยู่ตลอดย่อมเป็นการยาก จึงมีบางคนได้รับการยกย่องจากบุคลากรทั้งหลายว่า เป็นตัวแทนของเขา และปฏิบัติกับคนอื่นเป็นอย่างดีเสมอมา คนประเภทนี้จึงกลายเป็น สัญลักษณ์ของกลุ่มไปในที่สุด โดยมีพลังอำนาจเหนือจิตใจและพฤติกรรมของคนในกลุ่มได้ ค้ำช่วย

5.11 ผู้บริหารในฐานะตัวแทนรับผิดชอบขององค์กรหรือหน่วยงาน บางแห่ง จะมีผู้บริหารคนเดียว หรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการกระทำ บางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่มหรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนในกลุ่มนั้นกระทำลง ไป ด้วยเหตุนี้ในบางโอกาสในระยะต่อ ๆ มาบุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้บริหารมีอำนาจ ตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยมีได้กระทำผิดกับพวกเขา แต่ต้องรับผิดชอบในการกระทำ ของ คนอื่น ผู้บริหารที่ท่าบทบาทรนี้ได้นับว่ามีสติปัญญาสูงที่จะได้รับความเชื่อมั่นจากคนอื่น

5.12 ผู้บริหารในฐานะผู้มีอุดมคติ ผู้บริหารบางคนเป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรคนอื่น ๆ แม้กระทั่งคุณธรรมประจำใจ และ ขนบประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นเพียงคำพูดของเขาที่ใคร ๆ พากันนิยมและปฏิบัติตาม ต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติแบบทางการของกลุ่มและทุกคนต้องปฏิบัติ ตาม

8. โครงสร้างพื้นฐาน

เนื่องจากอำเภอตาพระยาเป็นอำเภอชายแดน ซึ่งมีทางผ่านไปสู่อำเภอวัฒนารักษ์ ทำให้การคมนาคมไม่สะดวกเท่าที่ควร สามารถเดินทางไปมาได้โดยรถยนต์ระหว่างจังหวัด วัฒนารักษ์ จังหวัดจันทบุรี และรถยนต์ขนส่งภายในหมู่บ้าน มีที่ทำการไปรษณีย์จำนวน 1 แห่ง ไฟฟ้าเข้าถึงหมู่บ้านทั้ง 12 หมู่บ้าน

แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำรัตนโกสินทร์ อ่างเก็บน้ำคลองตาด้วง อ่างเก็บน้ำส้มป่อย แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น เช่น ฝาย บ่อน้ำตื้น บ่อน้ำบาดาล ประปาหมู่บ้านและ สระน้ำ

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ เช่น ดิน มีสภาพเป็นดินทราย หน้าดินถูกชะล้าง ไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก ส่วนน้ำมีสภาพคลองตื้นเขินทำให้มีปัญหาการขาดแคลนน้ำ เนื่องจากฝนทิ้งช่วงไม่ตกตามฤดูกาล และสภาพน้ำขุ่นข้นไม่ตกตะกอน ป่าไม้ บางส่วนมีสภาพป่าไม้ และบางส่วนถูกประชาชนบุกรุก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิสูตร จงชูวนิชย์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนในเขต เทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัด มหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาล ตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการป้องกัน และระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยด้านการ พัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้าน การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการและด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ของ เทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประชาชนเห็นด้วยในระดับปานกลาง

พุทธชาติ เอกจันทร์ (2538: บทคัดย่อ) ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่าระดับ ประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กสต. ไม่ได้ขึ้น อยู่กับ เพศ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาประสิทธิผล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์ ผลการวิจัย

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหาร โดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อ จำแนกเป็น รายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกัน และระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ มี ระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของ ราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการ รักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และบรรเทา สาธารณสุข

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบ ความสามารถ ด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤศจิกายนผู้นำและ การมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางความสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนปัจจัย อื่น ๆ มีความสัมพันธ์ใน เชิงลบ โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของ ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นราย ด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถ ในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถใน

การบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษาประสิทธิภาพในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางและการได้รับการเตรียมการในการ ถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนา ชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับกรมการปกครอง (2539 : 69-84) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณไม่ครอบคลุมภารกิจทุกด้าน การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกัน ในการจัดทำ โครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานให้ สอดคล้องกันในการจัดซื้อ จัดจ้าง ยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติ และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล และในเรื่องการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด พบว่า เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดเรื่องอัตรากำลังและอำเภอยังสับสนในบทบาทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง การศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ณ องค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและคัดเลือกโครงการพัฒนา บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการ

วางแผนพัฒนาและการกำกับดูแลของอำเภอจึงเป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้อำเภอเข้ามาครอบงำ การพัฒนา โครงการพัฒนาต่างๆ จึงไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล นอกจากนี้ยังพบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา เพราะเป็นพนักงานที่บรรจุใหม่ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำงาน รายได้ไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและการให้บริการสาธารณะ

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103 – 107) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดั่งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาด้วยกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันการปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ถูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและไม่ค่อยเข้าใจในระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมีจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามที่ต่างๆ ของอำเภอที่ช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล

ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ในโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยกันปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาด การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดกันในการจัดทำโครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วน ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มี สถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ดำเนินการในเรื่องการ โอนทรัพย์สินให้เป็น ที่เรียบร้อยขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบ ต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาพัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่า ราคากลาง ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอ และจังหวัด นั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

พิชัย วัฒนกิตติกุล (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด มหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงาน อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม และด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะ

มูลฝอย ด้าน การส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่างองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกน้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญา และระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานตามนโยบาย ความเพียงพอด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความพร้อมขององค์กร ความรู้ความสามารถในการให้บริการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะหมายถึง การมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงาน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ผู้วิจัยได้กำหนดคุณลักษณะของประชากร โดยแยกเป็นหมู่บ้าน ทั้ง 12 หมู่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทพไทย

ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยใช้กรอบการบริหารงานตามหน้าที่ที่ต้องทำที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 มาตรา 67 ซึ่งมี 9 ด้าน แต่ผู้วิจัยได้ใช้เป็นกรอบแนวคิดเพียง 8 ด้าน เนื่องจากด้านที่ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว สามารถนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิด เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย