

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีอิสระพอสมควร ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

##### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ด้านความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนี้

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

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องที่ แต่ละท้องถิ่นมี

อิสระบางประการในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิคหมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ลิจิต ซีรเวคิน (2540 : 3) การกระจายอำนาจการปกครองมีส่วนสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนคือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการของการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักสำคัญคือ การโอนอำนาจการปกครองส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการเองโดยอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่องเพื่อความผาสุกของท้องถิ่นโดยต้องมีตัวแทนของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในท้องถิ่นชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ

## 1.2 หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนั้น จะต้องมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมียุติการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การเหล่านั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์ และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมาย ไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้กับท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินไปอย่างประหยัดแต่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักกระจายอำนาจในการปกครองและร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ธนศวรรี เจริญเมือง (2535 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ การกระจาย

อำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัด การกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหาร และการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียด ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน ในแง่นี้การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมาย แตกต่างกันไป ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและ แก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหา ระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการกำหนดนโยบาย

ตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดภายในท้องถิ่นของตน  
เท่านั้นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2537 : 5-7) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครอง  
ท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้หรือไม่  
อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้  
เช่น ได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการและได้รับความ  
สะดวกในการดำเนินชีวิต

2. เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล  
อาจจะเกิดการขัดแย้งเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปราย  
ถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบนหรือมีการ  
ต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วาง  
กฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณี  
พิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. เพื่อแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนประเทศ การจัดตั้งหน่วย  
การปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัด  
ปกครองตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับ  
ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศ ส่วนหนึ่ง  
ในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะ  
เป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยหรือแม้ในสาธารณรัฐประชาชนจีนหรือ  
รัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกันแต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

## 2.3 แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 25- 26) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง  
ท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายและมีสภาพเป็น  
นิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในโดยรวม

#### 2.4 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2537 : 14-15) ในการศึกษาประโยชน์ที่ได้จากการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจถือตามแนวความคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ดังนี้

1. ประโยชน์ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ  
มองเตสกีเออ นักปรัชญาเรื่อรนามฝรั่งเศส สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นสรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติ-รัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกีเออในครั้งนั้นเหมาะสมกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในยุคปัจจุบันมากเพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้นถ้าการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นมีเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูง ได้รับความคุ้มครองสิทธิของพวกเขา พวกเขารู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง และกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชน

ดังกล่าวจะขัดขวางการปฏิบัติ หรือรัฐประหารได้ดีที่สุดเพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำ หรือถ้ามีใครจะกระทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

## 2. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป

ลิจิต ซีรเวคิน (2540 : 103) กล่าวว่าประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากมาย แต่อาจสรุปได้เป็น 2 ประการหลัก คือ

1. ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเป็นเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

2. ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคมหรือ ด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็จะเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

สรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยการปกครองท้องถิ่น มีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเป็นเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย



ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นและเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

### 3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

#### 3.1 ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่มุม ดังนี้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึงการทำงานของกลุ่มบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กันกับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น”

บุญชนะ อัดถากร (2532 : 25) ให้ความเห็นว่า การบริหารคือการอำนวยความสะดวกให้สำเร็จตามเป้าหมาย

ธีระ รุณเจริญ (2532 : 25) กล่าวว่า การบริหารงานคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมการล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะวางแผนดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ได้ให้ความหมายการบริหารว่า การบริหารคือ กระบวนการนำเอาทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์กร (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading) 4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 56) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์และนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้เสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารมีลักษณะดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือ

ร่วมมือของกลุ่ม (Group Cooperation)

6. การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 27) ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532 : 17) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดิน ปรัชญพุทธิ (2535 : 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญทัน ดอกไชสง (2537 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 27) แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (Public Services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็น การบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (Public or Governmental Organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนที่สอง การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหารธุรกิจ (Business Administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximum Profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ ตัวอย่างเห็นได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของบริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

ส่วนที่สาม การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-Governmental Organization) ซึ่งเรียกย่อว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

ส่วนที่สี่ การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (International Organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

ส่วนที่ห้า การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่หก การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ

สรุปได้ว่า การบริหารงานเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กร โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ ตลอดทั้ง การอาศัยความร่วมมือกันหลายๆ ฝ่าย

### 3.2 กระบวนการการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์กรให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่ละบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคน ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวความคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ ดังนี้

เทเลอร์ (Taylor, 1911 : 107 – 109) ท่านผู้นี้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงาน ไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา (Science Not Rule of Thumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งที่เทเลอร์สนใจมากที่สุดคือ การศึกษาเรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและการวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1963 : 170-171) ได้เสนอ กระบวนการบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSDCoRB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มี 7 ขั้นตอน ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัด โครงสร้างขององค์การ

S = Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้ลูกจ้างตามแผนที่กำหนดไว้

Co = Co-ordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

ระวัง เนตร โพธิ์แก้ว (2535 : 42) ได้กล่าวถึง การบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
2. การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน
3. การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
4. การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

สมพงษ์ เกษมสินธุ์ (2523 : 90) ได้กล่าวถึง การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้

1. การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
2. ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
3. คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
4. องค์การประกอบด้วย โครงสร้างและบุคคล องค์การจึงมีชีวิตจิตใจเช่นเดียวกับมนุษย์
5. ผู้บริหารต้องตระหนักไว้เสมอว่าการบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผน นั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร โดยใครและด้วยวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การซึ่งเป็นเรื่องของ การแบ่งงานการจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกสรรหาบุคลากร ให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผนงานหน้าที่หลักสำคัญต่อมาก็คือ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การทำงานรายงาน และการจัดทำงานงบประมาณ

### 3.3 ทฤษฎีการกรบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทฤษฎีการกรบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องให้ทฤษฎีการกรบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทฤษฎีการกรบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ทฤษฎีการกรมนุษย์ หรือ คน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่สูงสุดถึงต่ำสุด

2. เงิน (Money) หมายถึงเงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์กร
3. วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการ นี้มักจะเรียกว่า “4 M's” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายคนมีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีกเช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญที่สุดขององค์กรคือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำขององค์กร ยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสมทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากแนวความคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล

#### 4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์กรบริหารส่วนตำบล

##### 4.1 การจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง (2547 : 19-20) เนื่องจากสภาพตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาพตำบลและการบริหารงานของสภาพตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาพตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณากระจายอำนาจการปกครองตนเองไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2538 ส่วนสภาพตำบลทั้งประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด และเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539

กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง อบต. เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือเพิ่มองค์การบริหารส่วนตำบลแบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็นหกพันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน อบต. จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน อบต. ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่นคือมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยรวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิม พ.ร.บ. สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านละ 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการบริหาร โดยกฎหมายกำหนดให้กำนันเป็นประธาน โดยตำแหน่ง กรรมการบริหารให้เลือกจากผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 4 คน โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร เปลี่ยนมาเป็นสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการบริหารได้จากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือให้เป็นไป

ตามมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน โดยให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร

ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังปรับโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายครัวในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน โดยมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้อง และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

#### 4.2 ภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง คือ ภารกิจและหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่



## มาตรา 67

1. การกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
3. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

จากภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลซึ่งมีขอบเขตตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

#### 4.3 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาองค์การบริหารส่วนตำบล)
2. ฝ่ายบริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล)
3. ฝ่ายราชการประจำ (พนักงานส่วนตำบล)

ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบกิจการสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้มติของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก มีประธาน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้า และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ คือ

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต. เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังนี้

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (จำนวนตามโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล) มีหน้าที่ คือ
  - 1.1 เข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และลงมติให้เป็นประเด็นต่าง ๆ
  - 1.2 ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.3 ตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่

1.4 เสนอบัญญัติข้อเปรียบเทียบอภิปรายทั่วไป นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล โดยมีการลงมติด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.5 ขอเปิดประชุมวิสามัญด้วยจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.6 หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือในฐานะผู้แทนประชาชนในหมู่บ้านและขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

2. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่น ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด คือ

2.1 ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 เป็นประธานของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 กล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านบัญญัติในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 บังคับบัญชาการงานในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5 รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 เป็นผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกิจการภายนอก

2.7 อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

3. รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

4. รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติงานตามหน้าที่ และกระทำการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้รองประธาน องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่แทน

5. เลขานุการ องค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล งานอื่นใด ตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมาย และหน้าที่อื่นตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้

5.1 แจ้งนัดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำสั่งของประธาน สภา องค์การบริหารส่วนตำบล

5.2ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศคำสั่ง หนังสือสั่งการ หรือทาง ปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

5.3 ช่วยเหลือประธานสภา จัดระเบียบการประชุมสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล

5.4 เชิญประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่

5.5 จัดทำรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 เก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร หรือเอกสารของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล

5.7 ช่วยเหลือประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ในการควบคุมการนับ คะแนนเสียง

5.8 ช่วยเหลือประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลในการรักษาความสงบ เรียบร้อยในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.9 หน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับ การประชุมสภาท้องถิ่น หรือกระทำกิจการอื่นตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมาย

6. การปฏิบัติหน้าที่ของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ของสภา องค์การบริหารส่วนตำบล จะเกิดจากการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และมติของที่ ประชุมสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในปีหนึ่งจะมีการประชุม ดังนี้

6.1 สมัยประชุมสามัญสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในปีหนึ่งให้มีสมัย ประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัยแล้วแต่สภา องค์การบริหารส่วนตำบล จะกำหนด แต่ต้อง ไม่เกิน 4 สมัย ๆ ละไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจาก

นายอำเภอโดยต้องกำหนดให้มีการประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่งและในเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง

6.2 สมัยประชุมวิสามัญสภาองค์การบริหารส่วนตำบล : นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่สามารถทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

**ฝ่ายบริหาร** นายกององค์การบริหารส่วนตำบล คือหัวหน้าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ องค์การบริหารส่วนตำบล

การเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น : ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

ผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล : นายกององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีไว้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน

2. เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล : นายกององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จากผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ 1 คน

อำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือ

แจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน และจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

2. มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ดังนี้

2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

3. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสิทธิแสดงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

5. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบเพราะไม่สามารถจัดให้มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการประชุมแต่ไม่สามารถเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางๆ ก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อได้เลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แถลง

นโยบายโดยไม่มีผลลงมติภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการเลือกตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6. กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติการที่อาจเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้าไม่ได้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ตามที่เห็นสมควร ได้แล้วรับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน เพื่อวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันกับองค์การบริหารส่วนตำบล

7. เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

8. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ฝ่ายราชการประจำ การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล รองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

#### 4.4 รายได้และรายจ่ายในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

##### รายได้องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
2. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบล
3. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- 3.1 รายได้จากทรัพย์สินของ อบต.
  - 3.2 รายได้จากสาธารณูปโภค
  - 3.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต.
  - 3.4 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
  - 3.5 ผู้อุทิศให้
  - 3.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
  - 3.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
  - 3.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
  4. ส่วนแบ่งจากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด
  5. ส่วนแบ่งจากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
  6. ส่วนแบ่งจากเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบล
  7. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
- รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้
1. เงินเดือน
  2. ค่าจ้าง
  3. ค่าตอบแทนอื่น
  4. ค่าใช้สอย
  5. ค่าวัสดุ
  6. ค่าครุภัณฑ์
  7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง
  8. ค่าสาธารณูปโภค
  9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
  10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เงินรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เสนอขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอ



พิจารณาอนุมัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงจะนำไปใช้จ่ายได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ จะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็น องค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดย ประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน ของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่การปกครองที่ แน่นนอนและชัดเจน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้ ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมาย อย่างชัดเจน และมีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้น หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นจนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการปกครองท้องถิ่นจะมีภารกิจและหน้าที่หลัก คือการแก้ไขปัญหาและสนองตอบ ความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบาย ให้ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ต่อท้องถิ่น อย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและดำเนินงานเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับความศรัทธาจากประชาชนในท้องถิ่น ดังอุทัย หิรัญโต (2523 : 6) กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนมี ความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้เสียต่อ ดินอาศัย อันจะเป็นการสร้างสรรค์ผลเมืองที่รับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ด้วย

เหตุนี้ การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็ง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มีประโยชน์ต่อการบริหารอย่างยิ่งต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ในที่นี้จึงขอเสนอผลการวิจัยที่สำคัญ ๆ พอสังเขป ดังนี้

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยและกองวิชาการและแผนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103 – 107) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำการศึกษากองการบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบัญและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อมูลข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราว ยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติ งานเท่าที่ควร และยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวันและมักกระจายงานอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชี เจ้าหน้าที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการได้ให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจในกระบวนการจัดเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัด ท่างงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสืบสนเรื่องการจัดทำแผน พัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำ โครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง ตามระเบียบ เนื่องจากความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเองและมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเองและบางแห่งก็ไม่ได้ดำเนินการในเรื่องการ โอนทรัพย์สินให้เป็นที่ยอมรับ ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าตลาด ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและการกำหนดหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

วินัย ชาตัทิต (2546 : 164-165) ได้ทำการ ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า ด้านการจัดการมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ปัญหาที่สำคัญ คือ ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ที่ทำการ การปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้อย่างอิสระ การมอบหมายงานและความรวดเร็วในการสนองความต้องการของประชาชน ด้านบุคลากรมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญ คือ การให้รางวัลพิเศษ จำนวนบุคลากร การจัดอบรมหรือการการส่งบุคลากรไปอบรมและการประสบความสำเร็จในการทำงาน ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฝ่ายบริหาร ด้านงบประมาณมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ปัญหาที่สำคัญ คือ การได้รับเงิน

อุดหนุนจากรัฐบาล การจัดเก็บภาษีและความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ในการจัดเก็บภาษี ด้านพัสดุมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญ คือ การจัดซื้อจัดจ้าง การมี/การดูแลการใช้วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานและเมื่อดูในภาพรวมทั้ง 4 ด้านแล้ว พบว่ามีปัญหา อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านการจัดการ ด้านบุคลากรในภาพรวมแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือ ระดับการศึกษาและตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านงบประมาณในภาพรวมแตกต่างกัน คือ ตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านพัสดุในภาพรวมแตกต่างกัน คือ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ส่วนปัจจัยที่ทำให้ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตราดในภาพรวมทั้ง 4 ด้าน แตกต่างกันคือ ระดับการศึกษา อาชีพพื้นฐานและตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 ชั้น 4 หรือชั้น 5 จะเผชิญปัญหาในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงานที่สำคัญคือขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จะมีความต้องการงบประมาณและบุคลากรมากกว่าจากผลการศึกษานี้ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีแนวนโยบายในการพัฒนาองค์กร และเสริมสร้างความรู้แก่บุคลากรทุกระดับในองค์การบริหารส่วนตำบล วางแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อขอรับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นและควรส่งเสริมสนับสนุนด้านอาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

เริงชัย ตั้งรุ่งเรืองอยู่ (2547 : 74-76) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยทำการวิจัยด้านการบริหารงานพัสดุ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ผลการวิจัยพบว่า

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า มีปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ส่วนด้านการบริหารงานพัสดุ มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดย รวม และเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง มีด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหาร การคลัง

และงบประมาณ มีปัญหาในระดับน้อยในด้าน โครงสร้างและระบบงาน และด้านการบริหาร ทัศนคติ ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาโดยรวมและด้านการ บริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง มีปัญหาระดับน้อยในด้านการบริหารการคลังและ งบประมาณ และด้าน โครงสร้างและระบบงาน ในส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าปัญหาในด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการ บริหารงานบุคคล และด้าน โครงสร้างและระบบงาน มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ในด้านการ บริหารงานทัศนคติ .

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับประถม มัธยมศึกษา ตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.หรือเทียบเท่า อนุปริญญา/ปวส.หรือเทียบเท่าพบว่า มี ปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี ความคิดเห็นกับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็นราย ด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

ทรงศักดิ์ เรืองศรีมัน (2545 : 70-74) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแกลง จังหวัดระยอง ผลการ ศึกษาพบว่า การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาดังนี้ (1) ปัญหาจากการขาด ความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์และจริยธรรมของผู้บริหาร อบต. (2) ปัญหาจากการขาดความ เชี่ยวชาญในงานของพนักงาน (3) ปัญหาจากขาดดุลภาวะ และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของ พนักงาน อบต. ทั้งใน ส่วนของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง (4) ปัญหาด้านงบประมาณ (5) ปัญหาด้านอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ (6) ปัญหาจากการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก (7) ปัญหาจากไม่ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านรู้ข่าวสาร

สุรัตน์ พินนิสัย (2548 : 58-59) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การ บริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านจากทั้งหมด 4 ด้าน พบว่า ทุกด้านมี ปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายข้อของแต่ละด้าน พบว่า ปัญหาการบริหารทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง

2. ผลการเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีอายุและระดับการศึกษาต่างกัน พบว่า คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ 25 - 34 ปี อายุ 35 - 44 ปี และอายุ 45 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรือ ปวช. อนุปริญญาหรือ ปวส. และระดับการศึกษา ปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ .05

3. ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการฝึกอบรมให้ความรู้การบริหารงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรง รัฐบาลควรกำหนดการให้ทุนศึกษาต่อในระดับสูงและเปิดกว้างหลายหลักสูตร รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ควรจัดอบรมพนักงานส่วนตำบล ด้านระเบียบกฎหมายและเน้นระเบียบการเงิน การคลังและพัสดุ

สุวภา สิริวรากรวงศ์ (2549 : 58-59) ได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาสำคัญในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนรายด้านผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่า ด้านอำนาจหน้าที่ มีความสำคัญมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณและการคลัง และด้านการควบคุมจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตามลำดับ ส่วนข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของบุคลากรที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน อาชีพที่เคยประกอบมาก่อน และตำแหน่งที่ต่างกัน พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน และตำแหน่งต่างกัน

พิพัฒน์ ฤกษ์สหัสกุล (2544 : 66-67) ได้ทำการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาด้านการบริหารจัดการในประเด็นต่อไปนี้ คือ ปัญหาด้านบุคลากรพบว่า มีบุคลากรบางสาขาขาดแคลน การมอบหน้าที่ไม่เหมาะสมกับคุณวุฒิ และยังมีการปฏิบัติงานที่คล้ายคลึงกันในฝ่ายต่าง ๆ ขาดความรู้และทักษะการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ ด้านรายได้และระบบการคลัง พบว่างบประมาณ ไม่เพียงพอในการดำเนินงานตาม

โครงการประจำปี ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ด้านโครงสร้างองค์กร พบว่ามีการจัดกลุ่มงาน/ฝ่ายไม่เหมาะสมมีความซ้ำซ้อนกันของเนื้อหา โดยเฉพาะด้านการบริหารบุคคล รวมถึงความไม่ชัดเจน ของการบังคับบัญชา ระหว่างรองนายกองค์กรฯ ทำให้มีปัญหาการบังคับบัญชาและการบริหาร โครงการ ด้านเครื่องมืออุปกรณ์ พบว่าอยู่ในสภาพที่เก่าและไม่พร้อมกับการปฏิบัติงาน ไม่ทันสมัยและไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอุปกรณ์คอมพิวเตอร์กับระบบข้อมูล ด้านการประสานงานกับองค์กรภายนอกค่อนข้างมีจำกัด เพราะบทบาทภารกิจที่ซ้ำซ้อนกันและไม่ค่อยมีการประชุมสัมมนาและเปลี่ยนข้อมูลกันเท่าที่ควร สำหรับการประสานงานภายในองค์กร ยังมีปัญหาด้านการสื่อสารภายใน ไม่มีการประชุมร่วมระหว่างผู้บริหารและข้าราชการ บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ชัดเจน ทำให้การตัดสินใจมีปัญหา ความต่อเนื่องด้านการประสานงานจึงไม่ดี ต่างคนต่างทำงาน ด้านการประสานงานกับองค์กรบริหารส่วนตำบล มีปัญหาว่าไม่สามารถสนับสนุน อบต. ได้มากนัก เพราะงบประมาณจำกัด

จากการศึกษาดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่า ความไม่พร้อมในเรื่องของการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล มักจะเกิดจากปัญหาการขาดความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์ และจริยธรรมของผู้บริหาร อบต. ปัญหาจากการขาดความเชี่ยวชาญในงานของพนักงาน และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของพนักงาน อบต. ทั้งในส่วนของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ปัญหาจากการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก ปัญหาจากไม่ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านรู้ข่าวสาร สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองจึงทำให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเกิดปัญหาการบริหารงานขึ้นหลายประการ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเอาผลการศึกษาปัญหาการบริหารงานที่กล่าวมาและใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด

## 6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดของการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล ผู้ศึกษาได้วางกรอบแนวคิดทฤษฎีตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 และสามารถนำมาสร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอทุ่งเขาหลวง จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ ดังนี้

## ตัวแปรอิสระ

คุณลักษณะทั่วไป

ของบุคลากรของ อบต.

1. ระดับการศึกษา
2. ตำแหน่ง
3. ประสบการณ์ในการทำงาน



## ตัวแปรตาม

ปัญหา ข้อเสนอแนะการบริหารงาน อบต.

1. การบริหารงานทั่วไป
2. การบริหารงานบุคคล
3. การบริหารงานการคลังและ  
งบประมาณ
4. การบริหารงานช่าง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY