

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล
6. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
7. ข้อมูลเกี่ยวกับอำเภอขามเฒ่า
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

##### 1.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ ได้มีการศึกษาและรวบรวมขึ้นเป็นระบบ มีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ จะเห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์ เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administration Science หรือ management Science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก ดังต่อไปนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยูรท์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายในเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2541 : 2) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

เฮอรัลด์ เอ.ไซมอน (Herbert A. Simon. 1947 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าหมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งของกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ร่วมกัน

## 1.2 ทฤษฎีการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7-9)

1.2.1 ด้านบุคลากร (Man) คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือ บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหาการฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

1.2.2 ด้านงบประมาณ (Money) งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้ว ในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม

การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของงบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

1.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ทรัพย์สิน อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

1.2.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์กร เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมีเรื่องของการเข้ามาเป็นส่วนสำคัญ อีกด้วย

สรุปได้ว่า ทรัพยากรบริการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์กรใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์กรใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรนั้นจะล้มเหลว และอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

### 1.3 กระบวนการบริหาร

ลูเธอร์ กุลลิค และลินคอล์น อูวิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick. 1973 : 17) ได้เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ โดยใช้ตัวย่อของอักษรตัวแรกของแต่ละคำมาเรียงกัน คือ Planning Organizing Staffing Directing Coordinating Reporting และ Budgeting "POSDCoRB" ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดโครงการไว้ล่วงหน้า
2. Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือหน่วยงาน
3. Staffing หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคล

4. Directing หมายถึง การสั่งการ

5. Coordinating หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

6. Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานและการประชาสัมพันธ์ขององค์กร

7. Budgeting หมายถึง การบริหารงบประมาณ

สิริอร ขันหัตต์ (2541 : 53) กล่าวถึงกระบวนการบริหาร หรือกระบวนการจัดการ ควรประกอบด้วยขั้นตอนที่เรียกว่า “POSDCIT” คือ

1. Planning ในการบริหารหรือการจัดการจำเป็นต้องมีการวางแผนกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ

2. Organizing เป็นการกำหนดหมวดหมู่ของงาน กำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และแผนกหรือฝ่าย และกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ภายในองค์กร และองค์กรนี้กับองค์กรภายนอก

3. Staffing เป็นการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การมอบหมายงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการรักษาวินัย

4. Directing เป็นการตัดสินใจ สั่งการและมอบหมายงานให้แก่บุคลากรขององค์กรเพื่อดำเนินการตามแผน โครงการ และงานขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

5. Coordinating เป็นการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

6. Information หมายถึง สารสนเทศที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจองค์กร ช่วยประชาสัมพันธ์องค์กร และช่วยพัฒนาบุคลากรให้ทันสมัย ทันโลก และทันเหตุการณ์

7. Technology หมายถึง เทคนิควิธีการ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยในการผลิต ให้บริการและการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กร

สรุปได้ว่า การบริหาร มีกระบวนการหลายขั้นตอนที่สำคัญ คือ การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล การปฏิบัติงาน และการบริหารงบประมาณ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม และความจำเป็นขององค์กร

#### 1.4 บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทหลัก ๆ ที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงในองค์การหลายบทบาทด้วยกันบางครั้งก็ต้องเป็นผู้คอยให้กำลังใจหรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็ต้องเป็นตัวแทนของผู้ใต้บังคับบัญชาในการพูดจาติดต่อกับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ ยังอาจต้องคอยประสานงานกับผู้บริหารคนอื่น ๆ หรือกับเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการต่าง ๆ รวมไปถึงการไปเข้าร่วมประชุมงานสังคม คอยแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และการฟังรายงานความเป็นไปของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่นอกขอบเขตงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจมีการแยกแยะแตกต่างกันไป ทั้งนี้สุดแต่ทัศนคติของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตาม บทบาท 10 ประการของนักบริหาร มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์. 2530 : 76-77)

1.4.1 เป็นตัวแทนของกิจการ (Figurehead) คือ การเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้าของกิจการ ซึ่งในการนี้ ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ เช่น การรับแขกพิเศษที่มาเยี่ยมบริษัท เป็นประธานในพิธีแจกรางวัล ประจำปีการเป็นผู้กล่าวชมเชยแก่พนักงานผู้เกษียณอายุ เป็นต้น

1.4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือบทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำและจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเอง

1.4.3 เป็นผู้ประสานกับฝ่ายอื่น (Liaison) คือ บทบาทในการเป็นผู้ประสานกับบุคคลภายนอกองค์กร โดยเฉพาะกับบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น กับสมาคมต่าง ๆ เป็นต้นในเวลาเดียวกันพร้อมกับสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภายนอก ก็จะมีการติดต่อกันเพื่อร่วมงานที่อยู่ในฝ่ายอื่น ๆ เพื่อที่จะให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

1.4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตามรับฟังข่าวสารข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการภายใน และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการคอยติดตามแนวโน้มและคอยเรียนรู้ทำความเข้าใจกับแนวความคิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งการคอย

ปะติปะต่อข่าวข้อมูลที่ไต่ขึ้นได้ฟัง มาจากแหล่งภายนอกให้เป็นเค้าโครงและรูปร่างที่ชัดเจน ขึ้นด้วย

1.4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการคอยแจกจ่ายข้อมูลที่ได้รับมาจากสมาชิกภายนอกองค์กรให้กับสมาชิกขององค์กร เช่น การจัดประชุมชี้แจงให้กับพนักงานภายหลังจากการออกเยี่ยมลูกค้า เป็นต้น

1.4.6 การเป็นโฆษก (Spokesman) คือ การเป็นตัวแทนให้กับองค์กรในการให้ข่าวและข้อมูล เมื่อผ่านข่าวสารข้อมูลไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การออกไปเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

1.4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยมีการติดตามดูช่องทางโอกาสต่าง ๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

1.4.8 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance Handler) คือ การลงไปรับบทแก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่มีได้คาดคิดมาก่อนให้ลุล่วงไปในทางที่ดี

1.4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource Allocator) คือ รับผิดชอบในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาและให้การอนุมัติงบประมาณต่าง ๆ และรวมถึงการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ด้วย

1.4.10 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทนขององค์กรในการเจรจาเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาคมการค้า สรุปได้ว่า ผู้บริหาร เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการกำหนดนโยบาย การวางแผนปฏิบัติงาน เป็นตัวแทนองค์กรในการประสานงาน และการเจรจาต่อรองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานขององค์กรสอดคล้องกันและพัฒนาไปทิศทางเดียวกัน

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 2.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่าน มีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2533 : 78) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาทะของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลดังนั้นการวัด ความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

เศด็จ เอมวงส์ (2529 : 8) สรุปว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแสดงออกโดยสถานภาพความเชื่อ พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมเดิมของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นบุคคลอื่นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกที่มาจากความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากความเชื่อ ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

## 2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นได้ มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

2.2.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาพจิตร. 2536 : 248-249)

- 1) ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น
- 2) กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย
- 3) กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจ

ให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเชื้อชาติจะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

### 2.2.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskamp, 1977 : 119-133)

1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษาเจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อ ความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2) ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆโดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อ น้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3) อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเอง ได้รับมา

4) เจตคติความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5) สื่อมวลชน (Mass Media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ว่าจะ เป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆเป็นข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากการสื่อ



สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ระดับการศึกษา ความรู้ ประสบการณ์การทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ และอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมต่างๆ

### 2.3 การวัดความคิดเห็น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวความคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้น ขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐานหรือปฏิเสช

วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า ทักษคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

- 1) วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี - เลว ขยัน - ขี้เกียจ เป็นต้น
- 2) วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีทางมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบ ซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1
- 3) วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น
- 4) วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียวและเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไป จะต้องมียอดประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับการวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็น

ด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็น เลือกลงออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และ ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่ นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น มีวิธีวัดที่สำคัญ คือ การวัดแบบมาตราส่วน ประมาณค่าหรือการวัดแบบลิเคิร์ต ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ความคิดเห็นมากที่สุด ความคิดเห็นมาก ความคิดเห็นปานกลาง ความคิดเห็นน้อย และความคิดเห็นน้อยที่สุด

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

#### 3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองภายใต้ระเบียบหรือ กฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนและเทศบาลตำบล ถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวคิดของหลักกระจายอำนาจในการปกครอง

ประยูร กาญจนดุล (2535 : 19) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เน้นการดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

สังสิต พิริขะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 28) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2537 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง

การมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ตระกูล มีชัย (2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่กับองค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่กับหลายองค์การเรียกองค์การเหล่านี้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทฤษฎีนี้ ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจ ออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

โกวิท พวงงาม (2548 : 30) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการแบ่งอำนาจการบริหารของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน

ในท้องถิ่น โดยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ ภายในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

### 3.2 หลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายถึงหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2548 : 40) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักการ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ ตลอดจนส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากกว่าโดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น

3. ด้านประสิทธิภาพการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทวี พันธุวาลิษฐ์ (2537 : 30) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า ในการกระจายอำนาจนั้น มีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

#### 1. มีความเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลแตกต่างจากรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้ต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

## 2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่พอสมควรไม่มากจนเกินไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การมีอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

## 3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเองของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากขึ้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 4. มีงบประมาณของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมองอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการกระจายอำนาจจากการบริหารส่วนกลางของประเทศ ในเรื่องการบริหารจัดการหน่วยงาน โดยมีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ดำเนินงาน โดยมีงบประมาณรายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และการกระจายเป็นอำนาจการปกครอง ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น

ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง

### 3.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ได้มีนักวิชาการ ได้อธิบายถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2548 : 30-32) อธิบายความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ดังนี้

3.3.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐบาลกลาง

3.3.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมี

ประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.3.3 เป็นการส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนา

บทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

3.3.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหา

ระดับชาติ

3.3.5 เป็นการส่งเสริมความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและประเทศ

เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

3.3.6 การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของ

ตนเองจัดการบ้านเมืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกันกับหลักการแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม ที่มองเห็นคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว คนอยู่ที่ไกลจากท้องถิ่นหนึ่ง

ย่อมไม่สามารถเข้าใจถึงท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่น

ที่มีความสามารถมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ชัดเจนในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนใน

ท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตนเองรู้สึกรับผิดชอบห่วงใยและห่วงแทนท้องถิ่น

ของตนย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น การให้

ประชาชนในท้องถิ่นได้พัฒนา โดยร่วมแสดงความคิดเห็น ดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาใน

ท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายถึงความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และราชอาณาจักรของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 30) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จอร์น เจ คลาร์ก (Clark 1975 : 87 ; อ้างใน พีรสิทธิ์ คำนวนเศิลป์ 2543 : 10) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 41) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม ปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง ภายใต้กฎหมาย มีอิสระในการปฏิบัติงาน ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลาง

## 4.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้อธิบายไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้  
(ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2537 : 51-56)

4.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

4.2.2 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมกล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียดต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

4.2.3 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตรากฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4.2.4 มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

4.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการ



ปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

### 4.3 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 75-78)

#### 4.3.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนมาถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาล ประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

- ประการที่ 1 จำนวนความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- ประการที่ 2 ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้น
- ประการที่ 3 ความสำคัญทางด้านการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็ว

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ซึ่งได้พระราชบัญญัติให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปี ย้อนหลังเกิน 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งโครงสร้างเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตหมู่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

#### 4.3.2 รูปแบบพิเศษ ได้แก่

- 1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็น  
นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- 2) เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล  
เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา  
พ.ศ. 2542

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครอง  
ท้องถิ่นนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยการที่รัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะ  
ถูกควบคุมโดยรัฐ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมี  
ลักษณะที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงาน  
ผิดพลาด และเป็นการเร่งส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานที่สูงขึ้นและ  
สอดคล้องกับนโยบายของประเทศโดยส่วนร่วม การปกครองท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วย  
รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล  
(อบต.) และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

#### 4.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์  
การปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการ  
กระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมี  
ส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการได้กล่าวถึงไว้  
ดังนี้

ลิขิต ชีรเวทิน (2535 : 3) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การ  
ปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญ  
ยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยการปกครองท้องถิ่นมี  
ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความ  
อิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

(ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520 : 48-50) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

4.4.1 การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520 : 14) โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารการเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารท้องถิ่น เกิดคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

4.4.2 การปกครองในท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งคือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

4.4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

- 1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง
- 2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด

3) กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะในท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าว

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาข้อขัดแย้งออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ปัญหาให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นฐานที่ดีในอนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรง โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่” หรือ “ยัดยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งจะเป็นหลักสำคัญในการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนเป็นการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้อย่างมีดี

## 5. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลและการ ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ( กรมการปกครอง. 2547:19 )

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้ รัฐบาลพิจารณาการกระจายอำนาจการปกครองตนเองไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการ ประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2538 และได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทย ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือเพิ่ม แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึง พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติที่ กำหนดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ ( กรมการปกครอง. 2547 :20 )

### 5.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ( ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2542 ได้มี บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ ( กรมการปกครอง. 2547 :20 )

5.1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขต ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

5.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

5.1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็น เหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพได้ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขต ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีเขต

ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี เกือบไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 5.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

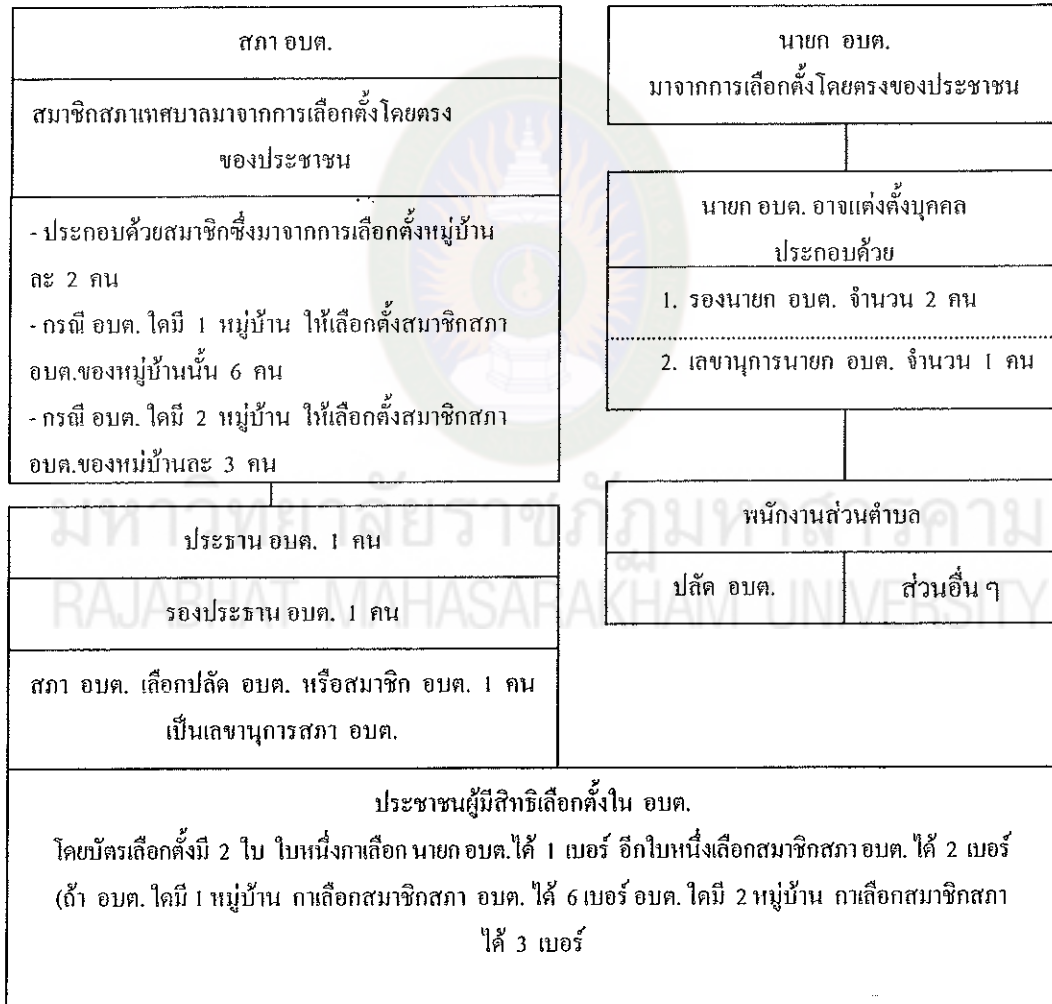
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

5.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน เขตเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เขตหมู่บ้าน สภา องค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

5.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนา

ตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546  
ที่มา : โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 290)

### 5.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 67 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

5.3.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

5.3.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำในเขต อบต. ดังนี้

1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก  
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้ตามสมควรจำเป็นและสมควร

5.3.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณากระทำได้ คือ

1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

## 6. แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการวิจัยความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

### 6.1 ปัญหาสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

ได้มีนักวิชาการได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีลักษณะของปัญหา ดังนี้ (สุวิทย์ ชัยวรพันธุ์, 2550 : 257-263)

#### 6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร

##### 1) คณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1.1) ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ แบบแผน และกฎหมาย
- 1.2) มีจำนวนไม่น้อยที่คิดถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว
- 1.3) มีวิสัยทัศน์ล้าสมัย และไม่พร้อมจะเป็นนักบริหารสำหรับงาน

การพัฒนา

##### 2) พนักงานส่วนตำบล

2.1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลอื่น ๆ ขาดความรู้และประสบการณ์ นอกจากนี้บางคนไม่เห็นความก้าวหน้า จึงมีการลาออกไปทำงานอื่น แต่มีบางคนรู้ว่าอาชีพทางตัวเองไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร แต่บางคนอยากมาทำ อะไรเป็นมูลเหตุจูงใจ ก็นำศึกษาเพื่อประกอบการพิจารณา

2.2) องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีบุคลากร ไม่เป็นไปตามกรอบอัตรากำลัง

2.3) การบรรจุแต่งตั้งถูกจ้างชั่วคราวไม่ได้คำนึงความรู้ ความสามารถ ใช้การคัดเลือกในฐานะเครือข่ายของกรรมการบริหาร หรือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาได้

2.4) บางหน่วยงานไม่มีนโยบายหรือไม่เข้าใจว่าไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการหรือพนักงานของตนไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้บุคลากรช่วยในระยะเริ่มต้นตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่

2.5) องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีข้าราชการไปช่วย แต่เมื่อถอนตัวไป และพนักงานส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ขาดความรู้และประสบการณ์ไปปฏิบัติงานแทนส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ขาดความต่อเนื่องและเสี่ยงต่อความต่อเนื่องและเสี่ยงต่อความผิดพลาดได้ง่าย

2.6) ยังไม่มีโครงการพัฒนาบุคลากรในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ให้รู้จักวิธีทำงานและความรู้ตามตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นกิจจะลักษณะ และเป็นระบบด้วย วิทยากรหลักสูตรฝ่ายรับผิดชอบการฝึกอบรมก็อาจต้องทบทวนและประเมินผลการปฏิบัติของตัวเองด้วย เพื่อมิให้ปัญหาต่าง ๆ ยังคงเกิดซ้ำซากอยู่

#### 6.1.2 ปัญหาการเมืองท้องถิ่น/อิทธิพล/ผลประโยชน์

1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความขัดแย้งและมีการร้องเรียนประทุกัน กรรมการบริหารและคณะกรรมการบริหารมีมากกว่า 1,000 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์การรับเหมาก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เนื่องจากการทำงานที่ทุจริตและไม่โปร่งใส การแก้ไขปัญหานี้คงจะต้องอาศัยการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ถึขึ้นขึ้นและการแจ้งบัญชีทรัพย์สินเมื่อได้รับตำแหน่ง เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติและการอบรมชี้แจงในเรื่องจริยธรรมให้มากขึ้น

2) มีการแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด (สมาชิกสภาจังหวัด)

3) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล และมุ่งเข้าไปหาประโยชน์มากกว่าการพัฒนาท้องถิ่น ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างก็มีปัญหามาแปลก เพราะให้อำนาจทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (คือ สภาองค์การฯ) มีอำนาจทั้งสองด้วยกันทั้งสองฝ่าย

4) มีการคอร์รัปชันและเน้นการพัฒนาโครงการสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนและแหล่งน้ำ เป็นส่วนใหญ่

5) มีผลประโยชน์จากการซื้อจัดจ้าง การรับเหมาในองค์การบริหารส่วนตำบลจะสร้างเครือข่ายให้กับกลุ่มนักเลงหัวไม้ และกลุ่มธุรกิจการเมือง ที่ลงทุนซื้อเสียงเข้ามาและนำไปสู่วงจรอุบาทว์ และเช่นฆ่ากันเองในท้องถิ่น ซึ่งมักจะมียู่เสมอ

### 6.1.3 ปัญหาโครงสร้างระบบงาน

1) คณะกรรมการบริหารจะมีอำนาจมากกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ขาดการตรวจสอบ

2) กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหาร โดยตำแหน่ง ซึ่งตามกฎหมายถ้าคณะกรรมการบริหารที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ลงมติให้พ้นจากตำแหน่งก็ถือว่า ต้องพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งทำให้สถานะภาพของการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านสูญเสียชีวิต

3) เกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร หรือขัดแย้งกันเองภายในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณโครงการ (อาจจะรวมถึงการจัดทำแผนพัฒนาตำบลด้วย

4) การจัดประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ (ในสภาระดับชาติก็ยังมีปัญหา เพราะเราไม่ได้สร้างจิตวิญญาณทางการเมืองพอเพียง)

5) การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ และมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเอกสาร และงานสารบรรณ ยึดถือระเบียบสำนักนายฯ เป็นกฎหมายตายโดยไม่อาจดัดแปลงให้เหมาะสมได้ และหัวข้อและวิธีการจัดเก็บควรพัฒนาให้เหมาะกับงานในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจ ถ้าปล่อยให้ระบบเอกสารจะยุ่งยากมากตามลำดับ ถ้าไม่มีการพัฒนาระบบเลขานุการสมัยใหม่ที่มีควารู้

6) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่ามีอำนาจที่จะแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในเป็นส่วนต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด กำหนดเป็น 4 ชั้น โครงสร้างจะแสดงแต่เพียงงานสนับสนุน งานพัฒนาโครงการต่าง ๆ จะไม่มี เว้นแต่งานโยธาที่ถนัดกันอยู่แล้ว จะไปพัฒนาตามมาตรา 66, 68 ได้อย่างไร

### 6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน

1) ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล และไม่คำนึงถึงการวางแผนพัฒนาตำบลให้ต่อเนื่องชัดเจน การวางแผนมีลักษณะสับสน ดังนี้

1.1) คนวางแผน ไม่ใช่ผู้บริหาร ผู้บริหารไม่ได้เป็นผู้วางแผน

1.2) แผนพัฒนาควรจะต้องยึดความต้องการของประชาชนเป็นหลัก รวมจากข้างล่างขึ้นข้างบน แต่กลับให้ข้างบน (อำเภอ จังหวัด) ครอบงำข้างล่าง

1.3) ผู้ทรงคุณวุฒิต้องหามาจากภายในตำบล จะเอามาจากนอกตำบลไม่ได้ แม้เขาจะมีความรู้ดีกว่าในวิชาการและในเชิงวางแผน ก็ลอกวิธีการแบบเก่า ๆ ที่อาจมีข้อถูกบ้างผิดบ้างมาตลอด

1.4) ข้อมูลวางแผน เข้าใจเป็นข้อมูลเก่าไม่ค่อยทันสมัย เพราะกว่าจะผ่านการวิเคราะห์ต้องใช้เวลา

1.5) ข้อมูลสำรวจไว้จะใช้กับการวางแผนให้ตรงความต้องการของประชาชนหรือไม่ยังเป็นที่น่าสงสัย

1.6) เวลาโครงการ/อนุมัติโครงการ ประชาชน (ภายนอกสภา องค์การฯ) มีส่วนร่วมตรงไหน เวลาหรือขั้นตอนใดบ้าง ยังเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง

2) ไม่เข้าใจระบบวางแผนและไม่ใช้แผนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน และไม่นำระบบข้อมูลมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร

#### 6.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป

##### 1) การบริหารงานคลังและงบประมาณ

1.1) ขาดฐานข้อมูลในการประมาณรายการรายได้ และตั้งงบประมาณรายจ่าย ระบบฐานสถิติต่าง ๆ แม้ของอำเภอ จังหวัด และกระทรวง ไม่มีเครื่องมือจัดเก็บข้อมูลที่เชื่อถือได้ มิฉะนั้นคงไม่คิดพลาดเรื่องตั้งแต่ต้นในการจัดตั้ง อบต. แล้วหลายเรื่อง

1.2) ขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีประสิทธิภาพ

1.3) การเบิกจ่ายงบประมาณมีข้อบกพร่อง ซึ่งที่พบ ได้แก่ ทำฎีกา

เบิกจ่ายไม่เรียบร้อยเบิกจ่ายเงินอุดหนุนผิดประเภท หลักฐานการรับ - จ่ายเงินไม่สมบูรณ์ และยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งทำรายงานเท็จและเบิกจ่ายเงินกันภายใน (หากสามารถรายงานเท็จหรือเบิกจ่ายเท็จได้ บางทีก็อาจเข้าใจจนซ้ำซ้อนแล้วก็ได้ จึงต้องแก้ไขด้วยวิธีอื่น)

1.4) การฝึกอบรมสมาชิกเสมอ จึงจำเป็นมาก

##### 2) การบริหารงานพัสดุ

2.1) การจัดซื้อจัดจ้างและอนุมัติไม่เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย เพราะขาดความเข้าใจ และบางแห่งมีการเจตนาทุจริตและสมยอม

2.2) เครื่องใช้สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกนำไปใช้

ส่วนตัวและขาดการบำรุงรักษา (ปลัด อบต. น่าจะต้องรับผิดชอบจัดทำบัญชีเก็บรักษาหรือยืม แต่ก็ไม่ควรยืมใช้ส่วนตัวเพราะเวลาองค์กรจะใช้จะไม่มี สูญหาย ชำรุดเสมอ การยืมส่วนตัวควร ยืมวัด)

2.3) การประมูลรับเหมาก่อสร้างงานในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล หลายแห่งเป็นผู้รับเหมากลุ่มเดิม ๆ

2.4) การควบคุมงานและการตรวจการจ้างเหมาในพื้นที่เข้ามาแทรกแซง

2.5) ลองแก้ด้วยวิธีการ

2.5.1 ฝึกลอบรณพนักงานส่วนตำบลทุกคนให้เข้าใจระเบียบ การจัดงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง และการเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ

2.5.2 เจ้าหน้าที่จัดเตรียมงบประมาณแล้ว ควรเปลี่ยนหน้าที่ไปทำหน้าที่อื่น ไม่ควรมาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

2.5.3 ส่วนที่เหลือให้หมุนเวียนกันเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ ไม่ประจำ และไม่แจ้งล่วงหน้า ทำเป็นหนังสือลับที่สุด ถึงเวลาคณะกรรมการชุดใดจึงจะเปิดเผยชื่อ เพื่อมิให้ติดต่อกับผู้มีผลประโยชน์กับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.5.4 ประธานกรรมการบริหาร อบต. ต้องเคร่งครัดในนโยบายนี้  
ด้วย

#### 6.1.6 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ประชาชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะขาดประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างจิตสำนึกให้คนทั่วไป ทราบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ใช่สาขาของอำเภอ ถ้า ประธานกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหาร ผู้มอบหมายหน้าที่ ปลัด อบต. มีระเบียบภายในให้ประชาชนทราบว่าเวลาทำงานบริการประชาชนที่ควรจะเป็นอย่างไร ก็เท่ากับประชาสัมพันธ์ อบต. ไปได้ครั้งหนึ่งแล้ว

2) ประชาชนยังไม่ได้รับการเรียนรู้ก่อนมีการกระจายอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเพียงนำเอาของทางราชการเข้าไปใน หมู่บ้าน ตำบล ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเรื่องของผู้รับเหมา ประชาชนยังไม่มีอำนาจตัดสินใจ ข้อนี้เองที่ผู้เขียนเคยเขียนว่า อบต. ได้เกิดขึ้นตามกระแสเรียกร้อง ปัญหาก็คือ ประชาชน เรียกร้องจริง ๆ หรือเปล่า ? หรือผู้มีประโยชน์ได้เสียหรือผู้หวังประโยชน์ได้เสียหรือผู้หวังประโยชน์จากงบประมาณ อบต. และหวังฐานเสียงในการเลือกตั้งทุกระดับเท่านั้น

3) ประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างจำกัด ทั้งด้านการติดตามตรวจสอบ และไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประธานกรรมการบริหาร และคณะกรรมการจะสนใจในการพัฒนามากขึ้น ด้วยศรัทธาอย่างจริงใจ วิธีพัฒนาชุมชน โดยดึงเอาประชาชนเข้ามาร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้ ก็จะช่วยมาก

นอกจากนี้มีข้อที่น่าพิจารณาว่า การที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการติดต่อตามผลงาน กรตรวจสอบ การกำกับดูแล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารหรือสภาองค์การตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือจะบัญญัติในกาลข้างหน้า ในฐานะเป็นกฎหมายประกอบหรือกฎหมายลูกนั้น จะทำอย่างไร ตั้งต้นกันอย่างไร ผู้ใดจะเป็นผู้เริ่มต้น ให้ประชาชนหรือชาวบ้านรู้ว่าเขามี สิทธิ ตามกฎหมาย แล้วเขาจะเริ่มใช้สิทธิเขาได้อย่างไร ขั้นตอนเป็นอย่างไร ผลจะเกิดขึ้นอย่างไร ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ท้าทายสำหรับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการ ลอกกฎหมายจากอารยะประเทศมาบัญญัติไว้ในบ้านเมืองเราให้ดูเป็นเรื่อง โก้ ๆ ตามแฟชั่นของนักการเมืองเท่านั้น

#### 6.1.7 ปัญหาความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่น ๆ ในพื้นที่

1) ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับอำเภอยังไม่คล่องตัว (รวมทั้งหน่วยงานราชการอื่นในท้องที่และนอกท้องที่ด้วย อบต. จะติดต่อโดยตรงแค่ไหน )

2) อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (น่าจะให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า กำกับ นั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงไหน เพราะต่อไปจะไม่มีปัญหา

3) ข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ยังไม่เข้าใจรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนใหญ่เข้าใจว่าตนไม่เกี่ยวข้อง จึงไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ การประสานงาน การช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบาก (เจ้าของงานจะต้องแก้ไขทัศนคติการทำงาน ผู้แสดงคนเดียว (One man show) แบบที่ชาวบ้านเขาเรียกกันว่า ข้ามาคนเดียว ให้เป็นแบบ หุ้นส่วน (Partnership) ในการพัฒนาตำบลหรือพัฒนาประเทศเสียที่ ปัญหาที่คงจะค่อย ๆ หดไปเอง

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

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

2) ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่มาจากฝ่ายการเมือง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและในส่วนพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดความเข้าใจในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการ

3) ปัญหาความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่าความขัดแย้งในการบริหารงานในด้านต่างๆ ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่เสมอ เช่น

3.1) ความขัดแย้งระหว่างประธานกรรมการบริหารและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ประธานบริหารจะทำหน้าที่ประธานการประชุมในการประชุมสภา ประธานสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนประธานกรรมการบริหาร และการจัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น

3.2) ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาและกรรมการบริหาร เช่น สมาชิกสภาบางคนปฏิบัติงานเหมือนเป็นกรรมการบริหาร กล่าวกรรมการบริหารว่าทุจริต ในขณะที่คณะกรรมการบริหารเห็นว่าสมาชิกสภาเข้ามาก้าวร้าวการบริหารงานของตน

3.3) ความขัดแย้งระหว่างกรรมการบริหาร สมาชิกสภาและพนักงานส่วนตำบล เช่น กรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาบางคนใช้อำนาจอิทธิพลในการบริหารงาน และไม่พอใจพนักงานส่วนตำบลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน หรือพนักงานส่วนตำบลบางคนมีอิทธิต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

4) ปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่งจากการสำรวจ

ข่าวสารการร้องเรียนจากสื่อมวลชนและการร้องเรียนไปยังกรมการปกครอง พบว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารตำบลบางส่วนยังขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์ ปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง ตามระเบียบหรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตในรูปแบบต่างๆ จนมีการร้องเรียนจากกลุ่มองค์กรต่าง ๆ และประชาชน ไปยังอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง

## 7. ข้อมูลเกี่ยวกับอำเภอยางตลาด

### 7.1 ประวัติอำเภอยางตลาด

ในสมัยรัชการที่ 3 นับว่าเป็นช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสำหรับบ้านเมืองหลายประการไม่ว่าจะปรับปรุง ทำนุบำรุงบ้านเมืองเพื่อความเจริญและความเป็นอยู่ของราษฎรไม่ว่าจะเป็นการจัดระบบการจัดเก็บภาษีอากร การสร้างเมือง สำหรับหัวเมืองภาคตะวันออกเฉียงเหนือในบริเวณที่ราบสูงโคราชและที่ราบสูงสกลนครรวมไปถึงหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางเกิดเมืองสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ขึ้นอีกหลายเมือง

ในระยะก่อน พ.ศ.2370 ประชากรเมืองกาฬสินธุ์มีประชากรอาศัยอยู่ไม่มากนัก กลุ่มที่มีบทบาทในการบังคับบัญชาควบคุมคนคือ กลุ่มผู้ปกครอง ได้แก่ เจ้าเมือง อุบลราชธานี ราชบุรี และเพียงผู้ใหญ่น้อยคนเพียงผู้น้อย - ท้าวผู้น้อย ส่วนกลุ่มคนผู้ถูกปกครองนั้นก็ ได้แก่ ผู้คนที่มาพร้อมกับการอพยพ ผู้คนที่เป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่อยู่ในพื้นที่ที่ถูเข้าตั้งถิ่นฐานครอบครอง พ.ศ. 2367 เมื่อพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จครองราชย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ข้าหลวงแยกย้ายกันไปตรวจตราสามโนครวัและตั้งกองสักอยู่ตามหัวเมืองอีสานบางเมือง อันมีเมืองกาฬสินธุ์ สุวรรณภูมิ ร้อยเอ็ด ซึ่งจำนวนผู้คนที่ถูกดูแลนี้เรียกว่า “แลก” (แลก หมายถึงชายฉกรรจ์ที่มีความสูงเสมอไหล่ 2.5 ศอกออกขึ้นไป จนถึงอายุ 70 ปี )

โดยโปรดเกล้าให้ขุนพิทักษ์และหมื่นภักดีตั้งกองสักแลกที่เมืองกาฬสินธุ์(การสักแลก คือ การใช้เหล็กแหลมสักข้อมือชายฉกรรจ์เพื่อบอกให้ทราบถึงสังกัด) เพื่อกำหนดการเกณฑ์ส่วนเนื่องจากในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้ ต้องการผลผลิตจากป่าเพื่อนำไปเป็นสินค้าสำเภากับจีน สำหรับเมืองกาฬสินธุ์กำหนดให้ผูกส่วย ผลเร็ว (หมากแห้ง) เงิน กระวาน และสีผึ้งต่อราชสำนักแต่ถ้าแลกหาสิ่งของส่วยส่วยไม่ได้ต้องชำระค่าส่วยคนละ 4 บาทต่อปีแทน

ใน พ.ศ. 2443 รัฐบาลกลางจัดแบ่งกลุ่มหัวเมืองในแต่ละมณฑลออกเป็น “บริเวณ” สำหรับบริเวณในมณฑลอิสานมี 5 บริเวณ คือ

1. บริเวณอุบลราชธานี ประกอบด้วย อุบลราชธานี ยโสธร และเขมราฐ
2. บริเวณจำปาศักดิ์



3. บริเวณชุมชน มี ชุขันธ์ ศรีสะเกษ และเดชอุดม
4. บริเวณสุรินทร์ มี สุรินทร์และสังขะ
5. บริเวณร้อยเอ็ด มี ร้อยเอ็ด สุวรรณภูมิ มหาสารคาม กมลาไสย และเมือง

### กาฬสินธุ์

การปกครองแบบบริเวณถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2450 ซึ่งก่อนหน้านั้นยกเลิกไป จัดเป็นการปกครองแบบจังหวัด ปรากฏว่าเมืองต่างๆเริ่มมีอำเภอเกิดขึ้นใหม่ พ.ศ. 2499 ดังนี้

เมืองกาฬสินธุ์ มีพระยาไชยสุทนต์(เก)	เป็นผู้ว่าราชการเมือง
อำเภออุทัยกาฬสินธุ์ มีขุนไชยทรงยศ(สี)	เป็นนายอำเภอ
อำเภอปทุมกาฬสินธุ์ มีขุนอักษรสุริยันต์ (สัง)	เป็นนายอำเภอ
อำเภอกันทรวิชัย มีท้าวสุพรหม	เป็นนายอำเภอ
อำเภอกุศลินนารายณ์ มีพระธิเบศร์วงษา	เป็นนายอำเภอ
อำเภอแขงบาดาล มีขุนบาดาลนิคมเขตร (ฮวด)	เป็นนายอำเภอ
อำเภอท่าขอนยาง มีเมืองแสน(หล้า)	เป็นนายอำเภอ
อำเภอภูแล่นช้าง มีหลวงภูมลาพิพัฒน์(โกย)	เป็นนายอำเภอ
เมืองกมลาไสย มีพระราษฎรบริหาร(ทอง)	เป็นผู้ว่าราชการเมือง
อำเภอปทุมกมลาไสย มีหลวงไสยศาสตร์ (แดง)	เป็นนายอำเภอ
อำเภออุไทยกมลาไสย มีหลวงกมลเศรษฐมพงษ์	เป็นนายอำเภอ
อำเภอปทุมเสลภูมิ มีอรรควงษ์(โท)	เป็นนายอำเภอ
อำเภอสหัชชันธุ์ มีหลวงสหัชนิการบัญชา(แพ่ง)	เป็นนายอำเภอ

เมื่อรัฐบาลได้ปฏิรูปการปกครองหัวเมืองเสียใหม่หลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 ผ่านไปแล้วทำให้เมืองต่างบริเวณพื้นที่เมืองกาฬสินธุ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จนกลายเป็นระบบการรวมตัวตั้งหรือยุบรวม ดังที่ปรากฏจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ เมืองท่าขอนยาง ได้ถูก ยุบเป็นตำบลในสังกัดจังหวัดมหาสารคาม เมืองภูแล่นช้างถูกยุบเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอ กุศลินนารายณ์ อยู่ริมทางหลวงสายบ้านห้วยผึ้งไปบ้านนาคู กิโลเมตรที่ 32 ห่างบ้านนาคู 7 กิโลเมตร เป็นตำบลที่มีท่าลนาข้าวดีเมื่อยุบอำเภอปทุมกาฬสินธุ์ซึ่งเดิมตั้งอยู่ในเมืองไปตั้งใหม่ริมหนองหมาจอกแล้วเรียก “อำเภอภูแล่นช้าง” เพื่อเป็นอนุสรณ์ที่เมืองภูแล่นช้างถูกยุบ ครั้นต่อมาจึงเปลี่ยนเรียก “อำเภอขามเฒ่า” เพื่อให้ตรงกับนามตำบลที่ตั้งอำเภอมาทูวันนี้

อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ เดิมชื่ออำเภอปทุมกาฬสินธุ์ ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2451 บริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอที่อยู่บ้านคงเค็ง หมู่ที่ 4 ตำบลคอนสมบูรณ์ เมื่อมีประกาศใช้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และการแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ทางราชการจึงเอาชื่อ “ภูแล่นช้าง” มาเป็นชื่ออำเภอแทน อำเภอปัจฉิมกาฬสินธุ์ต่อมาทางราชการได้ย้าย ที่ว่าการอำเภอภูแล่นช้างข้างบ้านดงเค็ง มาตั้ง ณ “บ้านยางน้อย” ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของหนองหมาจอก ซึ่งทางราชการได้เปลี่ยนชื่อ อำเภอภูแล่นช้างเป็นอำเภอยางตลาด ในปี พ.ศ. 2458 ตามชื่อบ้านยางซึ่งได้มีการพัฒนาให้มีความเจริญขึ้นตามลำดับ เมื่อปี พ.ศ. 2468 ได้มีการย้ายที่ว่าการอำเภอมาตั้งทางทิศใต้ของหนองหมาจอก ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานเทศบาลตำบลยางตลาดในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2490 ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดกาฬสินธุ์ขึ้น ให้ไว้ ณ วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2490 เป็นปีที่ 2 ในรัชการปัจจุบัน โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงท้องที่จังหวัดมหาสารคามเสียใหม่โดยจัดตั้งจังหวัดกาฬสินธุ์ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2490 เป็นต้นไป ให้แยกอำเภอกาฬสินธุ์ อำเภอกมลาไสย อำเภอยางตลาด อำเภอสหัสขันธ์ และ อำเภอกุฉินารายณ์ออกจากการปกครองของจังหวัดมหาสารคาม ตั้งให้เป็นจังหวัดเรียกว่า จังหวัดกาฬสินธุ์

ที่ว่าการอำเภอยางตลาด ซึ่งตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ได้มีการปรับปรุงซ่อมแซมมา โดยตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. 2540 กรมการปกครองได้อนุมัติงบประมาณให้ก่อสร้างอาคารหลังใหม่ถัดจากอาคารที่ว่าการหลังเดิมไปทางทิศตะวันออก 200 เมตร เป็นเงิน 6,595,000.-บาท (หกล้านห้าแสนเก้าหมื่นห้าพันบาทถ้วน) และในปี พ.ศ. 2541 ได้อนุมัติงบประมาณในการก่อสร้างหอประชุมอีก เป็นเงิน 11,205,000 บาท (อำเภอยางตลาด. 2552 : 1-3)

## 7.2 สภาพทั่วไป

### 7.2.1 ที่ตั้งและอาณาเขต

1) ที่ตั้ง อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 ตำบลยางตลาด อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดกาฬสินธุ์ ประมาณ 17 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 580 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งหมด 621.084 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 388,177.5 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 8.9 ของเนื้อที่ทั้งจังหวัด (อำเภอยางตลาด. 2552 : 4-6)

### 2) อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับอำเภอห้วยเม็ก อำเภอหนองกุงศรี และอำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดต่อกับอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเมือง อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์  
ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเชียงยืนจังหวัดมหาสารคาม

### 7.2.2 การเมืองและการปกครอง

1) หน่วยการปกครอง จำนวนเทศบาล อบต. ตำบล/หมู่บ้านการปกครอง

1.1) แบ่งเขตการปกครองตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

เป็น 15 ตำบล 208 หมู่บ้าน

1. ตำบลยางตลาด	มี 20 หมู่บ้าน
2. ตำบลบึงบาน	มี 23 หมู่บ้าน
3. ตำบลห้วยน้ำคำ	มี 19 หมู่บ้าน
4. ตำบลห้วยจั่ว	มี 13 หมู่บ้าน
5. ตำบลหนองฮีเด่า	มี 11 หมู่บ้าน
6. ตำบลคลองขาม	มี 19 หมู่บ้าน
7. ตำบลอู่แม่	มี 12 หมู่บ้าน
8. ตำบลคอนสมบูรณ์	มี 14 หมู่บ้าน
9. ตำบลนาเชือก	มี 14 หมู่บ้าน
10. ตำบลเขาพระนอน	มี 9 หมู่บ้าน
11. ตำบลอิติ้อ	มี 12 หมู่บ้าน
12. ตำบลเว่อ	มี 11 หมู่บ้าน
13. ตำบลนาดี	มี 9 หมู่บ้าน
14. ตำบลโนนสูง	มี 12 หมู่บ้าน
15. ตำบลหนองดอกเป็น	มี 10 หมู่บ้าน

1.2) เทศบาลตำบลมี 5 แห่ง

1. เทศบาลตำบลยางตลาด ประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1,2,3,4,6,9,10,19,20)
2. เทศบาลตำบลโคกศรี ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 3,4,5,6 ตำบลอู่แม่และหมู่ที่ 13 ตำบลคอนสมบูรณ์)
3. เทศบาลตำบลบึงบาน ประกอบด้วย 23 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1-23)
4. เทศบาลตำบลอิติ้อ ประกอบด้วย 12 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1-12)
5. เทศบาลตำบลห้วยน้ำคำ ประกอบด้วย 19 หมู่บ้าน (หมู่ที่ 1-19)

### 1.3) องค์การบริหารส่วนตำบล 12 แห่ง

1. องค์การบริหารส่วนตำบลยางตลาด
2. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยวัง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองอิแต่า
4. องค์การบริหารส่วนตำบลอุ่มเม่า
5. องค์การบริหารส่วนตำบลคอนสมบูน
6. องค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม
7. องค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก
8. องค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระนอน
9. องค์การบริหารส่วนตำบลเว่อ
10. องค์การบริหารส่วนตำบลนาดี
11. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสูง
12. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองตอกแป้น

#### 7.2.2 ประชากร ประชากรตามสถิติทะเบียนราษฎร (รวมในเขตเทศบาล)

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2551 รวมทั้งสิ้น 128,165 คน แบ่งเป็นชาย 63,823 คน หญิง 64,342 คน และมีครัวเรือนทั้ง 6,583 ครัวเรือน

7.3 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ (ระบุกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การประกอบอาชีพ เกษตรกรรม ประมง ปศุสัตว์ การอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การค้า การบริการและการท่องเที่ยว)

7.3.1 การเกษตรกรรม อำเภอยางตลาดมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทางการเกษตร สภาพดินมีความเหมาะสมสำหรับการทำเกษตร มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติและแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นเองอย่างพอเพียง พื้นที่เกษตรบางส่วนอยู่ในเขตชลประทาน เช่น พื้นที่ตำบลนาเชือก บัวบาน คอนสมบูน อุ่มเม่า นาดี เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งทำให้ประสบปัญหาน้ำท่วม และพื้นที่บางส่วนอยู่นอกพื้นที่เขตชลประทาน เช่น ตำบลโนนสูง อิตื้อ คลองขาม ห้วยน้ำคำ หนองตอกแป้น เป็นต้น ซึ่งมีประสบปัญหาภัยแล้งซ้ำซาก

7.3.2 การประกอบอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ อาชีพหลักคือ ทำนา อาชีพรอง เช่น เลี้ยงสัตว์ ค้าขาย

- 1) ปศุสัตว์ สัตว์เลี้ยงที่สำคัญ คือ โค กระบือ สุกร เป็ด ไก่

2) ประมง มีการทำการประมงที่มีชื่อเสียงในการเลี้ยงกุ้งก้ามกราม มีการเลี้ยงปลา

3) อุตสาหกรรม มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า ผ้าม่าน ผ้าห่ม กระเป๋า หมอนจิด เป็นต้น

7.4 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านสังคม (ระบุสภาพด้านสังคม ได้แก่ การศึกษา ด้านศาสนา สาธารณสุข คุณภาพชีวิต ประเพณี วัฒนธรรม )

7.4.1 การศึกษา ประชากรส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา บางส่วนที่ไม่มีโอกาสศึกษาต่อมีศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานฯ ในพื้นที่ที่สนับสนุนการศึกษานอกระบบ

7.4.2 ศาสนา ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม เช่น ฮีต 12 คลอง 14 งานประเพณีบุญบั้งไฟ มีงานประเพณีประจำปีของท้องถิ่น คือ บุญคูณลาน หรือ บุญกุ่มข้าวใหญ่ ซึ่งจัดในห้วงเดือน มกราคม - กุมภาพันธ์ ในแต่ละปี

7.4.3 ด้านการสาธารณสุข มีโรงพยาบาลของรัฐ 2 แห่ง มีสถานีอนามัยในตำบล 17 แห่งครอบคลุมพื้นที่ 15 ตำบล

7.5 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย(ระบุการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านความมั่นคง วิเคราะห์สถานการณ์ด้านความเรียบร้อย)

4.5.1 มีสถานีตำรวจจำนวน 3 แห่ง

4.5.2 มีชุดกองกำลังผสม และชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน

4.5.3 ประชาชนในส่วนใหญ่มีความรู้ด้านกฎหมาย และให้ความสนใจต่อข่าวสารบ้านเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ทนต่อเหตุการณ์

7.6 การวิเคราะห์ข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม(ระบุสภาพทางทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศน์ ดิน น้ำ ป่า ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพสิ่งแวดล้อม)

7.6.1 มีป่าไม้ในเขตอำเภออย่างตลาด คือ ป่าสงวนแห่งชาติดงระแนง อยู่ทางตอนเหนือของอำเภอ มีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 69,375 ไร่ ของพื้นที่อำเภอ พื้นที่ป่าส่วนใหญ่อยู่เขตพื้นที่ตำบลบัวบาน เว่อ เขาพระนอน อีต้อ คลองขาม และโนนสูง

7.6.2 มีแหล่งน้ำธรรมชาติ/สาธารณะที่สำคัญ ได้แก่

1) ลำน้ำป่าว ความจุ 1,430 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ 314,300 ไร่

2) บึงอร่าม พื้นที่ 2,000 ไร่

- 3) หนองหมาจอก ความจุ 1 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ 500 ไร่
- 4) หนองหญ้าฆ่า ความจุ 2.5 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ 3,000 ไร่
- 5) หนองบ้านสา ความจุ 1 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ 1,000 ไร่
- 6) ลำห้วยปลาหลด ระยะทาง 47 กิโลเมตร

พื้นที่รับน้ำในเขตชลประทาน มี 9 ตำบลได้แก่ ตำบลนาเชือก ตำบลบัวบาน ตำบลคอนสมบูรณ์ ตำบลอุ้มเม่า ตำบลนาดี ตำบลห้วยวัง ตำบลหนองอิเฒ่าบางส่วน ตำบลคลองขามบางส่วนตำบลยางตลาด (อำเภอยางตลาด. 2552 : 19-20)

## 8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธิดารัตน์ ชารสินธุ์ (2549 : 96-97) ได้วิจัย ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงานด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่าโดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกันต่อปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พนักงานเทศบาลที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

ทรงศักดิ์ เรืองศรีมัน (2545 : 70-74) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอแกลง จังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหา ดังนี้ (1) ปัญหาจากการขาดความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์และจริยธรรมของผู้บริหารอบต. (2) ปัญหาจากการขาดความเชี่ยวชาญในงานของพนักงาน (3) ปัญหาจากขาดวุฒิภาวะ และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของพนักงาน อบต. ทั้งใน ส่วนของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง (4) ปัญหาด้านงบประมาณ (5) ปัญหาด้านอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ (6) ปัญหาจากการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก (7) ปัญหาจากไม่ประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านรู้ข่าวสาร

พระกฤษกร คลังแสง (2549 : 84-86) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล ศึกษากรณีเรื่องตำบลโคกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผลจากการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลโคกพระโดยรวมแล้วเป็นรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการอำนวยการ และด้านการรายงาน อยู่ในระดับปานกลางและมีปัญหาอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการงบประมาณ ด้านการประสานงาน และด้านการบริหารงานด้านบุคคล ทรัพย์สินที่มี

ประโยชน์ โดยมีปัญหาารายรับของต้นทุนดังกล่าว ดังนี้ ด้านการงบประมาณ เป็นปัญหาอันดับหนึ่งของเทศบาล ปัญหาคือ ปัญหางบประมาณเทศบาลมีขีดจำกัดไม่เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น ปัญหาเทศบาลไม่สามารถพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มขึ้นปัญหาการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลประโยชน์ทางการเมืองคือ การลงทุนเพื่อหวังผลคะแนนในการรับเลือกตั้ง ปัญหาขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินที่มีประโยชน์ ปัญหาการบริหารงบประมาณเน้นกิจกรรมที่เป็นวัตถุประสงค์ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างอาคาร ถนนมากเกินไป โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมของประชาชนในท้องถิ่น และปัญหาขาดการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน

สุรัตน์ พิมนิสัย (2549 : 56-57) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการศึกษาพบว่า

1) ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมแล้วอยู่ระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายชื่อของแต่ละด้านจากทั้ง 4 ด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายชื่อของแต่ละด้านพบว่าปัญหาการบริหารทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง

2) ผลการเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีอายุและระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ 25- 34 ปี อายุ 35- 44 ปี และอายุ 45 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมเป็นรายได้ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดัยสำคัญ 0.05 และคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาหรือ ปวช. อนุปริญญาหรือ ปวส. และระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไปมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

เริงชัย ตั้งรุ่งเรืองอยู่ (2547 : 74-76) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่กิ่งอำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาค้นคว้าปรากฏดังนี้

1) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม และจำแนกตามระดับการศึกษาพบว่า มีปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็นรายด้าน 3 ด้าน

อยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ ด้านโครงสร้างและระบบ ส่วนด้านการบริหารงานพัสดุ มีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับน้อย

2) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม และเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลางมีด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานการคลังและงบประมาณ และมีปัญหาในระดับน้อยในด้าน โครงสร้างและระบบงาน และการบริหารงานพัสดุ ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาในระดับการบริหารงานด้านบุคคลอยู่ในระดับปานกลางและมีปัญหาระดับน้อยในด้านการบริหารงานการคลังและงบประมาณ ด้าน โครงสร้างและระบบงาน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง ในด้านการบริหารงานการคลังและงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านโครงสร้างและระบบ และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อยในด้านการบริหารงานพัสดุ

3) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาประถม ศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้นมัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช . หรือเทียบเท่า อนุปริญญา / ปวส . หรือเทียบเท่า พบว่ามีปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกันสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นกับปัญหาในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

เกรียงศักดิ์ ฝ้ายสีงาม (2543 : 74-75) ได้ศึกษา การปฏิบัติงานและปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมเห็นว่า การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและการคลัง การบริหารงานโยธา ทุกด้านรวมอยู่ในระดับมาก และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ และระดับศึกษาที่แตกต่างกันมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุดคือ ด้านการบริหารงานการเงินและการคลังงบประมาณมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

พระมหาสมคิด คำผง (2546 : 56-58) ที่ได้ศึกษา ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอชุมพวง จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า ปัญหาในการบริหาร



งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุซันท์ จังหวัดศรีสะเกษ ด้านการเตรียม  
งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การตรวจสอบงบประมาณ  
โดยรวม ทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา  
องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมมีความคิด  
เห็นต่อปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภออุซันท์ จังหวัด  
ศรีสะเกษ แตกต่างกันทุกด้าน

โกวิท สโมสร (2550 : 65-67) ที่ได้ศึกษาสภาพปัญหาในการบริหารงบประมาณ  
ของเทศบาลขนาดกลาง ในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง  
และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมาก  
ไปน้อย คือ ด้านการตรวจสอบงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านการเตรียมงบประมาณ ด้านการ  
บริหารงบประมาณ และ ด้านการอนุมัติงบประมาณ และความคิดเห็นของบุคลากรของ  
เทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะผู้บริหาร  
และพนักงานเทศบาล โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

สุทธิพันธ์ บุญมี ( 2541 : 71-73) ได้ศึกษาวิจัย ปัญหาการบริหารงานขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัด โครงสร้างและ  
ระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ พบว่า  
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบล  
ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้าง ไม่ศึกษา  
กฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน  
วินัย ซาคีหัต (2546 : 164-166) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาการบริหารงาน ของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตราด ผล  
การศึกษาพบว่า ด้านการจัดการมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ปัญหาที่สำคัญ คือ ความสะอาดและ  
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ทำการ การปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้อย่างอิสระ การ  
มอบหมายงานและความรวดเร็วในการสนองความต้องการของประชาชน ด้านบุคลากร มี  
ปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญ คือ การให้รางวัลพิเศษ จำนวนบุคลากร การจัด  
อบรมหรือการส่งบุคลากร ไปอบรมและการประสบความสำเร็จในการทำงาน ตามอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการฝ่ายบริหารด้านงบประมาณมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ปัญหาที่สำคัญ  
คือ การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การจัดเก็บภาษีและความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ ใน  
การจัดเก็บภาษี ด้านพัสดุมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญ คือ การจัดซื้อจัดจ้าง

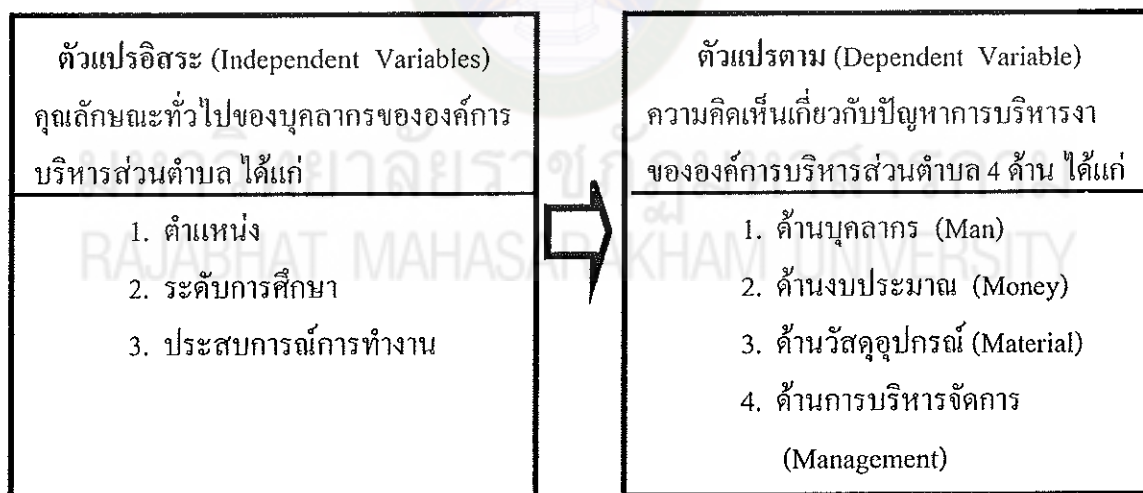
การมี/การดูแลการใช้วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานและเมื่อดูในภาพรวม ทั้ง 4 ด้านแล้ว พบว่ามีปัญหา อยู่ในระดับปานกลางปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านการจัดการ ด้านบุคลากรในภาพรวมแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติที่  $p < 0.05$  คือ ระดับการศึกษาและตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านงบประมาณในภาพรวมแตกต่างกัน คือ ตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาด้านพัสดุในภาพรวมแตกต่างกัน คือ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง ส่วนปัจจัยที่ทำให้ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตราดในภาพรวมทั้ง 4 ด้าน แตกต่างกันคือ ระดับการศึกษา อาชีพพื้นฐานและตำแหน่งในการเป็นนักการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 ชั้น 4 หรือชั้น 5 จะเผชิญปัญหาในการบริหารงาน ด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงานที่สำคัญคือขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จะมีความต้องการงบประมาณและบุคลากรมากกว่าจากผลการศึกษานี้ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีแผนนโยบายในการพัฒนาองค์กร และเสริมสร้างความรู้แก่บุคลากร ทุกระดับในองค์การบริหารส่วนตำบล วางแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อขอรับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นและควรส่งเสริมสนับสนุนด้านอาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

ประโยชน์ เลี้ยวสมบุรณ์ (2548 : 39-40) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการมี 5 ปัจจัย คือ อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน บุคคล งบประมาณและการคลัง การควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการมีส่วนร่วม ทางการเมืองของประชาชน ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่เห็นว่าการรักษาความสะอาดของถนน หนทางและการกำจัดขยะมูลฝอยมีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 33.90 ปัจจัยด้าน การบริหารงานบุคคล เห็นว่าการใช้ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้ายพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.40 ปัจจัยด้านงบประมาณ และการคลัง เห็นว่าการใช้แผนที่ภาษีในการจัดเก็บภาษีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับ ปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22.20 ปัจจัยด้านการควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าควรเน้นความร่วมมือและประสานงานมากกว่าการควบคุม มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็น ร้อยละ 29.20 และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เห็นว่าการส่งเสริมให้

ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43.20 ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรเอาใจใส่ดูแล และให้ความสำคัญเรื่องการรักษาความสะอาดของถนนหนทางและการกำจัดขยะมูลฝอย การใช้ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้ง โยกย้ายพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล การใช้แผนที่ภายในการจัดเก็บภาษีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรเน้นความร่วมมือและประสานงานมากกว่าการควบคุม และควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับ

### 9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำทรัพยากรการบริหาร 4 M's (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย