

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง การดำเนินงานด้าน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
7. บทบาทการดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคามพื้นที่ในการศึกษา
9. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

##### 1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้ให้ความหมายของการดำเนินงาน ไว้ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงาน มีความหมาย  
เช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออก โดยอาจจะ  
สังเกตได้หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงาน ไว้ว่า เป็น  
พฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการ ใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกาย รวมทั้ง  
การปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกและสังเกต ได้ในสภาวะการณ์หนึ่งๆหรืออาจเป็น  
พฤติกรรมที่ล่าช้า คือ บุคคล ไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติใน โอกาสต่อไปเป็น  
พฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่างๆเป็นส่วนประกอบ ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ

สามารถประเมินผลได้ง่าย แต่กระบวนการในการที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมนี้ต้องอาศัยเวลา และการตัดสินใจหลายขั้นตอน

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน หมายถึง การกระทำหรือการทำให้เป็นไป หรือ การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือตามความรับผิดชอบ

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมีผู้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานไว้ดังนี้

### 2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานว่า

2.1.1 ลักษณะทั่วไปของประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัว ตลอดจน สิ่งอื่นๆที่คล้ายคลึง

2.1.2 ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เขาจะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกว่ามีความรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติงาน

2.1.3 ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลต่ออันข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทัศนคติ การรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น

### 2.2 ปัจจัยของการดำเนินงาน

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) อธิบายถึงปัจจัยของการดำเนินงานว่า

2.2.1 ปัจจัยที่สำคัญและต้องมีการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงาน คือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

2.2.2 การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จึงมีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับ ความจำเป็นของงานและได้รับการจูงใจในระดับสูง อาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดี หากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงานหรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงานไม่ชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาโดยการนำความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่องานมาเป็นองค์ประกอบในการแสดงพฤติกรรมออกมาเป็นความสามารถ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ

## แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายท่าน ดังตัวอย่างต่อไปนี้  
 ลีริอร์ ชันรหัตต์ (2541 : 2) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้  
 ไชมอน (Simon. 1947 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน  
 ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินงาน โดยมีทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เป็นเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

#### 2.1 เทย์เลอร์

ได้ศึกษาและวิจัยเรื่อง “Time and Motion Study” ได้ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาช่วย ในการบริหารงานโดยใช้หลัก “Equal pay for Equal work” มองคนในเชิงเศรษฐทรัพย์ (Economic Man) แต่ละเลยการศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคล และไม่สนใจ

สิ่งจูงใจอย่างอื่นนอกจากเงิน จากการวิจัยทำให้ค้นพบวิธีการจัดการตามแนววิทยาศาสตร์ ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ (Taylor. 1911 : 107 – 109)

2.1.1 พัฒนาวิธีปฏิบัติงานให้ดีที่สุด (Develop principle of work) ใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

2.1.2 กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (Standard of work)

2.1.3 กำหนดเครื่องมือในการควบคุมงาน (Control or work)

## 2.2 เฮนรี ฟาโยล

ได้เสนอหลักการบริหารที่ดี ดังนี้ (Henry Fayol. 1949 : 39 -40)

2.2.1 แบ่งงานกันทำ

2.2.2 กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.2.3 กำหนดสายการบังคับบัญชา

2.2.4 ให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.2.5 จะต้องมีวินัย

2.2.6 ให้มีศูนย์กลางของอำนาจ

2.2.7 ให้มีเอกภาพในการอำนวยการ

2.2.8 ให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน

2.2.9 ถือหลักประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว

2.2.10 ถือความเป็นระเบียบ

2.2.11 ถือหลักของความเสมอภาพ

2.2.12 ถือหลักของการให้ประโยชน์ตอบแทน

2.2.13 ให้มีความคิดริเริ่ม

2.2.14 ให้มีความสามัคคี

## 2.3 กุลิก และอุวิก

ได้เสนอเป็นหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ โดยใช้ตัวย่อของอักษรตัวแรกของแต่ละคำมาเรียงกัน คือ Planning Organizing Staffing Directing Coordinating Reporting และ Budgeting “POSDCoRB” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (Gulick and Urwick. 1973 : 17)

2.3.1 Planning หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดโครงการไว้ล่วงหน้า

2.3.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือหน่วยงาน

2.3.3 Staffing หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคล

2.3.4 Directing หมายถึง การสั่งการ

2.3.5 Coordinating หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

2.3.6 Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานและการประชาสัมพันธ์ขององค์กร

2.3.7 Budgeting หมายถึง การบริหารงบประมาณ

## 2.4 กระบวนการบริหารหรือกระบวนการจัดการ

ควรประกอบด้วยขั้นตอนที่เรียกว่า “POSDCIT” คือ (ศิริอร ชันชหัตถ์, 2541 : 53)

2.4.1 Planning ในการบริหารหรือการจัดการจำเป็นต้องมีการวางแผน กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กรเพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ

2.4.2 Organizing เป็นการกำหนดหมวดหมู่ของงาน กำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และแผนกหรือฝ่าย และกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ภายในองค์กร และองค์กรนี้กับองค์กรภายนอก

2.4.3 Staffing เป็นการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การมอบหมายงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการรักษาวินัย

2.4.4 Directing เป็นการตัดสินใจ สั่งการและมอบหมายงานให้แก่บุคลากรขององค์กรเพื่อดำเนินการตามแผน โครงการ และงานขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2.4.5 Coordinating เป็นการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2.4.6 Information หมายถึง สารสนเทศที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อองค์กรซึ่งจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจองค์กร ช่วยประชาสัมพันธ์องค์กร และช่วยพัฒนาบุคลากรให้ทันสมัย ทันโลก และทันเหตุการณ์

2.4.7 Technology หมายถึง เทคนิควิธีการ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยในการผลิต ให้บริการและการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ

สรุป ในการบริหารตามแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความคล้ายคลึงกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานสำเร็จเสร็จสิ้น แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารคือ ผู้บริหารของหน่วยงาน เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการสั่งการ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีความรู้ มีทักษะในลักษณะสหวิทยาการ ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่ความคิด การวางแผน กำหนดโครงการ การควบคุม ตลอดจนการบังคับบัญชา

### 3. 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)

3.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือ บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหาการฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

3.2 ด้านงบประมาณ งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้ว ในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของงบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

3.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ทรัพย์สิน อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่

ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

3.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์กร เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

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

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีผู้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 602) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อ แม่ ลูก

สมยศ นาวิการ (2520 : 51-55) กล่าวว่า บทบาทมีอยู่ 4 ลักษณะ ได้แก่

- 1.1 บทบาทตามที่กำหนด คือ บทบาทที่สังคมกลุ่มหรือองค์กรกำหนด
- 1.2 บทบาทหน้าที่ที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ

1.3 บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของ

พฤติกรรม ที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่ง คิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ดี

1.4 บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่ง ได้ปฏิบัติ หรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของ ผู้อยู่ใน ตำแหน่งนั้น

วินิจ เกตุคำ (2522 : 6) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง การแสดงออกของบุคคลใน ด้านที่เกี่ยวกับคำพูด ลักษณะท่าทาง การตอบสนอง อากักริยา เพื่อให้ผู้อื่นทราบว่าตนกำลัง ทำหน้าที่อะไรอยู่ มีตำแหน่งหรือฐานะทางสังคมอย่างไร

ตุลา มหาวสุธานนท์ (2524 : 19) กล่าวว่า บทบาท หมายถึง พฤติกรรมของคน ที่เกิดขึ้น โดยตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ โดยตั้งใจหรือถูกบังคับ ซึ่งพฤติกรรมของแต่ละคนจะ แสดงได้หลายอย่าง เพราะคนแต่ละคนอยู่ในสังคมที่แตกต่างกัน หากอยู่ในสังคมเดียวกันก็จะ แสดงบทบาทที่สังคมที่ตนอาศัยอยู่ในขณะนั้นคาดหวังยอมรับ

สุชา จันทร์เอม (2524 : 28) กล่าวว่า บทบาท เป็นสิ่งที่บุคคลในสภาพต่าง ๆ พึงกระทำนั้นคือสังคมกำหนดคตินิธิและหน้าที่สถานภาพอย่างไรแล้วบุคคลในสภาพนั้นจะต้อง ประพฤติปฏิบัติตามหน้าที่

อุทัย หิรัญโต (2526 : 30) กล่าวว่า บทบาท คือ การปฏิบัติหน้าที่หรือ การแสดงออกของคน ซึ่งคนอื่นคาดคิดหรือมุ่งหวังว่าเขาจะกระทำอยู่ภายใต้สถานการณ์ทาง สังคมอย่างหนึ่งการที่คนอื่นคาดหมายหรือหวังให้เขากระทำอย่างนั้น ก็ถือว่าเอาฐานะและ หน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐาน

อรุณ รักรธรรม (2532 : 41) กล่าวว่า บทบาท เป็นการปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ของ สถานภาพ ตำแหน่ง เช่น มีตำแหน่งเป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงลูก เป็นครู บทบาท คือ ต้อง สั่งสอนนักเรียน นอกจากนี้บทบาทจะช่วยให้บุคคลมีพฤติกรรมที่มีประสิทธิภาพเพราะเมื่อมี หน้าที่ ต้องรับผิดชอบ และปฏิบัติในสิ่งที่สังคมยอมรับ เราก็สามารถแสดงบทบาทได้อย่าง สอดคล้องกับสังคมที่เราอยู่ได้

ปราณี จิตวิวัฒนา (2543 : 46-48) กล่าวว่า บทบาท คือ การที่บุคคลปฏิบัติตาม สิทธิและหน้าที่ของตนในสถานการณ์ที่ตนมีอยู่บทบาทอาจพิจารณาได้ 2 ความหมาย ดังนี้

ประการที่ 1 พิจารณาในเรื่องโครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคล

ประการที่ 2 พิจารณาในด้านการปฏิบัติต่อกัน บทบาท หมายถึง การกระทำ ต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำอย่างมีแบบแผน โดยผ่าน



การเรียนรู้มาก่อน คือ ความคาดหวังนั่นเอง เช่น บุคคลอื่นคาดไว้ว่าบุคคลใดตำแหน่งหนึ่ง ควรจะกระทำหรือแสดงพฤติกรรมอย่างไรอย่างหนึ่งออกมา ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ

สรุปได้ว่าบทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะหรือ ตำแหน่งที่มีสถานภาพอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่สังคมได้กำหนดให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติซึ่ง บทบาทและสถานภาพเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน สถานภาพจะเป็นตัวกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร ส่วนบทบาทจะเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ที่สังคมได้กำหนดไว้

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

### 2.1 ทฤษฎีบทบาท

มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึง ดังนี้ (อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ. 2543 : 16-17)

2.1.1 ทฤษฎี Ralp Linton's Role กล่าวว่า ตำแหน่งหรือสถานภาพเป็นครุต้อง แสดงพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ลูกศิษย์

2.1.2 ทฤษฎี Homann's Role กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปตามตำแหน่ง ของตนอยู่เสมอ

2.1.3 ทฤษฎี Parson's Role กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน

2.1.4 ทฤษฎี Good's Role กล่าวว่า บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของแต่ละบุคคล และบทบาทดังกล่าวควรเป็นไปตามข้อตกลงที่มีต่อสังคมนั้น

2.1.5 ทฤษฎี Guskin's Role กล่าวว่า พฤติกรรมของบุคคลแต่ละคน คือ ผลที่ได้จากตำแหน่งทางสังคมของเขานั้นเอง และทฤษฎีบทบาทจัดเป็นข้อตกลงประการแรกที่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมคาดหวังว่าบุคคลที่ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ ควรปฏิบัติอย่างไร

### 2.2 ลักษณะของทฤษฎีบทบาท

ทฤษฎีบทบาทของนักวิชาการหลายท่าน สรุปเป็นแนวทางของตนไว้ว่า การที่จะนำเอาแนวคิดและทฤษฎีบทบาทมาใช้เพื่อให้เราสามารถทำการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมมนุษย์ สมาชิกในสังคมควรจะเรียนรู้บทบาทของกันและกันว่าจะแสดงบทบาทเมื่อไหร่ อย่างไร ที่ไหนให้เหมาะสมอันเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย ทฤษฎีบทบาทมีการมองอยู่ 2 ลักษณะ คือ (สงวนศรี วิรัชชัย. 2537 : 25-30)

2.2.1 แนวโครงสร้างนิยม บทบาทถูกมองเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ โดยสังคมคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพควรมีบทบาทเข้าไปดำรงตำแหน่งในสถานภาพนั้น ๆ อย่างไร และบุคคลอื่นคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ นั้น ตามที่คิดว่าเป็น ค่านิยมบรรทัดฐานที่กำหนดให้มีพฤติกรรมนั้น ๆ

2.2.2 แนวปฏิสังสรรค์สัญลักษณ์นิยม บทบาทจะให้ความสำคัญกับ กระบวนการบุคคลโดยทำความเข้าใจว่าบุคคลอื่นให้ความหมายและคาดหวังกับตนเองอย่างไร ในการมีบทบาทในสังคม โดยเกิดจากบุคคลมีการปฏิสังสรรค์ทางสังคมต่อกัน

### 2.3 การแสดงบทบาท

ฮาร์ตลีและคอร์เนย์ (1988 : 22-27) กล่าวว่า ทฤษฎีบทบาท จะต้องแบ่งตนเอง (Self) ออกเป็น 2 ส่วน คือ "I" ซึ่งเป็นตัวแสดงถึงสัญชาตญาณธรรมชาติหรือ ลักษณะเฉพาะ ของบุคคล "I" จะเป็นพัฒนาการแรกของมนุษย์ที่เรียนรู้เป็นสิ่งแรกจากสิ่ง ที่สังคมคาดหวัง "ME" ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงตนเองด้านสังคมที่เกิดจากความต้องการของสังคม และความต้องการของบุคคลที่จะได้รับ "ME" จะเป็นพัฒนาการที่มีช่วงเวลายาวนานตลอดชีวิต ฮาร์ตลีและคอร์เนย์ มองว่า "ME" เป็นสิ่งที่ได้รับจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคม 3 ชั้น คือ

2.3.1 ชั้นเลียนแบบเริ่มตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 2 ขวบ (Imitative stage) โดย เด็กจะเลียนแบบหรือแสดงบทบาทที่ได้รับจากบุคคลอื่นๆ ที่เห็น (Role taking) โดยเฉพาะ บุคคล ที่มีความสำคัญต่อเขา (Significant others) อยู่ใกล้ชิดกับเขา โดยเฉพาะพ่อแม่จะเป็น บุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาขั้นนี้มากที่สุด

2.3.2 ชั้นแสดงบทบาท (Play stage) เริ่มที่อายุประมาณ 2 ขวบขึ้นไปถึง 4 ขวบ เป็นขั้นเริ่มพัฒนาการของ "ME" เด็กจะเริ่มมีทัศนคติและการกระทำในสิ่งที่สังคม ยอมรับเด็กจะเริ่มเห็นว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เด็กจะเรียนรู้ว่าอะไรถูกหรือผิด โดยมีพ่อแม่หรือสังคมเป็นผู้ควบคุมพฤติกรรม

2.3.3 ชั้นแสดงการเล่น (Game stage) อายุ 4 ขวบ ขึ้นไป เป็นขั้นที่เด็ก เริ่มที่จะได้รับรู้และเห็นบทบาทการกระทำของบุคคลในสังคมนอกบ้านจะเป็นการพัฒนา บทบาทที่สังคมส่วนใหญ่ (Generalized other) ต้องการและคาดหวังเริ่มมีการแสดงบทบาท หลายบทบาท

### 3. ประเภทของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 18) ได้แยกประเภทของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1 บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคู่มากับตำแหน่งบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำหรือเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่กำหนดไว้ทางสังคม

3.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนดจากบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ เจตคติ การศึกษา อบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

#### 4. ความขัดแย้งของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 19) ได้แบ่งความขัดแย้งของบทบาทออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาทและไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อม ๆ กัน ในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียงบทบาทเดียวจึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของตนเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมีความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหา

#### 5. ความกดดันของบทบาท

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 92-93) กล่าวว่า บทบาทอาจก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความไม่พึงพอใจของบุคคล ความขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันขึ้นเรียกว่าความกดดันของบทบาท ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาท หรือการแสดงออกถึงบทบาทมากเกินไป หรือการแสดงออกของบทบาทน้อยเกินไป ความกดดันของบทบาทกำหนดออกเป็น 4 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท อาจจะเป็นการให้ข้อมูล ข่าวสารการปฐมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้บุคคลนั้น ๆ สามารถคาดหมายถึงบทบาทหน้าที่ที่เขาต้องแสดงในองค์กร

ระยะที่ 2 ระยะที่เป็นทางการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ที่บุคคลนั้น ๆ จะต้องแสดงบทบาทที่กำหนดเพื่อแลกผลตอบแทน

ระยะที่ 3 ระยะของการเรียนรู้ในบทบาท คือ การเรียนรู้ในบทบาทของตนเอง การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความคาดหวังที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร คือ ถ้าบทบาทไม่สอดคล้องกับความเป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร ก็จะเกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะเกิดความเบื่อหน่ายไม่พอใจและลาออกไปในที่สุด

สรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาคัดแย้งของบทบาทสามารถทำได้ คือ การกำหนดบทบาทของสถานภาพบุคคลให้ชัดเจน โดยสมาชิกของสังคมผู้แสดงบทบาทจะต้องยอมรับความเป็นจริงและอดทนต่อลักษณะงานในสภาพของตนที่ทำอยู่ การสรรหาบุคคลต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่งของงาน ซึ่งสิ่งนี้จะช่วยขจัดความขัดแย้งของบทบาทลงได้

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง ดังนี้

#### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

อุทัย หิรัญโต (2526 : 81) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง คือการโอนหรือโยกย้ายอำนาจหน้าที่ (Transfer of authority) จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางการปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่น

ทเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองว่า เป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจ บางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution)) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 32) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้สังกัดราชการส่วนกลาง ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระพอสมควร และไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

## 2. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

### 2.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

2.1.1 หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ (กรมการปกครอง, 2539 : 12 – 13)

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้ว แต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

2.1.2 สรุปลักษณะของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 28)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของส่วนกลาง ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของ

ตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้รายรในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ ให้แก่องค์การนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มี ความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

## 2.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ

2.2.1 การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2536 : 5)

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

2.2.2 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 28)

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริหาร หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้องค์กรของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริหารนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองและมีผู้บริหารเป็นของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน

## 2.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30 - 31) ได้สรุป ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง

### 2.3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้นบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจจะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมดประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจาก



หน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมึงงานสิ้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นการกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุส่งไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

3) การเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้รายการในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่รายการ และทำให้รายการเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกรายการในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

### 2.3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนี้

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

2) ทำให้รายการในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อรายการมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

4) การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือใช้ โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้ เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

ลิขิต วีรเวทิน (2540 : 38) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ มีความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

วุฒิสาร ตันไชย (2546 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรปกครองดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2546: 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจและหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการ

ส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยค้อยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) อธิบายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง  
การบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็น  
ผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระรวมทั้งอำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง  
ภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติ

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครอง  
ระดับประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความ  
รับผิดชอบขึ้นตรงต่อท้องถิ่นของตนเอง และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุล  
พินิจในเรื่องสำคัญๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการ  
ปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนมีความเป็นอิสระพอสมควรส่วนกลาง  
เพียงคอยกำกับดูแล

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น  
ดังต่อไปนี้

### 2.1 วัตถุประสงค์ระยะในต้น

พรชัย เทพปัญญาและคณะ (2537 : 5-6) กล่าวว่ารัฐบาลไม่ว่าระดับใด  
รวมทั้งตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้  
ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ

2.1.1 หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชน ไม่ใช่จัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ใน  
ฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสีย  
ภาษีให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.1.2 หน้าที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล  
อาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการ  
อภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจจะมีการตัดสินบน  
หรือมีการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไขโดยการเข้า  
มากำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็น  
ผู้ตัดสินกรณีพิพาท ทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

2.1.3 การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน

## 2.2 วัตถุประสงค์ในระยะยาว

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

2.2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาภาระนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.2.4 เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการจำลองการปกครองระดับชาติ เพราะมีการแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### 3. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

#### 3.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

3.1.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

3.1.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการเฉพาะให้เป็นไปหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเริ่มทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3.1.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

3.1.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งทางตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภา

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

3.1.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

3.1.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้โดยอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นจะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวมต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.1.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถึงเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

### 3.2 ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในไทย

โกวิท พวงงาม (2550 : 7) ได้เสนอลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยว่ามีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

3.2.1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

3.2.2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

3.3.3 มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

3.3.4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น

3.3.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีผู้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

4.1 การปกครองท้องถิ่นนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ (สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2539 : 15 )

4.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

4.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง

4.1.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

4.2 การปกครองท้องถิ่นมียุทธศาสตร์ประกอบ 8 ประการ ได้แก่ (อุทัย หิรัญโต. 2536 : 22)

4.2.1 มีสถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความ

เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2.2 มีพื้นที่และระดับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของ ประชาชนจึง ได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (BOSA) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริหารและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

4.2.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการจัดการและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.2.4 เป็นองค์การนิติบุคคล มีการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

4.2.5 มีการเลือกตั้งสมาชิกขององค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการจัดการปกครองของประชาชนโดยประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.2.6 มีอิสระในการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.2.7 มีงบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.2.8 มีการควบคุมดูแลของรัฐเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่



ที่เคียววงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการนั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

4.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 39)

4.3.1 มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

4.3.2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

4.3.3 มีองค์กรเป็นของตนเอง

4.3.4 มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง

4.3.5 มีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากองค์ประกอบดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นทบวงการเมือง มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอมีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท และมีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

## การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมารายได้ตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง. 2547 : 19)

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

1.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อภายในเขตอำเภอเดียวกันตามเจตนารมณ์ของประชาชนในตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ

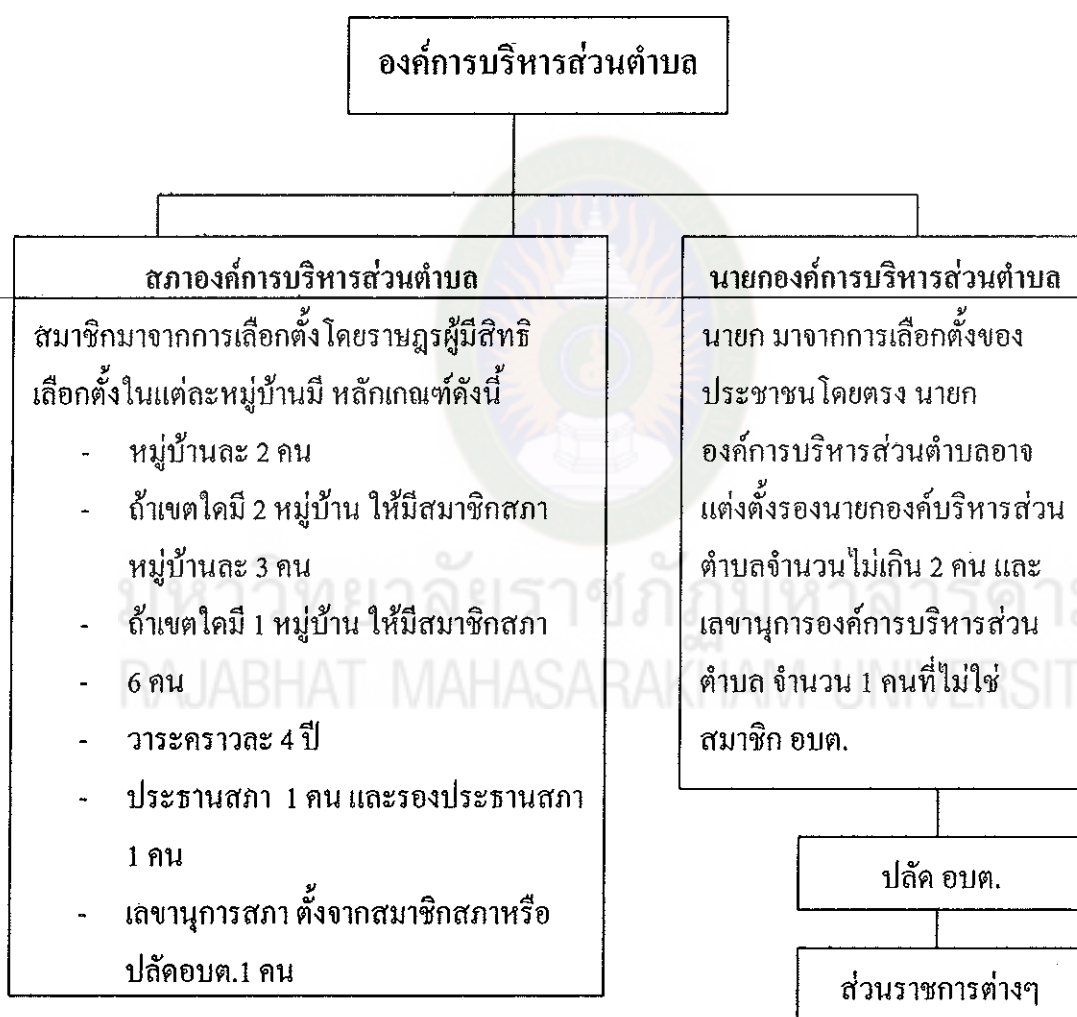
2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจำนวน 6 คนและในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คนและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน และเลขานุการมาจากการแต่งตั้งของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภา

องค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2.3 พนักงานส่วนตำบลประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนสาธารณสุข หัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดกรอบโครงสร้างเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาจากการสอบแข่งขัน หรือการสอบคัดเลือก

#### 2.4 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 : โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวით์ พวงงาม. 2550 : 63

## การดำเนินงานโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องได้มีการกล่าวถึงการบริหารงานส่วน โยธาของ องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

### 1. อำนาจหน้าที่ของส่วนโยธา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภา องค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและมีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา โดยในงานส่วน โยธานั้นได้มีการกำหนดบทบาทในการดำเนินงานของส่วน โยธาซึ่งเป็นหน้าที่หลักที่จะต้องทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 4 ด้าน ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2547 : 15-30)

1.1 ด้านการจัด โครงสร้างและระบบงาน ได้แก่ การกำหนดนโยบายไว้เป็นหลัก ในการทำงาน การสำรวจสภาพปัจจุบันของก่อนการวางแผน การประชุมเชิงปฏิบัติการก่อน กำหนดเป็นแผนงาน การประเมินแผนงานเป็นประจำ การกำหนด โครงการเพื่อการปฏิบัติ การประมาณงานอย่างเปิดเผย โปร่งใสตรวจสอบได้ การเปิด โอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงความคิดเห็นได้ การตรวจรับงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

1.2 ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตามระเบียบของทาง ราชการ การจัดอบรมบุคลากรก่อนให้ปฏิบัติงาน การจัดหาบุคลากรเหมาะสมกับงานที่ ปฏิบัติการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากร การพัฒนาความชำนาญของ บุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมให้การทำงานเป็นคณะเป็นทีม การสนับสนุน โครงการ ศึกษาดูงานระหว่างในงานลักษณะเดียวกัน

1.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นและ ความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนงาน การจัดสรร งบประมาณอย่างเพียงพอ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจรับงาน การจัดสรร งบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.4 ด้านการบริหารพัสดุ ได้แก่ การจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเพียงพอ มีเครื่องมือที่ทันสมัย อุปกรณ์และเครื่องมืออยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งาน การจัดสถานที่ในการเก็บรักษาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ การจัดห้องทำงานของแต่ละฝ่ายที่เหมาะสม

## 2. หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนโยธา (นักบริหารงานช่าง)

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2547 : 35-40) ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนโยธา (นักบริหารงานช่าง) ไว้คือ สายงานนี้คลุมถึงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานทางด้านบริหารงานช่าง ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการวางโครงการการรวบรวมและสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในงานออกแบบ วางผังหลัก ออกแบบสถาปัตยกรรม ครุภัณฑ์ และออกแบบคำนวณด้านวิศวกรรมต่าง ๆ การควบคุมงานก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษา และติดตามผลวิสัยงานทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ควบคุมการเขียนแบบรูปรายการก่อสร้าง การประมาณราคาตรวจรับงานงวดเพื่อเบิกจ่ายเงินให้บริการตรวจสอบแบบรูปและรายการ ตลอดจนเป็นที่ปรึกษาในงานออกแบบและก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และบริการงานทั่วไปของหน่วยงาน ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาช่างโยธา วิชาการทางวิศวกรรมและสถาปัตยกรรมงานช่างรังวัด งานช่างสำรวจ ออกแบบคำนวณวิศวกรรมต่าง ๆ งานด้านสวนสาธารณะ งานด้านไฟฟ้าและแสงสว่างสาธารณะ การให้คำปรึกษาแนะนำหรือตรวจสอบที่เกี่ยวกับงานสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

2.1 ชื่อและระดับของตำแหน่ง ตำแหน่งในสายงานนี้มีชื่อและระดับของตำแหน่งดังนี้ คือ

2.1.1 นักบริหารงานช่าง 6 ระดับ 6 ตำแหน่งประเภทบริหาร

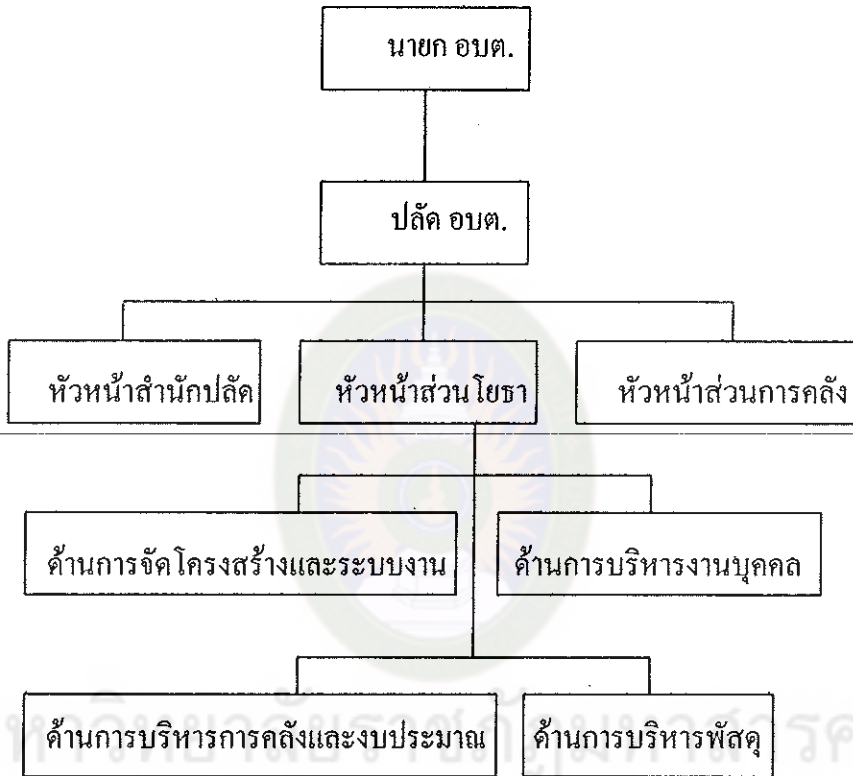
2.1.2 นักบริหารงานช่าง 7 ระดับ 7 ตำแหน่งประเภทบริหาร

2.1.3 นักบริหารงานช่าง 8 ระดับ 8 ตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง

2.2 หน้าที่และความรับผิดชอบ คือ บริหารงานในฐานะหัวหน้าหน่วยงานระดับกอง ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูงมาก ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานออกแบบ และก่อสร้าง โดยควบคุมหน่วยงานหลายหน่วยและปกครองผู้ได้บังคับบัญชาจำนวนมากพอสมควรและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2.3 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คือ ควบคุมและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมการ ออกแบบและก่อสร้างงานโยธา การวางโครงการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบ วางผังหลัก ออกแบบสถาปัตยกรรม ครุภัณฑ์ และออกแบบงานด้านวิศวกรรมต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษาและติดตามผลวิจัยงานทาง สถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ควบคุมการเขียนแบบรูปารายการก่อสร้าง การประมาณราคา จัดพิมพ์แบบรูปารายการต่าง ๆ ดำเนินการประกวดราคา ทำสัญญาจ้าง ควบคุมการก่อสร้าง และตรวจรับงานงวดเพื่อเบิกจ่ายเงิน พิจารณาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ในด้านงานออกแบบและ ก่อสร้าง ให้บริการตรวจสอบแบบ รูปและรายการ เป็นที่ปรึกษาในงานออกแบบและก่อสร้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจของประเทศ ตรวจสอบก่อสร้างต่าง ๆ ของเอกชนที่ขอรับอนุญาตปลูกสร้าง ตรวจสอบ แบบก่อสร้างด้านช่างโยธาและอาคาร ควบคุมตรวจสอบงานโยธา เช่น สะพาน ถนน ท่อ ระบายน้ำ ทางเท้า คลอง อาคาร และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ สวนสาธารณะ ดำรงข้อมูลการจราจร สำรวจและทดลองวัสดุ ควบคุมตรวจสอบซ่อมแซมไฟฟ้า สวนสาธารณะ ควบคุมการใช้ บำรุงรักษาเครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยงานให้ถูกต้องตามหลัก วิชาการงานรวบรวมข้อมูลและสถิติ งานสัญญา งานจัดตกแต่งสถานที่ ในงานพิธีท้องถิ่น งาน ราชพิธี งานรัฐพิธี เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้าง เป็น นายตรวจป้องกันอัคคีภัย เป็นนายตรวจเวรยามสำนักงาน ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เข้าร่วมประชุม ในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน พิจารณาวางอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณของ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดต่อประสานงาน วางแผน มอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา แนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล และแก้ปัญหาขัดข้องใน การปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

โครงสร้างการบริหารงานส่วนโยธา  
องค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

## บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

### 1. ข้อมูลทั่วไป

จังหวัดมหาสารคามแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 123 ตำบล ประชากรจำนวน 944,098 คน แยกเป็น ชาย จำนวน 470,110 คน หญิง 473,988 คน อาชีพหลักเกษตรกรรม รายได้ประชากรต่อหัว/ปี 29,731 บาท การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย เทศบาล จำนวน 18 แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 17 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 123 แห่ง (สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม, 2553 : 3)

ตารางที่ 1 ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
เมืองมหาสารคาม	หนองโน	26	1,330	5,965
	โคกก่อ	19	1,660	8,038
	ห้วยแอ่ง	15	758	3,569
	ท่าตูม	21	1,160	5,488
	เขวาสินรินทร์	53	3,899	15,161
	แก้ง	25	2,269	6,867
	ท่าสองคอน	63	3,111	13,258
	บัวค้อ	30	1,202	5,922
	หนองปลิง	19	1,170	5,033
	แก้งเติงจาง	38	1,938	7,291
	แวงน่าง	25	1,981	7,638
	ลาดพัฒนา	39	1,570	7,704
	คอนหว่าน	30	1,029	4,573



ตารางที่ 1 (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหาร ส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
โกสุมพิสัย	หัวขวาง	35	1,705	10,190
	หนองบอน	20	1,096	5,873
	แพง	27	1,765	9,241
	โพนงาม	19	1,492	6,194
	เขวไร่	40	2,037	10,637
	วังยาว	23	1,302	5,986
	คอนกลาง	30	1,197	5,578
	หนองเหล็ก	70	2,066	1,035
บรบือ	เหล่า	39	838	4,290
	หนองกุงสวรรค์	45	1,175	5,785
	แก้งแก	14	670	3,738
	เลิงใต้	21	757	3,940
	ยางน้อย	18	894	4,516
	แหใต้	26	1,371	5,953
	เขื่อน	30	1,232	5,150
	ยางท่าแจ้ง	54	1,011	4,896
	หนองบัว	34	1,340	6,189
	บ่อใหญ่	50	3,241	13,296
	บรบือ	47	1,697	8,361
	คอนจัว	17	888	4,203
	หนองม่วง	25	1,096	6,194
	หนองสิม	63	1,765	10,637
	หนองคูขาด	30	1,492	5,986
	ยาง	19	2,037	5,578
โนนราษี	38	1,302	1,035	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหาร ส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
บรบือ	โนนแดง	27	1,765	8,038
	หนองจิก	19	1,492	3,569
	วังใหม่	40	2,037	5,488
	คำพิ์	23	1,302	15,161
	วังไชย	30	1,705	6,867
	บัวมาศ	70	1,096	13,258
	หนองโก	39	1,765	5,922
วาปีปทุม	หนองแสง	45	1,492	5,033
	จัวบา	14	2,037	7,291
	หนองไฮ	21	1,302	7,638
	หัวเรือ	18	1,197	7,704
	เสื่อไ้ก่	26	2,066	4,573
	โพธิ์ชัย	30	1,096	5,986
	ขามป้อม	54	1,765	5,578
	ประชาพัฒนา	19	1,492	1,035
	แคน	15	2,037	4,290
	นาข่า	21	1,302	7,638
	หนองแสน	53	1,765	7,704
	โลกสีทอง	25	1,492	4,573
	บ้านหวาย	63	2,037	5,986
	หนองทุ่ม	42	1,302	4,573
	คงใหญ่	30	1,670	5,986

ตารางที่ 1 (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
พยุหะภูมิพิสัย	ปะหลาน	14	838	5,986
	ลานสะแก	21	1,175	5,578
	หนองบัว	18	670	1,035
	เม็กคำ	26	757	4,290
	เมืองเสือ	30	894	4,573
	เวียงชัย	54	1,371	5,986
	เวียงสะอาด	34	1,232	5,578
	ราษฎร์พัฒนา	50	1,011	2,035
เชียงยืน	ราษฎร์เจริญ	47	1,340	4,290
	เมืองเตา	17	3,241	4,144
	หนองบัวแก้ว	25	1,697	4,436
	ก้ามปู	63	1,705	5,986
	นาสีนวล	30	1,096	5,578
	การแก่น	19	1,765	3,035
	เชียงยืน	38	1,492	4,290
	หนองซอน	53	2,037	5,785
	นาทอง	25	1,302	3,738
	คอนเงิน	63	1,197	3,940
นาเชือก	เสือเต่า	30	2,066	4,516
	กู่ทอง	19	1,765	5,953
	เหล่าบัวบาน	38	1,492	5,150
	นาเชือก	25	2,037	4,896
	เขวาไร่	39	1,302	5,033
	หนองเม็ก	30	1,956	7,291
	ป่อพาน	31	1,673	7,638

ตารางที่ 1 (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
นาเชือก	หนองเรือ	19	973	7,638
	หนองโพธิ์	15	838	7,704
	สันป่าตอง	21	1,175	4,573
	หนองกุง	53	670	5,986
	หนองแดง	25	757	8,038
กันทรวิชัย	โคกพระ	63	894	3,569
	ศรีสุข	27	1,371	5,488
	นาสีนวน	19	1,232	15,161
นาดูน	ขามเฒ่าพัฒนา	40	1,011	6,867
	มะค่า	23	1,340	13,258
	กุคไส้อ้อ	30	3,241	5,922
	เขวาใหญ่	70	1,697	5,033
	คันธารราษฎร์	39	1,705	7,291
	คงบัง	45	1,096	7,638
	คงยาง	14	1,765	7,704
	หนองคู	21	1,492	4,573
	คงควน	18	2,037	5,986
	พระธาตุ	26	1,302	5,578
	คูสำราญ	30	1,197	1,035
ยางสีสุราช	หนองไผ่	54	2,066	4,290
	แวงคง	19	1,096	4,144
	นาภู	15	1,765	4,436
	ยางสีสุราช	21	1,492	5,986
	หนองบัวสันต	53	2,037	5,578
	บ้านกู่	32	1,341	4,290

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

อำเภอ	องค์การบริหารส่วนตำบล	ข้อมูลทั่วไป		
		พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวน หลังคาเรือน	ประชากร
แกดำ	แกดำ	27	578	3,090
	มิตรภาพ	30	1,013	6,855
	โนนภิบาล	25	780	3,134
	หนองกุง	16	819	4,144
	วังแสง	18	1,125	4,436
กุดรัง	กุดรัง	23	1,705	5,986
	เลิงแฝก	30	1,096	5,578
	หนองแวง	70	1,765	1,035
ชื่นชม	ห้วยเตย	39	1,492	4,290
	นาโพธิ์	45	2,037	5,785
	เหล่าคอกไม้	14	1,302	3,738

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

## 1. ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า  
ความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1.1 ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะ  
ไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

1.2 ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

1.3 คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมา

ขอปรึกษาคำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า

แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยา

สนับสนุนหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จํารอง เงินตี ( 2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้น เจ้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ ( 2534 : 78) กล่าวว่าความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

นพมาศ ชีรวะกิน (2539 : 99) ได้กล่าวไว้ว่าความคิดเห็นนั้นถูกจัดว่าเป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมาโดยการพูดหรือการเขียน มนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริงพูดตามสังคมหรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ คนส่วนใหญ่มักจะถือว่าสิ่งที่มนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

พิชัย คุ่มหรั่ง (2541 : 17) ได้สรุปว่าความคิดเห็นคือการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใด โดยเฉพาะด้วยการพูด การเขียน ซึ่งในการแสดงออกนี้จะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาและประเมินค่า ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออกซึ่งการแสดงออกความคิดเห็นนี้อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ในบางสภาพการณ์ความคิดเห็นอาจจะอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อยก็ตาม

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้

สรุปได้ว่าความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงทัศนคติ ความคิดเห็นอาจเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ของผู้แสดงความคิดเห็นซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกับบุคคลอื่น และอาจจะผิดหรือถูกก็ได้

## 2. ประเภทความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงประเภทของความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

อุทัย หิรัญโต (2524 : 80-81) ให้ความเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับคือ อย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้นเป็นความเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานาน และความเห็นทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้นเป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ก็สลายตัวเร็ว

ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2532 : 226-233) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทดังนี้

### 2.1 การคิดประเภทสัมพันธ์ (Associative)

2.1.1 การสร้างวิมานในอากาศ (Day)

2.1.2 การฝัน (Night)

2.1.3 การคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (Autistic)

2.1.4 การคิดที่เป็นอิสระ (Free)

2.1.5 การคิดที่ถูกควบคุม (Control)

### 2.2 การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา (Directed)

2.2.1 การคิดเชิงวิจารณ์ (Critical)

2.2.2 การคิดสร้างสรรค์ (Creative)

สรุปได้ว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งคือความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ ได้แก่ ความคิดเห็นเชิงบวกหรือเชิงลบ ประเภทที่สองคือความเห็นทั่ว ๆ ไป ได้แก่ ความคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว ความคิดเห็นที่เป็นอิสระ ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ

### 3. การวัดระดับความคิดเห็น

พรเพ็ญ เพชรสุขศิริ (2531 : 3) อธิบายว่ามาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นมีอยู่ด้วยกันหลายวิธีแต่วิธีที่แพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีของเทอร์สตัน (Thurston's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาณแล้วเปรียบเทียบกับตำแหน่งของความคิดเห็นทัศนคติไปในทางเดียวกันและเสมือนว่าเป็นสเกลที่มีช่วงห่างกัน (Equal-Appearing Intervals)

3.2 วิธีกัตต์แมน (Guttman's Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับข้อความทัศนคติสูงต่ำแบบเปรียบเทียบกันและกันได้จากอันดับต่ำสุดถึงสูงสุดได้และแสดงถึงการสะสมของข้อแสดงความคิดเห็น

3.3 วิธีจำแนกแบบ S-D Scale (Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติหรือความคิดเห็น โดยอาศัยคู่คำ คุณศัพท์ที่มีความหมายตรงกันข้าม (bipolar adjective) เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

4. วิธีวัดแบบลิเคิท (Likerts's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติที่นิยมแพร่หลายเพราะเป็นวิธีการสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชื่นชอบหรือไม่ชอบ โดยจัดอันดับความชื่นชอบ ซึ่งอาจมีค่า ตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนนเป็น 5,4,3,2,1 ตามลำดับการให้คะแนน positive หรือทาง negative ในที่นี้จะทำการวัดความคิดเห็น โดยวิธีลิเคิท (Likerts's Scale) เพราะเป็นวิธีที่ง่าย สะดวกและนิยมกันทั่วไป

#### 4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็นได้ มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248-249)

4.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

4.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

4.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

4.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชา ก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก



## 4.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

4.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

4.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

4.3.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการ อบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4.4.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

4.5.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อัจฉรา ปฐวีกิจจานุถุค (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การดำเนินงานโยธาของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วน ตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงาน โยธา ด้านการบริหารจัดการงานโยธา มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับ ปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้าน อุปกรณ์และเครื่องมืองาน โยธา บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งรองนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลเห็นว่า การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัด กาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับ มาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงาน โยธา ด้านการบริหารจัดการงานโยธา มีการปฏิบัติงานอยู่ใน ระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมืองาน โยธา และผลการเปรียบเทียบการดำเนินงาน โยธาขององค์การ บริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านไม่ แตกต่างกัน

โยธิน ไชยโยศิลป์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารงานด้านการซ่อม บำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อม บำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปาน กลาง และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมาก ไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารจัดการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท ด้านงบประมาณการซ่อมบำรุง ทางหลวงชนบท และด้านบุคลากรด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท นอกจากนี้ ยังมีการ บริหารงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเครื่องมือในการซ่อมบำรุงทางหลวง ชนบท และบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการ ซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

พิชัย วัฒนภักดีกุล ( 2549 : 82-85 ) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตาม บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่

ในระดับมาก และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าไม่แตกต่างกันทุกด้าน

จารุณี ธนิตกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พรชัย รินทริก (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน อยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการพัสดุ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุ ระดับการศึกษา โดยรวมมีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่ผู้ศึกษาได้นำมาอ้างอิงไว้ในบทที่ 2 นี้ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง