

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหารครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ปกครองท้องถิ่น
7. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
8. ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากองการบริหารส่วนตำบล
บ้านซ่ง
9. ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
11. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

มีผู้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้หลายท่าน ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทาง
ในการศึกษา ดังนี้

ถุญณ์ มหาวิทยาลัย (2531 : 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้าน
ความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดเป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้น
กับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่าย โดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็น
ความคิดเห็นบางอย่างเป็นเหตุเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติ
ประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ

และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จिरายู ทร์พย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่น ได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งการลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 231) อธิบายว่าความคิดเห็น หมายถึง ข้อวินิจฉัยหรือความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด

สมยศ อักษร (2546 : 13) ได้สรุปความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกของบุคคล หรือกลุ่มคนทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอน หรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ ในการทำงาน การติดต่อระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน สภาพแวดล้อมและมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ที่สำคัญ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นนี้จึงไม่ถาวรและมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ในบางสถานการณ์ความคิดเห็นจะอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อย

พิชัย คุ่มหลั่ง (2541 : 17) ได้สรุปว่าความคิดเห็นคือการแสดงออกของบุคคล หรือกลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดโดยเฉพาะ ด้วยการพูด การเขียน ซึ่งในการแสดงออกนี้จะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และพฤติกรรมระหว่างบุคคลเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาและประเมินค่า ก่อนที่จะมีการตัดสินใจแสดงออก ซึ่งการแสดงออกความคิดเห็นนี้อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ในบางสถานการณ์ความคิดเห็นอาจอยู่ในลักษณะเห็นด้วยมากหรือเห็นด้วยน้อยก็ตาม

ไอร์แซก (Isaek. 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น คือ การแสดงออกทาง คำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกในด้านความเชื่อ และความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยคำพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์

เองเกลและสเนลโกลฟ์ (Engle and Snellgrove. 1969 : 593) ได้ให้คำนิยามว่าความคิดเห็น หรือการแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูดเป็นการสรุปโดยลงความเห็น โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

สรุป ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่แสดงออกตามที่เห็น ที่รู้ หรือที่คิด เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้เห็น ได้ว่า การแสดงออกซึ่งความรู้สึกเกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ความรู้ความสามารถ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

มีผู้อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นไว้ดังนี้

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2538 : 17 ; อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 13) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ดังนี้ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ซึ่งสิ่งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพล ต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) คือบุคคล

ได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็ก

จะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of Attitude)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. สื่อมวลชน (Mass media) คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

จำเรียง ภาพจิตร (2536 : 248) ได้สรุปปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกัน หรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาก็จะไม่มียุทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งนั้น เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

สรุปได้ว่าแต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งทำให้เกิดการเรียนรู้ และสังคมนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

3. การวัดความคิดเห็น

มีผู้อธิบายการวัดความคิดเห็น ไว้ดังนี้

วัลลภ รัฐนัตรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ชัยน-จีเกียจ เป็นต้น

2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้ลงคะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ

3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกัน และกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น

4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตราวัดออกเป็น ปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

ซอว์ และไรท์ (Show and Wright, 1976 : 28-29) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นทำได้ ดังนี้

1. การฉายภาพ เป็นการวัด โดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้น ให้บุคคลแสดงความคิดเห็น
2. การสัมภาษณ์ เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลในอดีต ปัจจุบันและอนาคต
3. การใช้แบบสอบถาม เป็นการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษา

4. การให้เล่าความรู้สึก เป็นการให้เล่าความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา
 รูป การวัดความคิดเห็นอาจใช้แบบสเกลวัดค่าความต่างศัพท์ วิธีลิเคิร์ตสเกล วิธีกัทแมนสเกล วิธีเทอร์สโตนสเกล หรืออาจใช้การฉายภาพ การสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถาม และการให้เล่าความรู้สึกซึ่งผู้วัดสามารถใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีรวมกันได้ตามความเหมาะสม

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1. ความหมายของการดำเนินงาน

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการดำเนินงานไว้ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงานมีความหมาย เช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออก โดยอาจจะสังเกตได้ หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า เป็น พฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการ ใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกาย รวมทั้งการปฏิบัติ และพฤติกรรมที่แสดงออกที่สังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่ง ๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือ บุคคลไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าจะปฏิบัติใน โอกาสต่อไปเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัย พฤติกรรมระดับต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย ต่อสกุล เกียรติเจริญ (2552 : 12) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า การดำเนินงานคือ การ ปฏิบัติงานที่บุคคลแสดงออกทางกายและเป็นพฤติกรรมที่สามารถสังเกตได้ ซึ่งการดำเนินงาน อาจปฏิบัติได้ทันทีหรือมีความล่าช้าตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความรู้ ทัศนคติ โอกาส เป็นต้น

การดำเนินงาน เป็นกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยมีการคาดคะเนปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและทำการพัฒนาหาวิธีการแก้ไขเอาไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ โดยจะต้องพิจารณารายละเอียดสิ่งที่จะต้องทำว่า ต้องทำอะไร ทำเมื่อไร พร้อมกับ การระบุผลสำเร็จต่าง ๆ ที่ต้องการจะนำ กิจกรรมมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งใจเอาไว้ การดำเนินงานจึงเปรียบเสมือนแผนที่นำทางที่องค์การจะนำมาเพื่อก้าวไปข้างหน้า ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า “การดำเนินงาน คือ การกำหนดวิธีการกระทำสิ่งที่จะต้องทำต่าง ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อผลสำเร็จ ตามที่ต้องการ” ทั้งนี้ การดำเนินงานมักจะต้องมีการวิเคราะห์ ตรวจสอบ พยากรณ์หรือคาดคะเนสิ่งต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้าและกำหนดออกมาเป็นแผนงานที่จะใช้นำองค์การให้ก้าวเข้าไปในอนาคตได้อย่างมั่นคง ซึ่งการที่จะใช้การดำเนินงานเพื่อประโยชน์ตามที่ได้กล่าวมามักจะทำให้ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูง ธุรกิจขนาดย่อมจำนวนมากจึงมักไม่มีความพร้อมซึ่ง ธงชัย สันติวงษ์ (2542 : 141) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า การดำเนินงานในกิจการส่วนใหญ่ มักเป็นภาระยุ่งยากและสิ้นเปลือง กิจการจำนวนมากจึงไม่นำระบบการดำเนินงานมาใช้เนื่องจากเมื่อมีการวางแผนการดำเนินงาน อาจทำให้ผู้คิดกับแผนมากเกินไปจนขาดความคล่องตัว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานช่วยให้กระบวนการจัดการดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และช่วยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญสำหรับทุกกลุ่ม นอกจากนี้ผู้บริหารต้องวางแผนเพื่อกำหนดถึงความสัมพันธ์ภายในองค์การ คุณสมบัติของพนักงาน ลักษณะของระบบควบคุม ซึ่งเราอาจจะกล่าวได้ว่า การดำเนินงานเป็นจุดเริ่มต้นและช่วยให้หน้าที่ต่าง ๆ ทางการจัดการเกิดประสิทธิผล ซึ่งความสำคัญของการดำเนินงานแบ่งออกได้ ดังนี้ (พยอม วงศ์สารศรี, 2545 : 70)

1. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดในอนาคต
2. ทำให้เกิดการยอมรับแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ
3. ทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมาย
4. เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน
5. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการทำงาน

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน คือ พฤติกรรมด้านการปฏิบัติงานที่สามารถสังเกตได้ การดำเนินงานอาจปฏิบัติได้ทันทีหรือมีความล่าช้าตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความรู้ ความสามารถทัศนคติ โอกาส เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินงานนั้นต้องมีการกำหนดวิธีการกระทำสิ่งที่จะต้องทำต่าง ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อผลสำเร็จตามที่ต้องการ

ลักษณะที่สำคัญของการดำเนินงานอยู่ที่กระบวนการคิดวิเคราะห์และการตัดสินใจ กำหนดแผนงานขึ้นมาใช้ ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะของการดำเนินงานว่า เป็นการสะท้อนความคิด

ให้ปรากฏเป็นสิ่งที่ต่าง ๆ ออกมา คือให้รู้ว่าต้องการจะทำอะไร และจะให้สำเร็จเป็นผลงานสูงถึงขนาดไหน การดำเนินงานมีจุดเด่นที่ มีการคิดก่อนลงมือทำ ซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติ ตามกระบวนการ เพราะจะทำให้เกิดความรอบคอบ การได้วางแผนทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้บริหาร ได้ผ่านการคิดวิเคราะห์ขั้น หนึ่งก่อน เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และการคิดหาหนทางแก้ไขไว้ล่วงหน้า ดังนั้นเมื่อถึงขั้นลงมือทำจริง โอกาสที่จะปรับปรุงและทำให้ดีขึ้น ไปอีกก็จะมีมากขึ้นในกระบวนการปฏิบัติ

การดำเนินงานสามารถแบ่งแยกออกได้เป็นหลายประเภท ขึ้นอยู่กับความจำเป็น และต้องการใช้ของกิจการ แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกประเภทนี้ก็เพื่อสะดวกในการเรียกชื่อ เพื่อนำมาใช้อ้างอิงเท่านั้น แต่ในสภาพที่เป็นจริงนั้นแผนประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีการคาบเกี่ยวกัน ตลอดเวลา การแบ่งแยกประเภทแผนและประเภทการดำเนินงาน อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. การดำเนินงานตามหน้าที่งาน คือ การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ตามหน้าที่งานหลักของกิจการ เช่น แผนงานด้านบุคคล แผนงานด้านการผลิต แผนงานด้านการตลาด และแผนงานด้านการเงิน เป็นต้น
2. การดำเนินงานตามระดับขององค์การ คือ การดำเนินงานหลัก แผนย่อยที่เชื่อมโยงกันกับระดับชั้นของการจัดการ เช่น ผู้บริหารระดับสูงจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเชิงรวมของทั้งกิจการ โดยจะมุ่งวางแผนหลัก หรือแผนแบ่งงานเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันผู้บริหารระดับกลางก็จะทำการดำเนินงานด้านการบริหารและวางแผนโครงการงานใหม่ภายในขอบเขตของงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และ ณ ระดับผู้บริหารเบื้องต้นก็จะทำการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นงานประจำ ที่ต้องดำเนินงานต่อเนื่องไปในงวดทำงานใหม่
3. การดำเนินงานตามระยะเวลา คือ การแบ่งแยกตามระยะเวลาของแผน ได้แก่ แผนระยะยาว เช่นอาจ 5 ปี หรือมากกว่า แผนระยะปานกลางเช่น 2-3 ปี และแผนระยะสั้น เช่นแผนประจำปี หรือแผนงานของช่วงไตรมาส หรือแผนงานประจำเดือน ประจำสัปดาห์ เป็นต้น
4. การดำเนินงานตามลักษณะชนิดของแผน คือ การแบ่งแผนตามลักษณะของแผนที่มีคุณลักษณะแตกต่างกันในเนื้อหาความยากง่าย กลไกและวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้งาน เช่น วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน กฎ ระเบียบ วิธีทำ เป็นต้น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

ประกาศเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 32-33) ได้อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ดังนี้

1. ประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัว ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามลักษณะประชากรอย่างเดียวยังไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะแสดงถึงผล การปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีส่วนที่เกี่ยวข้องคือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทางจิตวิทยา
2. ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อ มาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายาม ในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เขาขณะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกรู้สึกว่ามีความรู้ ความสามารถ ในงานของเขาสามารถคิดว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้น ความรู้ ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือด้านกายภาพและด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการ เรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติ
3. ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคล ที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะสติ การรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสำคัญของคุณลักษณะประชากร เหล่านี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและความจำเป็นแต่ละงาน ซึ่งเซอร์เมอร์ฮอร์น และคณะ เห็นว่า คุณลักษณะประชากรจะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นแต่ละงาน เพื่อที่จะนำไปสู่ผลการ ปฏิบัติงานที่ต้องการ
4. ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับ ความจำเป็นของงานนั้นยังไม่สามารถที่จะทำให้บุคคลมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูง ทั้งนี้ยังมี ตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องมีก็คือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนา ที่จะปฏิบัติ นั่นคือ ต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคล ที่มีผลโดยตรงและ คงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะช่วยกำหนด ความพยายามในการทำงาน
5. การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคลจึงจำเป็นต้องได้รับการ สนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่ บุคคลที่มีลักษณะตรงกับความจำเป็นของงานและได้รับการ จูงใจในระดับสูงอาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดีหากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงาน หรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานมีหลายประการ เช่น คุณลักษณะ ประชากร ความสามารถ จิตวิทยา ความพยายามในการทำงาน และการสนับสนุนจากองค์กร หากปัจจัยดังกล่าวมีความสมบูรณ์จะทำให้เกิดผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

ในการบริหารงานมีจุดหมายที่สำคัญคือ ต้องการให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัจจัยของการบริหารงานต้องประกอบด้วย คน เงิน วัสดุ สิ่งของและการจัดการที่ดี ในบรรดาปัจจัยเหล่านี้ คน นับว่ามีความสำคัญที่สุด ความสำเร็จต่าง ๆ ของหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ก็ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่และความสามารถของผู้ปฏิบัติ หรือ คน นั้นเอง (อภิสิทธิ์ พึ่งพร. 2536 : 16 ; อ้างถึงใน โกวิทย์ กังสนันท์. 2527 : 36) ได้มีนักวิชาการ ได้ศึกษาและให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารงานไว้มากมาย ดังนี้

พะยอม วงศ์สารศรี (2542 : 11) การบริหารคือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความสำนึก ความต้อง และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่กันไป องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ (โสรัจ สุจริตกุล. 2539 : 334)

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่ม ที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์
7. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

9. การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

กมล ชูทรัพย์ (2533 : 91) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมมือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์การ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ (2533 : 22) การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือ กระบวนการใด ๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย

กิตติมา ปรีดีดิติก (2532 : 41) กล่าวว่า การบริหารเป็นการดำเนินงาน โดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ถวิล จันทร์ชนะ (2534 : 4) กล่าวว่า การบริหารงาน มีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) และการจัดการ (Management) ในทั้ง 4 ปัจจัยนี้ อาจจะถือได้ว่าคนมีปัจจัยที่สำคัญมาก เพราะถ้าองค์กรใดก็ตาม ได้คนปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่ว่าจะมีคนหรือวัสดุสิ่งของมากมาย หรือมีการจัดการที่ดีก็ตาม ก็ยากที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ หรือไม่ก็อาจจะล้มเหลวไปเลย แต่ตรงกันข้ามได้คนที่มีประสิทธิภาพมาทำงานแล้วปัจจัยอื่น ๆ อาจจะมีน้อยก็อาจจะสามารถทำให้สามารถทำงานในองค์กรนั้นเจริญก้าวหน้าและบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพได้

ชูบ กาญจนประกร (2510 : 10) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่า การบริหารงานนี้จึงใช้กำกับ แสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงาน โดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าเป็นการทำงานเฉย ๆ เท่านั้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 13-14) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

เฟอ์เดอริก ดับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor : 1915) ; อ้างถึงใน สุพิน เกษาคูปต์. 2544 : 11 ได้นำเอาการบริหารงานที่เรียกว่า การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มาใช้ มีการศึกษาถึงการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สูงกว่า โดยการใช้เวลาและระบบต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย (Cost System) ลักษณะการทำงานอย่างไรจึงหาทางให้เป็นประโยชน์มากที่สุด โดยครั้งแรกใช้ระบบจูงใจคนงานด้วยหลักการจ่ายค่าจ้างแบบรายชิ้น มีการวางแผนและเขียนคำแนะนำลักษณะงานและวิธีการทำงานแก่หัวหน้างานและคนงาน ซึ่งได้ผลดีในระยะแรก

ทำให้การอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก้าวหน้าไปมาก แต่วิธีการของ Taylor ก็ได้รับการโต้แย้งว่าเป็นการเอาเปรียบมนุษย์ เห็นมนุษย์เป็นเครื่องจักร แสวงหาประโยชน์จากมนุษย์โดยมิได้คำนึงถึงสภาพจิตใจ เห็นว่าคนไม่จำเป็นต้องมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์ คอยแต่ทำตามคำสั่ง ทำให้ขวัญของคนทำงานไม่ดี จึงมีผู้หันมาคำนึงถึงความสำคัญของมนุษย์มากขึ้น โดยศึกษาถึงเรื่องมนุษย์สัมพันธ์ว่ามีความสำคัญต่อการบริหารเช่นกัน

คีท (Keith ; อ้างถึงใน อภิสิตธิ์ พึ่งพร. 2536 : 44) ให้ความหมาย มนุษยสัมพันธ์ คือ วิธีการก่อให้เกิดวัตถุประสงค์ แรงกระตุ้นร่วมกันในกลุ่มคน และช่วยส่งเสริมให้กลุ่มคนมีความปรารถนาจะทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สามัคคีและร่วมมือกัน โดยได้รับความพึงพอใจทั้งทางด้านเศรษฐกิจ จิตใจและสังคมโดยทั่วหน้ากัน

แฮริงตัน (Harithon ; อ้างถึงใน อภิสิตธิ์ พึ่งพร.2536 : 44) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการงานให้มีประสิทธิภาพในหนังสือชื่อ “The Twelve Principles of Efficiency” ซึ่งได้รับการยกย่องและกล่าวขวัญกันมากในเรื่องหลัก 12 ประการ ดังนี้

1. ทำความเข้าใจและกำหนดแนวความคิด ในการทำงานให้กระจ่างชัด
2. ใช้หลักสามัญในการพิจารณาความน่าจะเป็นไปได้ของงาน
3. คำปรึกษาแนะนำ ต้องสมบูรณ์และถูกต้อง
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรม
6. ทำงานต้องเชื่อถือได้ มีความลับพลัน มีสมรรถภาพและมีการลงทะเบียน

(Record) ไว้เป็นหลักฐาน

7. งานควรมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา
9. ผลของงานได้มาตรฐาน
10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนงานได้
12. ให้บำเหน็จรางวัลแก่งานที่ดี

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน

4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

6. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

สรุป การบริหาร หมายถึง การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพื่อให้สำเร็จ ล่วงไปได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณ บุคลากร และสิ่งอื่น ๆ ในการดำเนินการ นั้น ๆ

2. ความสำคัญของการบริหาร

มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารดังนี้

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2542 : 23) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานไว้ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ช่วยกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Goal and Objectives) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางของการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการ ในอนาคตนั่นเอง

2. ช่วยกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ (Tasks and Activities) หมายถึง ความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลักภารกิจรอง หรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

3. ช่วยกำหนดคน (People) หมายถึง ความสามารถในการศึกษา และวิเคราะห์พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงาน และผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2538 : 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารว่า

1. ช่วยให้การดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก
2. ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทาง

สังคม

3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
4. เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนว โนม์ทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคม

ในอนาคต

สรุป การบริหารมีความสำคัญเพราะว่าช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นเครื่องมือบังคับซึ่งถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยจะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้าและเป็นตัวบังคับให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมด้วย

3. กระบวนการบริหาร

กลุคิก และอุวิก (Gulick and Urwick. 1973 : 68) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ใน "Paper on the Science of Administration" ว่ากระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการหรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB MODEL" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 47)

1. P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้การวางแผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุการณณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็น กรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) หรือ Put the Right Man on the Right Job รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุมงาน และนิเทศงาน ตลอดจนจิตปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ราบรื่นศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่ต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communicating) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของรายงานนั้นที่ต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีบริหารงบประมาณ

เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol, 1923 : 17) คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า หลักการจัดการ (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อมีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540 : 130-132)

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจโดยชอบธรรม
3. วินัย
4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
5. เอกภาพของคำสั่ง
6. หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
7. การให้รางวัลตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. ลำดับขั้นของสายการบังคับบัญชา
10. คำสั่ง

11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคงของผลงาน
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 59) ได้เสนอกระบวนการบริหารงานว่า ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดรูปองค์การ (Organizing)
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing)
5. การควบคุม (Controlling)

สรุป กระบวนการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานต่างๆขององค์กร โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรเพื่อให้การบริหารหรือการดำเนินงานนั้นประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4. การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

องค์ประกอบของการจัดการปฏิบัติงาน องค์ประกอบที่เป็นกระบวนการจัดการปฏิบัติงานโดยตรง ได้แก่ การวางแผน การติดตามงานและการปรับปรุง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้รางวัล - ลงโทษ การจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติ ระบบข้อมูล การบริหารงานบุคคลและการพัฒนาและการติดต่อสื่อสารและข้อมูลป้อนกลับ

การวางแผน (Planning) คือ การคิดล่วงหน้าก่อนการปฏิบัติว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ใช้ทรัพยากรอะไร ใครเป็นผู้ทำ และมีวัตถุประสงค์ของการทำเพื่ออะไร ถ้าการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล/หน่วยงาน เป็นไปอย่างมีเป้าหมายและเชื่อมโยงระหว่างชิ้นงานแต่ละชนิด มีลำดับขั้นตอนการปฏิบัติที่สอดคล้องและมีทิศทางเดียวกัน ก็ย่อมทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างที่กำหนดไว้ได้อย่างราบรื่น การวางแผนเกี่ยวข้องกับกำหนควัตถุประสงค์ ภาระรับผิดชอบของบุคคล หน่วยงานและองค์กรทุกระดับที่ต้องสอดคล้องกันเป็นลำดับขั้น คือในระดับองค์การจะกำหนดภารกิจ วิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ และในระดับปฏิบัติการ ได้แก่ การกำหนดรายละเอียดของควมรับผิดชอบเป้าหมาย ของหน่วยงานระดับย่อย ระดับทีมงาน และระดับปัจเจกบุคคล และแนวทางการดำเนินงานให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การติดตามงาน (Monitoring) เมื่อแผนงานได้นำไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการติดตามดูแล การปฏิบัติเป็นระยะ ๆ เพื่อดูความก้าวหน้า และช่วยกันแก้ไขหากพบอุปสรรค หากรู้ว่ามีวิธีปฏิบัติที่ดีกว่าที่กำลังทำอยู่ก็ให้ดำเนินการปรับปรุงทันที วิธีการที่ใช้ในการติดตามงาน ได้แก่ การตรวจเยี่ยม การเสนอรายงาน และการประชุม หรือช่องทางการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการอื่น ๆ อย่งไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้รับจากการติดตามควรมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและประเมินผลงานภายหลัง

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluation) ได้แก่ การประเมินผลงานการปฏิบัติงานขององค์กร หน่วยงานย่อย/ทีมงาน และปัจเจกบุคคล วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สำคัญ ได้แก่ การวัดผลการปฏิบัติงานที่ทำได้เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในช่วงการวางแผน เพื่อดูว่าเป็นไปตามที่ต้องการหรือไม่ หากได้ต่ำกว่า ก็ต้องหาสาเหตุว่าเพราะเหตุใด เพื่อต้องการปรับปรุงแก้ไข ผลการประเมินจะต้องป้อนกลับ (Feedback) ส่งบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกประเมิน เพื่อจะได้รู้จักอ่อนและจุดแข็งของตน และหาทางพัฒนาสมรรถนะของตนต่อไป

ระบบการให้รางวัล (Reward) และการลงโทษ (Punishment) รางวัลคือสิ่งตอบแทนที่ให้กับบุคคลทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใชตัวเงิน หลังจากที่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วจะสามารถแยกแยะได้ว่า บุคคลหรือทีมงานใดที่มีผลประกอบการดีเด่นตามมาตรฐาน หรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ก็จะต้องให้รางวัลที่มีคุณค่าสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน ซึ่งถ้าการประเมินค่าทำได้ดีจะสามารถแยกแยะให้เห็นผลการปฏิบัติงานแต่ละคนในหน่วยงานได้อย่างชัดเจน รางวัลก็จะเป็นสิ่งกระตุ้นผู้ปฏิบัติให้แสดงพฤติกรรมในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

การจัดทำข้อตกลง (Performance Agreement) เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างฝ่ายบริหารและผู้ปฏิบัติที่ถูกประเมิน จึงต้องมีการจัดทำข้อตกลง หรือสัญญาการปฏิบัติงานที่ร่วมกัน วัตถุประสงค์ พันธะผูกพันที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกัน วัตถุประสงค์ที่กำหนดในระดับปฏิบัติการจะต้องมีสัญญาที่ไม่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดได้ด้วย และสิ่งนี้จะถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบกับผลงานจริง การจัดทำข้อตกลงนี้เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของการจัดการปฏิบัติงานเนื่องในอดีตผู้บริหาร มักจะใช้การสั่งการแก่ผู้ปฏิบัติด้วยวาจาหรือบันทึกสั่งงาน แต่ไม่มีการยืนยันการรับรู้หรือความเห็นชอบจากผู้ปฏิบัติ

การจัดทำระบบข้อมูล (Information System) การจัดการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพได้จะต้องมีระบบข้อมูลที่ดีและมีคุณภาพ ตั้งแต่การจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อใช้ในการวางแผน การติดตามงาน การปรับปรุงงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การพัฒนาบุคลากร ข้อมูลที่ดีมีคุณภาพ คือข้อมูลที่เชื่อถือได้ มีความถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

การบริหารบุคลากรและการพัฒนา ผลการปฏิบัติงานจะเป็นอย่างไร ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของคนที่ได้รับเข้ามาว่ามีความรู้ ความสามารถเกี่ยวข้องกับงานมากน้อยแค่ไหน มีลักษณะนิสัยแบบแผนพฤติกรรมที่เหมาะสมกับวัฒนธรรมองค์กรเพียงไร ถ้าองค์กรสามารถเลือกสรรบุคลากรตามที่ต้องการได้ การติดตามดูแลไม่ต้องใกล้ชิดก็ได้ และถ้าเขายังอ่อนด้อยในบางเรื่องก็ต้องช่วยสอน เป็นพี่เลี้ยงให้ รวมทั้งจะต้องมีการฝึกอบรม และพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะความสามารถให้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา

การติดต่อสื่อสารและการป้อนกลับ (Communication and Feedback) ในกระบวนการปฏิบัติงานข้อมูลป้อนกลับเป็นองค์ประกอบสำคัญ เพื่อรับเอาผลลัพธ์เชิงข้อมูล และความคิดเห็นป้อนกลับเข้าสู่ระบบเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาระบบเดิม ข้อมูลป้อนกลับนี้ไม่จำเป็นต้องอยู่ขั้นตอนสุดท้ายของขบวนการ แต่ควรอยู่ในทุกขั้นตอนของงาน ดังนั้นการวางแผนติดต่อสื่อสารจึงต้องให้เปิดทุกทิศทาง การติดต่อสื่อสารถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นต้น คือ การปรึกษาหารือร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำข้อตกลง การบันทึกผลการปฏิบัติงาน การเก็บข้อมูล การประเมินผลรายบุคคล กลุ่ม หน่วยงาน และการเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) เป็นจุดมุ่งหมายของการสร้างระบบบริหารในภาครัฐให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานสูงชิ้น การทำงานของราชการจะต้องไม่ใช่การปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ภายใต้อำนาจขององค์กรแบบระบบราชการอีกต่อไป แต่จะต้องหันมาให้ความสำคัญกับผลของการทำงาน ซึ่งได้แก่ ผลผลิต (Output) และผลอื่นที่ตามมา (Outcomes) หรือเรียกรวม ๆ ว่าผลสัมฤทธิ์ (Result)

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

1. ความหมายการพัฒนา

มีผู้ให้ความหมายการพัฒนาไว้หลายท่าน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ทศพล กฤตยพิสิฐ (2538 ; อ้างถึงใน กรรณิกา แสงเปล่ง, 2550 : 7) ได้กล่าวถึง “การพัฒนา” โดยอ้างถึงว่ามีความหมายต่าง ๆ เหล่านี้ จากเอกสารฉบับหนึ่งดังนี้ ความหมายแรก คือ การพัฒนาตามความหมายจากรูปศัพท์ที่ปรากฏในพจนานุกรม ระบุ ๆ ไว้ว่า “ทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโต งอกงามและมากขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงที่ละเอียดละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอน

ต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่ขยายตัวขึ้น” ความหมายต่อมา คือ ความหมายทั่วไปคือ “การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่ง ไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าเดิมที่ก้าวอย่างเป็นระบบความหมายต่อมาคือความหมายโดยทั่วไป คือ” การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่ง ไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่ดีกว่าอย่างเป็นระบบ” ความหมายทางด้านการวางแผน คือ “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการของมนุษย์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะของแผนงานหรือ โครงการแล้วบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนและโครงการจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้”

อมรรัตน์ ชัยขรรค์เมือง (2547 : 13) ได้ให้ความหมายของการพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มุ่งเน้นให้เกิดการแก้ปัญหาต่าง ๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในสังคมนั้น

ปกรณ ปรียากร (2544 ; อ้างถึงใน อมรรัตน์ ชัยขรรค์เมือง. 2547 : 13) ให้ความหมายไว้สรุปได้ว่า การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสฐานและอาศัยการตัดสินใจคุณค่าที่แตกต่างกันออกไปสุดแล้วแต่ความคิดของคน ลักษณะของคนและลักษณะของระบบสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมนั้น ๆ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมาย วิธีการและเวลากำหนดไว้ล่วงหน้า

สุธี ศรสวรรค์ (2538 ; อ้างถึงใน แสงนภา ทองวิทยา. 2544 : 23 - 25)

1. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรรมวิธีมุ่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชนในท้องถิ่นและควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชนในท้องถิ่นเองด้วย แต่ถ้าประชาชนในท้องถิ่นไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่ม ทั้งนี้เพื่อให้วิธีนี้ได้รับการตอบสนองจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง ซึ่งวิธีนี้องค์การสหประชาชาติได้ยึดถือเป็นแนวทางมาตรฐาน

2. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการซึ่งดำเนินไปด้วยการรวมกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้นและผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิตและเพื่อทำให้ราษฎรสามารถอุทิศตนเองเพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติให้ยิ่งขึ้น

3. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง เทคนิคและวิธีดำเนินงาน โดยจัดทำเป็นโครงการอันหนึ่งอันเดียวกันในการที่จะส่งเสริมปรับปรุงชุมชน โดยพยายามที่จะรวมเอาความช่วยเหลือจากภายนอกมาร่วมผสมผสานกับความมานะพยายามของชาวบ้านเองและพยายามกระตุ้นความคิดริเริ่มจากท้องถิ่นและลักษณะผู้นำไปด้วยในตัวและถือว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการนำการเปลี่ยนแปลง

ทางสังคมในด้านนี้ องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าหมายถึง กระบวนการซึ่งรวมเอาความมานะพยายามของประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลเข้าด้วยกันในการช่วยส่งเสริมสภาพของชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้น ได้มีบทบาทเข้ามามีชีวิตอันหนึ่งอันเดียวของประเทศชาติและเพื่อให้มีส่วนร่วม สนับสนุนความเจริญของประเทศด้วยกรรมวิธีนี้จึงมีสาระสำคัญ คือ ความร่วมมือของประชาชนด้วยศรัทธาที่จะสร้างเสริมระดับความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น โดยอาศัยความคิดริเริ่มของตนเองเป็นสำคัญการกำหนดให้มีหน่วยองค์การรัฐบาลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคและวิชาการ เพื่อช่วยให้ความคิดริเริ่มการช่วยตัวเองและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการแห่ง การกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางและลงมือกระทำเอง กำหนดว่ากลุ่มของตนและแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไรและปัญหาพร้อมกันมีอะไรบ้างแล้วจัดทำแผนการของกลุ่มและของเอกชนเพื่อให้ได้มา ซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุดและถ้าจำเป็นอาจจะขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการและวัสดุจากองค์การรัฐบาลและที่มีใช้ของรัฐบาลได้ การพัฒนาชุมชนนั้นเราไม่อาจจะตีความหมายให้เป็นที่พอใจได้ ถ้าพูดในด้านเนื้อหาของคำเพราะว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีการกระทำมากกว่าตัวอย่างที่กระทำจริง ๆ เช่น การสร้างถนน โรงพยาบาล หรือ โรงพยาบาลนั้นอาจจะเป็นการพัฒนาชุมชน หรือ ไม่ใช่ก็ได้

5. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การร่วมกำลังดำเนินงานปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่นและดำเนินงาน ไปในแนวทางที่ต้องการการทำงานพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นในขั้นแรกจะต้องอาศัยความร่วมมือกำลังกันของราษฎรในชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการช่วยตัวเองและร่วมมือกันดำเนินงาน แต่มักจะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้วยจากหน่วยราชการ หรือองค์การอาสาสมัครอื่น ๆ การพัฒนาชุมชนเป็นโครงการ ซึ่งช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมารับเองบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งมีอยู่แล้ว ไปใช้ประโยชน์

6. การพัฒนาท้องถิ่น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของขบวนการที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่นเป็นส่วนที่มีลักษณะที่เห็น ได้ชัดเจนแตกต่างออกไปโดยประกอบด้วย

6.1 การช่วยตัวเอง

6.2 การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

6.3 การพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และลักษณะ

อื่น ๆ ของชุมชนนั้นเป็นส่วนรวม

7. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ขบวนการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้นช่วยและส่งเสริมประชาชนให้เกิดความคิดริเริ่มขึ้นและเข้าร่วมมือ ในการดำเนินงานปรับปรุง

ความเป็นอยู่ของตนเองและเสริมสร้างท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

8. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มุ่งจะชักจูงและส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้สึกกระตือรือร้น สนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงการทำมาหากินและสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น

9. การพัฒนาท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วมเพราะการที่บุคคลมีความเห็นแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนา หรือการที่ต้องนำตัวเองเข้าไปพัวพันกับงานของส่วนรวมย่อมมีผลให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนแตกต่างกันไป

โฆนิค บันเปียมรัชฎ์ (อ้างถึงใน วรรณิกา แสงเปล่ง, 2550 : 10) การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเพื่อเพิ่มความสามารถของคนส่วนใหญ่ ใน 3 ลักษณะ

1. การพัฒนา หมายถึง ความก้าวหน้า ซึ่งถ้าเป็นเรื่องเศรษฐกิจก็เรียกว่าความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ถ้าทางสังคมก็เป็นเรื่องของการมีเหตุผล ตลอดจนระบบและกลไกกลซึ่งเอื้ออำนวยให้สามารถใช้เหตุผลเป็นหลักในการตัดสินใจ และขจัดความขัดแย้งด้วยสันติวิธี

2. การพัฒนาที่มีความหมายรวมถึง ความมั่นคง ถ้าเป็นทางเศรษฐกิจก็หมายถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือไม่มีปัญหาเรื่อง เงินเฟ้อ เงินฝืด ถ้าในทางสังคมความมั่นคงก็คือสังคมมีความสุข สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้โดยปราศจากความรุนแรง

3. การพัฒนานอกจากจะหมายถึงความก้าวหน้า และความมั่นคงแล้วยัง หมายถึง ความเป็นธรรมอีกด้วย ในลักษณะที่ว่าประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วม และได้รับผลตอบแทนจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามสมควร

สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยการวางแผนล่วงหน้าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติในด้านต่าง ๆ และต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อให้พัฒนานั้นไปสู่ความสำเร็จในเรื่องนั้น ๆ การพัฒนาท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินการ ซึ่งถ้าเป็นระดับประเทศก็จะต้องมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้นจะต้องมีแผนพัฒนาท้องถิ่นและมีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจกำหนดไว้

2. หลักการดำเนินงานด้านการพัฒนา

องค์การสหประชาชาติได้ให้แนวคิดในหลักการดำเนินงานด้านการพัฒนาชุมชน 10 ประการ ดังนี้ (ยูวันน์ วุฒิเมธี. 2553 : 11-14)

1. โครงการพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
 2. โครงการพัฒนาจะต้องเป็นโครงการเอนกประสงค์ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือปรับปรุงความสุข ความเจริญ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
 3. การพัฒนาจะต้องเริ่มดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงาน
 4. ในการพัฒนาจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างเต็มที่เพื่อเป็นการสร้างพลังชุมชนและจัดรูปสถาบัน หรือหน่วยการปกครอง หน่วยงานบริการของประชาชนขึ้น
 5. ต้องแสวงหาผู้นำในท้องถิ่นและพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นตามลักษณะของกิจกรรมและความจำเป็น
 6. ต้องเปิดโอกาสให้สตรีและเยาวชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมพัฒนามากที่สุด เพราะสตรีมีบทบาทต่อการขยายตัวของงานและแนวคิดต่าง ๆ ส่วนเยาวชนนั้นจะสามารถเป็นกำลังรับช่วงการพัฒนาได้เป็นอย่างดี
 7. รัฐบาลจะต้องจัดบริการไว้ให้พร้อม เพื่อคอยเสริมงานของประชาชน และเป็นหลักประกันความสำเร็จของงานและเป็นกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน
 8. มีการวางแผนเพื่อการพัฒนาอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งการจัดบริการงานในทุกๆระดับ จะต้องมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
 9. ในการดำเนินงานพัฒนานั้น ควรสนับสนุนให้องค์การเอกชน องค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และนานาชาติเข้ามามีส่วนร่วมด้วย
 10. ในการวางแผนเพื่อพัฒนานั้น ต้องมีการวางแผนดำเนินงานให้เกิดความเจริญพร้อม ๆ กัน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเจริญให้ได้ระดับกันทุกส่วนของประเทศ
- สรุปได้ว่า หลักการดำเนินงานด้านการพัฒนาจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของชุมชนหรือปรับปรุงความสุข ความเจริญ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ประชาชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้นอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในสภาพสังคมในปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่รัฐจากส่วนกลางได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการ การปกครองตนเอง โดยเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายด้านการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้
 อุตัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิด

ประหยัด หงส์ทองคำ (2539 : 13) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศต้องจัดให้มี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสถาปนาการเมืองระดับพื้นฐาน ได้ทำการฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 32) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้ง หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2543 : 7-9) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กิตติศักดิ์ รัตน โนชา (2550 : 24) สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง มีอิสระในการบริหารงาน มีสิทธิตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของท้องถิ่น มีสิทธิกำหนดงบประมาณโดยยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารปกครองเป็นไปเพื่อประชาชนอยู่ดีมีสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

วินัย แซ่มซ้อย (2550 : 17) สรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและชุมชน โดยมีองค์กรรับผิดชอบมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองแยกจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

แดเนียล วิท (Daniel Wit. 1967 : 101-103 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกันและรับผิดชอบทั้งหมด ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วการบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตพื้นที่ของตน

วิลเลียม เอ รอปลสัน (William A Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระทั่งจนถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) แต่มีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30)

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหาร

ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของตน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ พร้อมทั้งมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ (2546 : 6-10) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือประเทศ ชุมชน หรือ Community หมายถึง ผู้คนที่อยู่ร่วมกัน ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยทั่วไปสมาชิกของชุมชนมักมีความเกี่ยวพันกันทางใดทางหนึ่งหรือหลาย ๆ ทาง เช่น มีเชื้อสายเผ่าพันธุ์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรมประเพณีเดียวกัน สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งมักมีความรู้สึกผูกพันเป็นพวกท้องถิ่น และมีแบบแผนการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกัน

2. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีอัตตาณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีอัตตาณัติ หรืออำนาจอิสระอย่างพอเพียงในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นสมดังเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีอิสระในการบริหารงานมีความคล่องตัวสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงที ที่สำคัญที่สุดคือสามารถดำเนินงานได้อย่างถูกต้องตรงตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น

3. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ในการปกครองตนเองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งกำหนดฐานะ สิทธิ อำนาจ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person หรือ Legal Person) การมีฐานะเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีความสามารถในการถือสิทธิ มีความสามารถในการใช้สิทธิ และมีสิทธิใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่น อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น

4. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organizations) เพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจที่รัฐบาลได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้แก่

4.1 หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาท้องถิ่น มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารท้องถิ่น

4.2 หน้าที่ด้านบริหาร ได้แก่ ผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดแผนงานและ โครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

ลิติต ซีรเวกิน (2535 : 32) กล่าวว่า ลักษณะองค์กรหรือการบริหารตนเองของท้องถิ่น ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมี 4 ประการ ดังนี้

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานส่วนท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานส่วนบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย

2. องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหาร ที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และการหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง

4. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอ ข้อเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 17) ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์การนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัว

ของตัวเอง และมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์การของรัฐ

2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดคือเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า การเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือมีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้มีมากจนเกินไปอย่างขึ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

สรุป ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปที่สำคัญได้ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 5-6) กล่าวว่ารัฐบาลไม่وارهดับใด รวมทั้งตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ใช่จัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหา ให้ได้ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสียภาษีให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2. หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์ต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกัน อย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจจะมีการตัดสินบนหรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไข โดยการเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาท ทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

3. การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับ

ประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่นชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการต่างกัน

ซูวส์ ฉายะบุตร (2539 : 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่น ได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็นโดยอำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้น้ำงแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการจำลองการปกครองระดับชาติ เพราะมีการแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สรุป การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางโดยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 56) ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการ คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติที่มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีความรู้ในทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่นการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความตื่นตัวมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนับถือจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 20) ความสำคัญพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเต็มใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมีการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 การกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2 รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง จะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเองซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

สรุป การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญ คือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งมาภาระของรัฐบาลกลางตามหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในทางการเมือง ตลอดจนการดำเนินงานของท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าปวงชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรับรู้การดำรงชีพของตนและกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยมีอิสระพอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2544 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

อนุก สิริพิรสาศน์ และไพฑูรย์ บุญวัฒน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าคือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการกระจายอำนาจ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือพื้นที่ (Decentralization by Territory)
2. การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ (Decentralization by Function)

อุคร ตันติสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าคือ การกระจายอำนาจตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุม และกำกับดูแลเท่านั้น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจการ หรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่น และมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบให้องค์กรสาธารณะจัดกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรคมนาคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2539 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ หมายถึง การตัดสินใจในระดับนโยบายของชุมชน ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศตามความตั้งใจ หรือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

มยุรี อนุมานราชชน (2549 : 11) ได้ให้ความหมาย ของการกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการ บริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือการที่หน่วยงาน บางหน่วยรับผิดชอบ จัดทำกิจการสาธารณะอย่างเป็นอิสระ จากองค์กรปกครองส่วนกลาง

ประหยัด หนึ่งทองคำ (2520 : 7) ได้อธิบายถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่าง ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยแยกเป็น 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจ ให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึงรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจ องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2535 ; อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 2) การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ 2 แบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องซึ่งราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนได้เสีย จากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการจากส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงาน โดยแยกจากส่วนกลางและมีความเป็นอิสระ

สุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545 : 7) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ว่าเป็นคำที่มีความหมายกลาง ๆ ที่ครอบคลุมทั้งการกระจายอำนาจที่แบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจที่เป็นการโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งการจะมองว่าเป็นการกระจายอำนาจในความหมายใดนั้น ขึ้นอยู่กับการพิจารณาในรายละเอียด ของการกระจายอำนาจว่ามีมติและขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด

จากความหมายของการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นการบริหารที่มีการเปลี่ยนแปลง การบริหารจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง มาเป็นการบริหารที่เน้นการสะท้อนปัญหาและความต้องการจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน ซึ่งในการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย วัตถุประสงค์ที่สำคัญของระบอบดังกล่าว คือการให้ประชาชนในประเทศ ได้มีสิทธิเสรีภาพทั้งการคิด การแสดงออก ได้อย่างเสรี ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่บังคับขึ้น เพื่อให้ประชาชนภายในประเทศอยู่อย่างเป็นปกติสุข ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่จะให้ประชาชนได้มี

ส่วนร่วมในการคิด การแสดงออก ได้แก้ไขปัญหานั้นคือการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและมีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น เกิดจากความต้องการที่จะกระจายอำนาจกระจายงบประมาณ กระจายภารกิจจากส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นบริหารจัดการ ดังจะเห็นได้จากประเทศที่มีความเจริญแล้ว ท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น จะมีบทบาทสำคัญมาก ดังนั้นจากแนวคิดทางด้านการศึกษา (William T. Bluhm, 1971 : 4) ได้กำหนดไว้ 2 แนวทางได้แก่ การกำหนดนโยบาย และการบริหารงานภาครัฐซึ่งนโยบายหรือการบริหารงานเพื่อให้ได้ผลนั้น ต้องมีการพัฒนาและเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ทหาร ศาล กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ (Leon P. Baradat, 2003 : 103) ระบุว่าการศึกษาตามระบอบประชาธิปไตยหากใช้อำนาจหรือความเชื่อตามความคิดของคนแล้วจะไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะต้องมีทั้งหลักการและกระบวนการควบคู่ไปด้วย

สรุป การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองของรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก อย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแนวคิด การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาที่แตกต่างกัน และการแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุดนั้น ย่อมต้องอาศัยบุคคลในท้องถิ่น เพราะเป็นผู้รู้จักในปัญหา และสามารถระดมความรู้ ผ่านกระบวนการประชาคม เพื่อหาทางออก จนกระทั่งสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้ ซึ่งหลักการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานดังนี้

- 2.1 เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
- 2.2 ทำให้การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
- 2.3 ส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 2.4 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของประชาธิปไตย และเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่น ได้ก้าวไปดูแลปัญหาในระดับชาติต่อไป
- 2.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคง และความเข้มแข็งให้กับชุมชน ที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นตนเอง

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 12) หลักการกระจายอำนาจเมืองสำคัญ

4 ประการ คือ

1. หลักมีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมียุติธรรมเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การเมืองการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. หลักมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากเกินไป (Unit and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. หลักประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. หลักมีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ประหยัด หงส์ทองคำ (2537 : 28) อธิบายว่าหลักการกระจายอำนาจมีดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วย

การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิดถ้ามีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่จำเป็นว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณเป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกออกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวงทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2537 : 29) ได้นำเสนอหลักการในการกระจายอำนาจการแบ่งแยกหน้าที่รัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอาศัยหลักร่วมกัน 2 ประการ คือ

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะไม่มีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ ภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spillover Effects) ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้าผลประโยชน์ใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบถึงผู้คนหลายพื้นที่ให้ถือเป็นกิจกรรมระดับชาติหรือสูงกว่าชุมชนย่อย เพราะระดับชุมชนย่อยไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ ถึงแม้ทำได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งกันได้

2. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) ได้แก่ การจัดการกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนมาก

ที่สุด ในภาคเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Public Goods” มีลักษณะเป็น โครงสร้างต้นทุนและการให้บริการ ที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำและมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได ฉะนั้นการจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็จะผลิตบริการร่วมกัน เพื่อจะได้ประหยัดและจะได้ใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นเต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้กับคนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่าแก่การลงทุน ในกรณีนี้ควรให้หน่วยงานระดับประเทศเป็นผู้ผลิต และให้บริการแก่ชุมชนทุกชุมชน

แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการสำคัญ

3 ด้าน คือ (เทพมงคล เจริญนิช, 2550 : 40)

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ ได้ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จากความเป็นอิสระนั่นเองทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้านการบริหารจัดการ และมีการบริหารการคลังเอง ซึ่งจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และที่สำคัญการแก้ไขปัญหานั้น เป็นการแก้ไขได้ตรงประเด็นมากที่สุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหานั้น ๆ ได้ดีกว่า การกำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งก็ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่นและเกิดความไม่คุ้มค่า

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบายและด้านกฎหมาย เท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการ สาธารณะที่ดีขึ้น

หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ และที่สำคัญก็คือเกิดความประหยัด หรือความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณ อีกทั้งยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและแท้จริง

จากแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ ไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อ เศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่ง ของการจัดระเบียบการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองโดยอิสระ พอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิด ของหลักการกระจายอำนาจ

สรุป หลักการกระจายอำนาจ คือ การคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สาธารณะและหลัก ประสิทธิภาพในการจัดการ โดยการกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มีบุคลากร ในการบริหารงานเป็นของตนเอง มีการจัดเก็บรายได้เองรวมทั้งสามารถออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชน ในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนด มีผู้กล่าวถึงความสำคัญของการ กระจายอำนาจ ดังนี้

ลิขิต ชีรวะกิน (2541 : 17-18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจ การปกครองว่ามีความสำคัญทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไว้ 2 ประการ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐาน ในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนา โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันติ บัญญัติ การเลือกตั้ง เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นต่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถ และโอกาสในการปกครองตนเอง เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะที่หัวโตก้นลีบ

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทเป็นนโยบายที่กำดั่งเน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก

ความสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนบนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหาก ไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองด้วยตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาจะเป็นลักษณะหยิบยื่นยัดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่นแต่กลับจะสร้างความเลื่อมล้ำกัน อันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย ตามหลักรัฐศาสตร์ คือ เป็นการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือการมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น สำหรับแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นจะยึดหลักในการกระจายอำนาจอย่างไรขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นสำคัญ

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2547 : 8-9) อธิบายว่า หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจมี 3 ประการ ได้แก่

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเองภายใต้กรอบของกฎหมายและภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินการกิจของรัฐในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

3. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประหยัด) และประสิทธิผล (สำเร็จตามเป้าหมาย) มีคุณภาพมาตรฐาน บริหารงานอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจ 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ ทางบก และทางน้ำ
- 1.2 สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ ระบบประปาชนบท
- 1.3 สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีการควบคุมตลาด
- 1.4 การผังเมือง
- 1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 2.1 การส่งเสริมอาชีพ
- 2.2 งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต

เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

- 2.3 นันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

- 2.4 การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ
- 2.5 การสาธารณสุข ได้แก่ การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุม

โรคติดต่อ

- 2.6 การปรับปรุงชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

- 3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว

แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 4.1 การวางแผน
- 4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี
- 4.3 การส่งเสริมการลงทุน
- 4.4 การพาณิชยกรรม
- 4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม
- 4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า
- 5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น แบ่งเป็นกลุ่ม
ภารกิจต่าง ๆ คือ

6.1 การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ
พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

สรุป การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นหรือองค์กร
สาธารณะได้มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร
คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการ ได้เองด้วยงบประมาณของท้องถิ่น

4. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2527 : 8) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจาย
อำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ หรือโอนอำนาจหน้าที่
ในการบริหารการปกครองบางส่วนบางออกไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยรัฐบาล
กลางยังคงมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม กำกับดูแลให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมาย
กำหนดไว้ ดังนั้นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นคือ ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมหน่วย
การปกครองท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางว่าจะควบคุมมากกว่าหรือควบคุมน้อย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่
สำคัญหลายอย่าง ดังนี้

1. ปัจจัยด้านความสามารถพึ่งตนเองได้ โดยส่วนมากรัฐบาลกลางจะกระจาย
อำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง
ในระบบประชาธิปไตยในเบื้องต้น แต่ต่อมาได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่
ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้แก่ท้องถิ่นด้วย รัฐบาลกลางในฐานะผู้ควบคุม ดูแล เป็นผู้กำหนด
รูปแบบโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงหลักเอกภาพของประเทศด้วย
กล่าวคือรัฐบาลกลางจะพยายามกระจายอำนาจ ให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วย
พื้นฐานทางการพัฒนาการเมือง และเศรษฐกิจให้มากที่สุด แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

รัฐบาลกลางเพื่อคงความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้นความสามารถในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น จึงเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาขอบเขตของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น หรือขอบเขต การควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นนั่นเอง ความสามารถในการพึ่งตนเองเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนด โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงระดับหรือขอบเขตของการ ควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่มีต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความสามารถในการ พึ่งตนเองนี้ สามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง

1.1 ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการเมือง หากประชาชนมีความ ตื่นตัวทางการเมือง เพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากย่อมเป็นตัวชี้ว่า ท้องถิ่น มีความสามารถในการพึ่งตนเองมาก หากประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความตื่นตัวทางการเมืองที่จะเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองในท้องถิ่นนั้น ย่อมไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางการเมือง

1.2 ความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ หากท้องถิ่นมีรายได้มาก เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการบริหารงานกิจการสาธารณะ รับผิดชอบตามกฎหมายย่อมถือว่า ท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ แต่ถ้าท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยไม่เพียงพอต่อ ค่าใช้จ่าย ที่จะต้องใช้ในการบริหารงานกิจการสาธารณะดังกล่าวได้ก็ถือว่า ท้องถิ่น ไม่มี ความสามารถในการพึ่งตนเองได้ ถ้าท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งในทางการเมือง หรือ ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ย่อมเป็นเกณฑ์ที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นถ้า พึ่งตนเองได้มากก็จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมาก ควบคุม กำกับดูแลน้อย แต่ถ้าพึ่งตนเองได้น้อย ก็พิจารณากระจายอำนาจให้ท้องถิ่นน้อย ควบคุมกำกับดูแลมาก

2. ปัจจัยด้านรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง โครงสร้างการบริหาร การปกครองท้องถิ่นเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ในการพิจารณา กระจายอำนาจในทางการเมือง การปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นอันมีผลต่อการควบคุม กำกับ ดูแลของ รัฐบาลกลาง สามารถพิจารณาได้ 2 แนวทาง

2.1 การปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ หมายถึง หน่วยการปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารแบบที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจากการเลือกตั้งของ ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นการกระจายอำนาจ ทางทางการเมืองการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาก โดยมีการควบคุม กำกับ ดูแลจากรัฐบาลกลางน้อย หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระมาก

2.2 การปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปแบบ หมายถึง หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นที่มีโครงสร้างทางการบริหาร ในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมาจากผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือผู้ที่ดำรง ตำแหน่งตามที่ระบุไว้ ส่วนนิติบัญญัติมาจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรงหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นที่ไม่เต็มรูปแบบนี้ย่อมเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองในท้องถิ่นน้อย โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางมาก หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระน้อย

สรุปโดยรวม การพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลพิจารณาจากปัจจัยด้านความสามารถพึ่งตนเองได้ และปัจจัยด้านรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือถ้าท้องถิ่นมีความสามารถพึ่งตนเองได้ทั้งในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจมาก และการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบเต็มรูปแบบ รัฐบาลย่อมกระจายอำนาจให้มากขึ้นกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยจนถึงปี พ.ศ. 2515 มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เนื่องจากประสบปัญหาในการบริหารงานหลายประการ เช่น ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถ ไม่มีรายได้เพียงพอในการบริหารงาน ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตนเอง และไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วม จึงขาดการกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ปลดปล่อยให้เป็นบทบาทผู้นำ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ตัดสินใจ ส่วนตัวแทนของชาวบ้านที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการทำงาน จึงถูกควบคุมจากหน่วยราชการ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับพื้นฐานได้ ต่อมาใน พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบล ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยได้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างประกอบไปด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศครั้งนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นับตั้งแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้

และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่ และได้แบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ลำดับชั้น ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นจะสามารถมีพนักงานส่วนตำบลในจำนวนที่แตกต่างกันตามรายได้และขนาดชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 1 การแบ่งลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้หลักเกณฑ์รายได้

รายได้	ลำดับชั้นของ อบต.	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
20 ล้านบาทขึ้นไป	1	21
12 – 20 ล้านบาท	2	12
6 – 12 ล้านบาท	3	6
3 – 6 ล้านบาท	4	4
ไม่เกิน 3 ล้านบาท	5	3

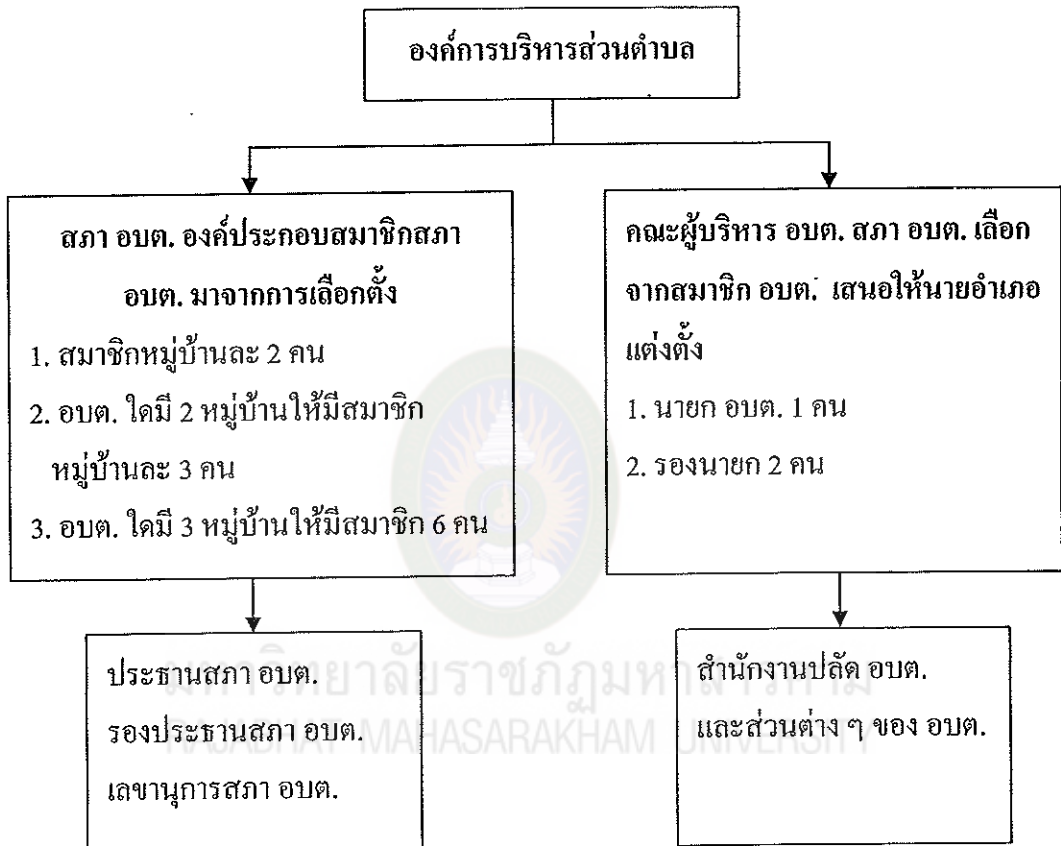
ที่มา : กรมการปกครอง (2545 : 42)

การจัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตามปัจจัยด้านรายได้ อย่างเดียวมีข้อจำกัดคือ ไม่ได้สะท้อนถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ออกมา เช่น ด้านเศรษฐกิจ การปกครอง สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้มองภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจนขึ้นมากกว่าการใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องรายได้เพียงประการเดียว ดังนั้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพด้านอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกมานอกจากรายได้อย่างเดียว และเพื่อให้การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตรงตามปัญหาและความต้องการ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยในปัจจุบันนี้ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2545 : 26) ได้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และ 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และ 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อบต. ตาม พ.ร.บ. สถาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 โครงสร้าง อบต. ประกอบด้วย สภา อบต. และคณะผู้บริหาร อบต.

2.2 สภา อบต. ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนเดิมเหมือน โครงสร้าง อบต.แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

2.3 คณะผู้บริหาร อบต. ประกอบด้วย นายก อบต. 1 คน และรองนายก อบต. 2 คน

ในส่วนต่าง ๆ จะมีพนักงานตำบล มีตำแหน่งต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่ของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4-5 จะมีพนักงานตำบลเพียง 3 ตำแหน่ง คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าโยธา นอกนั้นจะเป็นลูกจ้างชั่วคราว มากกว่าลูกจ้างประจำ

เนื่องจากการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของพนักงานตำบลและลูกจ้างจะกำหนดสูงกว่า 40% ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเงินรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน และเงินกู้ หรือเงินอื่นใดตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้อ 35

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2545 : 12) ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมาตรา 67 มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะประโยชน์ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ มาตรา 68 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพออาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. คุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการคัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้า ตามสมควร ในกรณีนี้หากการบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

4. ขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งกฎหมายได้กระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าสภาตำบล โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ และหน้าที่ที่อาจทำได้เหมือนกับเทศบาล ฉะนั้นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ได้อย่างคล่องตัวมากกว่าสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

1. การออกกฎหมายข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกกฎหมายข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บหรือกำหนดโทษปรับ ผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่กฎหมายห้ามมิให้กำหนดโทษปรับเกิน 1,000 บาท ร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติได้ต่อไป

2. การขอทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นไปตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิที่จะรับทราบข้อมูล และข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ

ของทางราชการในตำบลได้ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ การทำกิจกรรมร่วมกับหน่วยราชการท้องถิ่น ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ตำบลในเขตพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจพิจารณาออกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกับหน่วยราชการท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ได้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านข่ง

ยุทธศาสตร์นับได้ว่าเป็นแผนงานอย่างหนึ่ง ซึ่งมักใช้ในความหมายที่ครอบคลุมถึงแผนงานใหญ่ทั้งหมดของธุรกิจ หรือส่วนใหญ่ของงาน หรือ โครงการใหญ่ การจัดทำยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการของการตัดสินใจเลือกจุดหมายขององค์กร นอกจากนี้ยังกินความรวมไปถึงนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหา การใช้ และจำหน่ายทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรแต่อย่างใดก็ตาม แม้การดำเนินงานจะเป็นรากฐานที่สำคัญของยุทธศาสตร์ขององค์กรต่าง ๆ แต่ยุทธศาสตร์ก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากการดำเนินงานเสมอไป ยุทธศาสตร์สามารถเกิดขึ้นมาจากภายในองค์กรเองโดยทันทีทันใด โดยที่ไม่ได้มีการดำเนินงานล่วงหน้าไว้ก่อน หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ฉับพลัน (Emergent Strategy) ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์นั้นมีที่มาในสองลักษณะ คือ ยุทธศาสตร์ที่เกิดจากการดำเนินงาน และยุทธศาสตร์ที่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า ยุทธศาสตร์ที่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินงานเป็นยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองสิ่งต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยที่ไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น โอกาสในทางธุรกิจใหม่ ๆ การพัฒนาของเทคโนโลยี รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้ทั้งในแง่บวกและแง่ลบจากแผนยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ ถึงแม้การดำเนินงานเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์และสำคัญต่อกระบวนการในการจัดการเป็นอย่างสูง เนื่องจากในกระบวนการทางด้านยุทธศาสตร์นั้นองค์กรมีหน้าที่ในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายและวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ โดยมีการจัดสรรทรัพยากรภายในให้เหมาะสม แต่ทว่าโดยความเป็นจริงแล้ว ยังมีผู้วิจารณ์ความแตกต่างระหว่างการจัดการทางยุทธศาสตร์กับการดำเนินงานอีกมากมาย จึงได้แบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ Intend Strategy หรือยุทธศาสตร์ที่ได้มีความตั้งใจหรือวางแผนไว้แล้ว และ Emergent Strategy หรือยุทธศาสตร์ที่ไม่ได้มีการดำเนินงานไว้ก่อน ซึ่งมีหลายองค์กรที่ประสบความสำเร็จจาก Emergent Strategy (พัคคัรผอง วัฒนสินธุ์ และพสุ เดชะรินทร์. 2542 : 24-25)

โดยสรุปแล้วยุทธศาสตร์ขององค์กรต่าง ๆ เกิดมาจากการผสมผสานกันอย่างดีระหว่าง Intend Strategy และ Emergent Strategy ผู้บริหารขององค์กรจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์

และพิจารณา Emergent Strategy ต่าง ๆ ว่าอันใดมีความเหมาะสมมากที่สุด และเลือกใช้แต่ละยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์

1. ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนา

ความหมายของยุทธศาสตร์มีผู้ให้ความหมายของคำว่ายุทธศาสตร์ในการดำเนินงานไว้มากมายในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาขอนำมาอ้างอิงดังนี้

กิ่งพร ทองใบ และคณะ (2542 : 9) ได้อธิบายถึงยุทธศาสตร์ว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) หมายถึง วิธีการ (Means) ที่องค์การเลือกเพื่อดำเนินการจากจุดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปยังจุดหมายปลายทางในอนาคตที่กำหนดไว้

รพีพรรณ แก้วรัมย์ และคณะ (2541 : 51) ได้ให้ความหมายของยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานว่า ยุทธศาสตร์เป็นการอธิบายถึงการดำเนินงานและการปฏิบัติการสงคราม หรือการต่อสู้ทางธุรกิจ โดยแผนกำหนดวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ และวิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ อาจสำเร็จลงได้ด้วยการใช้ยุทธวิธีควบคุมทรัพยากร โรงงานและคน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 38) กล่าวถึงยุทธศาสตร์ว่า ยุทธศาสตร์เป็นรูปแบบของการกระทำซึ่งผู้จัดการใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นยุทธศาสตร์ที่เป็นจริงซึ่งบริษัทได้วางแผนไว้ และใช้ได้ต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ ผู้กำหนดยุทธศาสตร์ เป็นบุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ เช่น ผู้บริหารระดับสูงของบริษัท เจ้าของกิจการ ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการบริหาร และผู้ประกอบการ และสรุปว่ายุทธศาสตร์ ประกอบด้วยเป้าหมาย (Goal) นโยบาย (Policies) และแผน (Plan) ผู้บริหารที่ต้องการประสบความสำเร็จในอนาคต จะต้องศึกษาการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ เพราะโลกในการบริหารธุรกิจมีความสลับซับซ้อน และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ธุรกิจจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้น ถ้าผู้บริหารขาดความชำนาญในการกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จะทำให้ธุรกิจต่อสู้กับคู่แข่งไม่ได้ดังนั้นผู้บริหารในระดับองค์การต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกำหนดยุทธศาสตร์ และกระบวนการดำเนินงานยุทธศาสตร์

วาสนา วลีกรัน (2550 : 57) กล่าวว่าการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึง การตัดสินใจและการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานระยะยาวขององค์การ ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์องค์การ การกระบวนการกำหนดจุดหมายระยะยาวขององค์การ กระบวนการของแผนยุทธศาสตร์ คำถามการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ ลำดับชั้นของแผนยุทธศาสตร์ และองค์ประกอบของกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

จะมุ่งตรวจสอบประเมิน โอกาสและอุปสรรคภายใน สภาพแวดล้อมภายนอก และมุ่งตรวจสอบ ประเมินจุดอ่อนและจุดแข็ง

โดยสรุปยุทธศาสตร์ในการการพัฒนา คือ กระบวนการในการบริหารองค์กร อย่างมีรูปแบบเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) วิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง”

1. ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้มีความสำคัญกับ

1.1 การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้ทุกคนในสังคมไทย ควบคู่กับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการความเสี่ยงและสร้างโอกาสในชีวิตให้แก่ตนเอง

1.2 การจัดบริการทางสังคมให้ทุกคนตามสิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นการสร้าง ภูมิคุ้มกันระดับปัจเจก และสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาประเทศ

1.3 การเสริมสร้างพลังให้ทุกภาคส่วนสามารถเพิ่มทางเลือกการใช้ชีวิต ในสังคมและมีส่วนร่วมในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

1.4 การสานสร้างความสัมพันธ์ของคนในสังคมให้มีคุณค่าร่วมและ ตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคม และเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบตรวจสอบและการรับผิดชอบที่รัดกุม

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคมนิสิตสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน

ให้ความสำคัญกับ

2.1 การปรับ โครงสร้างและการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม

2.2 การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง

2.3 การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม

2.4 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2.5 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม

3. ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน

3.1 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็ง

และยั่งยืน

3.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและศักยภาพการผลิตภาคเกษตร

3.3 การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรตลอดห่วงโซ่การผลิต

3.4 การสร้างความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้แก่เกษตรกร

3.5 การสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับ

ครัวเรือนและชุมชน

3.6 การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้าน

อาหารและพลังงาน โดยสนับสนุนบทบาทของเกษตรกร

4. ยุทธศาสตร์การปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

ให้ความสำคัญกับ

4.1 การปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่มีคุณภาพและยั่งยืน

4.2 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม

4.3 การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ เท่าเทียม

และเป็นธรรม

4.4 การบริหารจัดการเศรษฐกิจส่วนรวมอย่างมีเสถียรภาพ

5. ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ความสำคัญกับ

5.1 การพัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบ โลจิสติกส์ภายใต้

กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่าง ๆ

5.2 การพัฒนาฐานลงทุนโดยเพิ่มขีดความสามารถ ในการแข่งขันระดับ

อนุภูมิภาค

5.3 การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

5.4 การเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาคภายใต้

บทบาทที่สร้างสรรค์ เป็นทางเลือกในการดำเนิน นโยบายระหว่างประเทศในเวทีโลก

5.5 การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ

5.6 การมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการสร้างสังคมนานาชาติที่มีคุณภาพชีวิต

ป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรม ยาเสพติด ภัยพิบัติ และการแพร่ระบาดของโรคภัย

5.7 การเสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุน

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งเปิดรับ

ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร

5.8 การเร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้ว

5.9 การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการลงทุน และการประกอบธุรกิจ
ในเอเชียรวมทั้งเป็นฐานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาค

5.10 การปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนา
ภายในประเทศตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น

6. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
ให้ความสำคัญกับ

6.1 การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม

6.2 การปรับกระบวนการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศเพื่อ
เตรียมพร้อมไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

6.3 การยกระดับขีดความสามารถในการรองรับและปรับตัวต่อการ
เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน

6.4 การเตรียมความพร้อมรองรับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

6.5 การสร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและวิกฤต
จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6.6 การเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบ
ความตกลงและพันธกรณีด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

6.7 การควบคุมและลดมลพิษ

6.8 การพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรมอย่างบูรณาการ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 11-12) กล่าวว่า การที่ท้องถิ่นจะพัฒนา
ไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ
เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครอง
การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย
กำหนด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและ
การดำเนินตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะ “รัฐอิสระ” แต่เป็น
การมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้และยังต้องอยู่ในการกำกับดูแล หรือ
ตรวจสอบโดยรัฐบาลและประชาคม

การวางแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสอดคล้องกับ
แผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล

แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งการกำหนด ยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคม จะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ดังนั้นการที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ

1. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน

2. แผนพัฒนาสามปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การ บริหารส่วนตำบลที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี มีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

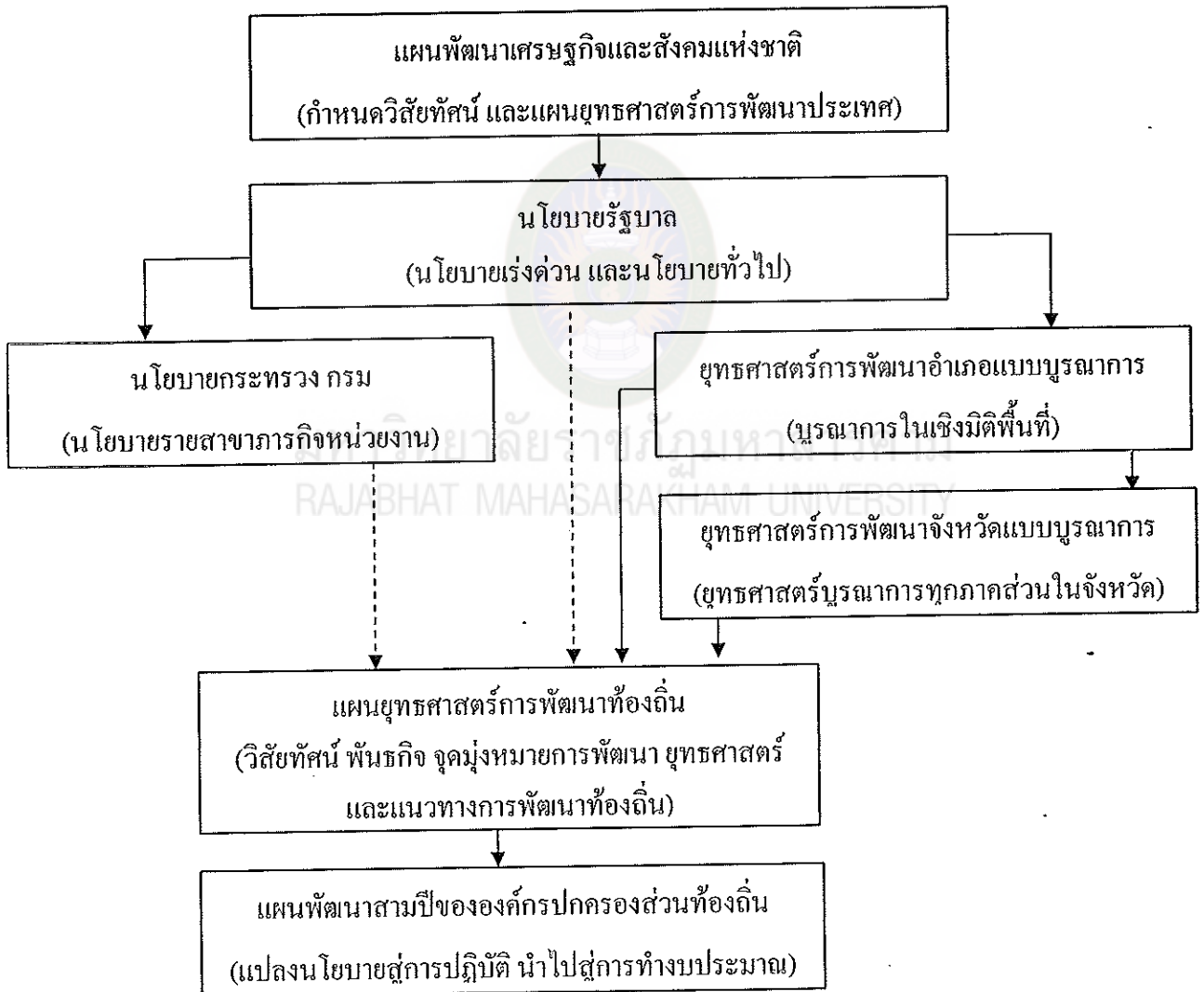
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2546 : 18-32) กล่าวถึงขั้นตอนการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังนี้

1. การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
2. การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ
3. การวิเคราะห์ศักยภาพ
4. การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น
5. การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
6. การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น
7. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา
8. การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น
9. การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

การที่ท้องถิ่นจะพัฒนาไปในทิศทางใด จำเป็นจะต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพในอนาคตและแปลงมาสู่การปฏิบัติ ดังนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 จึงได้กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 ประเภท คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นแผนระยะยาว แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนพัฒนาแบบหมุนเวียน (Rolling Plan)

ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น



แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (2546 : 12)

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการกำหนดทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดสภาพการณ์ที่ต้องการบรรลุและแนวทางในการบรรลุพื้นฐานการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่น ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

การจัดการหรือการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น จึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นจะเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต และเป็นกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้ซึ่งประกอบด้วย 9 ขั้นตอนด้วยกันคือ

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องพบผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ ความสำคัญ แนวทางและขั้นตอนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วจัดทำโครงการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอผ่านปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติในโครงการดังกล่าว แล้วแจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ขั้นตอนที่ 2 การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ควรจัดเก็บควรเป็นข้อมูลที่มีความครอบคลุมและทันสมัย ประกอบด้วย ข้อมูลประชากร อาชีพ รายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

2. การรวบรวมปัญหาสำคัญของท้องถิ่น

เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหา และจะต้องนำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น
ในปัจจุบัน

ขั้นตอนนี้เป็นการประเมินถึงปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ จุกแข็ง จุดอ่อน
และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส และอุปสรรค โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis มาเป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น

ในขั้นตอนนี้ ประกอบด้วยกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นถ้อยแถลง
ที่ระบุถึงสภาพการณ์ในอนาคตอันเป็น “จุดหมาย” ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้เกิดขึ้น
ในอนาคตข้างหน้า

2. การกำหนดภารกิจหลัก หรือพันธกิจ (Mission) ในการพัฒนาท้องถิ่น
ท้องถิ่นต้องการอะไร และเป็นอะไร ในอนาคต ดังนั้น พันธกิจจึงเป็นถ้อยแถลงที่แสดงถึงลักษณะ
หรือขอบข่ายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการบริหาร
และการบริหารจัดการบริหารสาธารณะ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรหรือภาพลักษณ์ที่ต้องการ
นำเสนอ

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

เป็นการกำหนดขอบเขตหรือประเภทของกิจกรรมที่ควรค่าแก่การ
ดำเนินงานทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการหลังจากที่ทราบภารกิจ
หลักที่ท้องถิ่นจะต้องทำแล้ว ซึ่งวัตถุประสงค์จำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์โดยรวมของ
ท้องถิ่นและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วนหรือเฉพาะเรื่อง

ขั้นตอนที่ 7 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

ขั้นตอนนี้จะสามารถจัดทำได้เมื่อได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจหลัก
วัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยอาศัยพื้นฐานการวิเคราะห์ SWOT ดังนั้น ขั้นตอนนี้
จึงเป็นการแสดงแนวคิดหรือวิธีการที่ท้องถิ่นจะไปถึงจุดหมายที่ต้องการได้อย่างไร

ขั้นตอนที่ 8 การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น

เป็นการกำหนดปริมาณหรือสิ่งที่ต้องการให้บรรลุในแต่ละแนวทางการ
พัฒนา โดยมีเงื่อนไขเรื่องเวลาที่ต้องการทำ ปริมาณที่ต้องการ คุณภาพ สถานที่ ความเป็นไปได้

ซึ่งจะสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จเพื่อใช้ในกระบวนการติดตามและประเมินผลความสำเร็จของแผนได้

ขั้นตอนที่ 9 การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจะนำผลที่ได้จากขั้นตอนที่ 1-8 มาจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นตามเค้าโครงที่กำหนดแล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และประชาคมตำบลเพื่อพิจารณาและปรับปรุงก่อนนำเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นตามลำดับ เมื่อสภาท้องถิ่นอนุมัติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจึงประกาศใช้ต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 11-32)

3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนา

จากที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 และขั้นตอนในการจัดทำแผน รวมทั้งความสำคัญของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมุกดาหาร

3.2.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

- 1) การขจัดความยากจน
- 2) การพัฒนาคน และสังคมที่มีคุณภาพ
- 3) การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
- 4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) การพัฒนาความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมกับประเทศ

เพื่อนบ้าน

- 6) การเสริมสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 7) การเสริมสร้างประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
- 8) การรักษาความมั่นคงชายแดน

3.2.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอคำชะอี

- 1) การพัฒนาแหล่งน้ำ และ โครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียง และขจัดความยากจน
- 3) ส่งเสริมประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- 4) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
- 7) การพัฒนาการท่องเที่ยว
- 8) การพัฒนาคน และสังคมที่มีคุณภาพ

3.2.3 นโยบายการพัฒนาของผู้บริหารท้องถิ่น

- 1) ส่งเสริมการจัดให้มีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ติดเชื้อเอดส์
- 2) ส่งเสริมการพัฒนาด้านไฟฟ้า โดยจัดให้มีการเพิ่มและซ่อมแซมบำรุง
แนวเขตไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย
- 3) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 4) จัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และเพื่อการเกษตร
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา
ท้องถิ่น
- 6) จัดให้มีการป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 7) ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) จัดให้มีการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง

4.1 สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และศูนย์กลางวัฒนธรรม

แนวทางการพัฒนา

- 4.1.1 ส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง
- 4.1.2 สนับสนุนทุนการศึกษาเด็กเรียนดีเป็นประจำทุกปี
- 4.1.3 จัดกิจกรรมประเพณีอย่างต่อเนื่อง
- 4.1.4 สนับสนุนกิจกรรมด้านวัฒนธรรมของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
- 4.1.5 ส่งเสริมให้เยาวชนรักษาประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

4.2 ส่งเสริมให้เป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรอินทรีย์

แนวทางการพัฒนา

- 4.2.1 ส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ
- 4.2.2 สนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นประจำ

4.2.3 ส่งเสริมการผลิตสินค้าของชุมชนอย่างเป็นระบบ

4.2.4 ส่งเสริมประชาชนปลูกพืชปลอดสารพิษ

4.2.5 ส่งเสริมเกษตรแบบผสมผสานทุกฤดูกาล

4.3 การสร้างชุมชนเข้มแข็ง การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ

แนวทางการพัฒนา

4.3.1 ร่วมพัฒนาชุมชนเข้มแข็งอย่างสม่ำเสมอ

4.3.2 สนับสนุนการฝึกอบรม อปพร.อย่างสม่ำเสมอ

4.3.3 จัดเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง

4.3.4 ส่งเสริมอาชีพของคนพิการอย่างทั่วถึง

4.3.5 จัดบริการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

4.4 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการพัฒนา

4.4.1 ซ่อมแซมถนน ให้ใช้การได้ดี

4.4.2 จัดให้มีไฟฟ้า ตามท้องถนนอย่างทั่วถึง

4.4.3 จัดบริการประปาอย่างเพียงพอ

4.4.4 จัดให้มีการขุดลอก หนองน้ำธรรมชาติ

4.4.5 ก่อสร้างรางระบายน้ำอย่างทั่วถึง

4.5 การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางการพัฒนา

4.5.1 รณรงค์ให้ประชาชนอนุรักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น

4.5.2 รณรงค์ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกต้นไม้เป็นประจำ

4.5.3 ให้การดูแลรักษาต้นไม้ที่ปลูกในเขต อบต.อย่างสม่ำเสมอ

4.5.4 อบรมให้ความรู้ในการจัดเก็บขยะมูลฝอย

4.5.5 จัดให้ประชาชนศึกษาดูงานนอกสถานที่

4.6 ด้านการเมืองการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร

แนวทางการพัฒนา

4.6.1 ให้โอกาสประชาชนเสนอโครงการเพื่อนำมาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การ

พัฒนาตำบลบ้านซ่ง

4.6.2 ส่งเสริมให้เกิดเวทีชาวบ้านเพื่อพบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์และ

แนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

4.6.3 จัดให้มีเวทีประชาคมเพื่อประสานความร่วมมือระหว่าง อบต.กับ
ประชาชน

4.6.4 ให้ความรู้เรื่องต่างๆผ่านหอกระจายข่าวอย่างสม่ำเสมอ

4.6.5 จัดส่งบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ

ข้อมูลทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง

1. สภาพทั่วไป

1.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

1.1.1 ตำบลบ้านซ่ง ตั้งอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอคำชะอี โดยมีระยะทางห่างจาก
อำเภอคำชะอีประมาณ 2 กิโลเมตร โดยมีทางหลวงหมายเลข 2042 สายมุกดาหาร - กุฉินารายณ์
ผ่านบ้านซ่ง

1.1.2 อาณาเขตพื้นที่การปกครอง จำนวน 19,375 ไร่ หรือประมาณ 31 ตร.กม.

1.2 ภูมิประเทศ

ตำบลบ้านซ่งมีพื้นที่ส่วนมากเป็นที่ราบ ซึ่งใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และมีพื้นที่
ราบสูงสลับกับภูเขาเล็กน้อย

1.3 เขตการปกครอง

อาณาเขตทางทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลหนองเย็น อำเภอคำชะอี
จังหวัดมุกดาหาร

อาณาเขตทางทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร

อาณาเขตทางทิศตะวันออก ติดต่อกับ ตำบลเหล่าสร้างถ่อ อำเภอคำชะอี
จังหวัดมุกดาหาร

อาณาเขตทางทิศตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลน้ำเที่ยง อำเภอคำชะอี จังหวัด
มุกดาหาร

1.4 จำนวนหมู่บ้าน มีทั้งหมด 7 หมู่บ้าน รวม 917 ครัวเรือน ดังนี้

1.4.1 บ้านนาสีนวล	หมู่ที่ 1	จำนวนครัวเรือน	78	ครัวเรือน
1.4.2 บ้านซ่ง	หมู่ที่ 2	จำนวนครัวเรือน	238	ครัวเรือน
1.4.3 บ้านโนนสังข์ศรี	หมู่ที่ 3	จำนวนครัวเรือน	93	ครัวเรือน
1.4.4 บ้านโพธิ์ศรี	หมู่ที่ 4	จำนวนครัวเรือน	153	ครัวเรือน
1.4.5 บ้านโนนก่อ	หมู่ที่ 5	จำนวนครัวเรือน	68	ครัวเรือน

1.4.6 บ้านซ่ง	หมู่ที่ 6 จำนวนครัวเรือน	142	ครัวเรือน
1.4.7 บ้านโนนสังข์ศรี	หมู่ที่ 7 จำนวนครัวเรือน	145	ครัวเรือน

1.5 จำนวนประชากร

จำนวนประชากรทั้งหมด 4,133 คน แยกเป็น ชาย 2,040 คน หญิง 2,093 คน

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรตำบลบ้านซ่ง

หมู่บ้าน	จำนวนประชากร(คน)		รวม
	ชาย	หญิง	
1. บ้านนาสีนวล หมู่ที่ 1	187	164	351
2. บ้านซ่ง หมู่ที่ 2	394	436	830
3. บ้านโนนสังข์ศรี หมู่ที่ 3	221	243	464
4. บ้านโพธิ์ศรี หมู่ที่ 4	375	392	767
5. บ้านโนนก่อ หมู่ที่ 5	191	187	378
6. บ้านซ่ง หมู่ที่ 6	310	300	610
7. บ้านโนนสังข์ศรี หมู่ที่ 7	362	371	733
รวม	2,040	2,093	4,133

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ

ราษฎรในตำบลบ้านซ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ ทำสวน และรับจ้าง เป็นต้น สำหรับพืชที่เพาะปลูกได้แก่ ข้าว ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง พืชทอ มะเขือเทศ แตงโม และพืชผักสวนครัวอื่น ๆ ในด้านปศุสัตว์นั้น มีการเลี้ยงสัตว์ไว้เพื่อการบริโภค และจำหน่ายเป็นรายได้ให้แก่ครอบครัว ได้แก่ ไก่ เป็ด โค กระบือและปลา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่มเพื่อทำหัตถกรรมพื้นบ้านเป็นอาชีพเสริมหลังจากเสร็จสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวแล้ว เช่น การทอผ้าฝ้าย และปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ซึ่งกำลังเป็นที่นิยมของราษฎรในปัจจุบันนี้ เนื่องจากใช้เวลาไม่ย่น และมีรายได้ดี

2.2 พณิชยกรรมและบริการ

2.2.1 สถานบริการน้ำมัน	จำนวน 3 แห่ง
2.2.3 ร้านค้าทั่วไป	จำนวน 39 แห่ง
2.2.4 รงสี	จำนวน 19 แห่ง (ขนาดเล็ก)

2.3 ลักษณะการใช้ที่ดิน

พื้นที่ทำการเกษตรกรรม จำนวน 8,903 ไร่

3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

- 3.1.1 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 3 แห่ง
- 3.1.2 ระดับประถมศึกษา จำนวน 2 แห่ง
- 3.1.3 ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง
- 3.1.4 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน/ห้องสมุดประชาชน จำนวน 7 แห่ง

3.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

- 3.2.1 วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 7 แห่ง
- 3.2.2 มัสยิด จำนวน - แห่ง
- 3.2.3 ศาลเจ้า จำนวน - แห่ง
- 3.2.4 โบสถ์ จำนวน - แห่ง

3.3 ศาสนา

ผู้นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 100 ของประชากรทั้งหมด

3.4 สาธารณสุข

- 3.4.1 โรงพยาบาล จำนวน - แห่ง
- 3.4.2 ศูนย์บริการสาธารณสุข(สถานีอนามัย) จำนวน 1 แห่ง
- 3.4.3 คลินิกเอกชน จำนวน - แห่ง
- 3.4.5 ร้านขายยาแผนปัจจุบัน จำนวน - แห่ง

3.5 บุคลากรการแพทย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานพยาบาลทุกแห่ง ทุกสังกัดในพื้นที่

- 3.5.1 แพทย์ จำนวน - คน
- 3.5.2 พยาบาล จำนวน - คน
- 3.5.3 ทันตแพทย์ จำนวน - คน
- 3.5.4 เภสัชกร จำนวน - คน
- 3.5.5 เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน จำนวน 3 คน
- 3.5.6 อสม. จำนวน 92 คน

3.6 งานประเพณีท้องถิ่น (เรียงลำดับความสำคัญมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด)

3.6.1 ประเพณีบุญพระเวสสันดร

3.6.2 ประเพณีหมอเหยา

3.6.3 ประเพณีเลี้ยงปู่ตา

3.6.4 ประเพณีบุญบั้งไฟ

3.6.5 ประเพณีบุญกองข้าว

3.6.6 ประเพณีบุญข้าวประดับดิน

3.7 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.7.1 สถานีตำรวจ จำนวน - แห่ง

3.7.2 ที่พักสายตรวจ จำนวน - แห่ง

4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การคมนาคม

4.1.2 การคมนาคมระหว่างตำบลกับอำเภอใช้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2042

4.1.3 การคมนาคมระหว่างตำบลใช้ถนน รพช.สาย มท 3016 (บ้านซ่ง-คำผึ้ง)

4.1.3 ถนนภายในหมู่บ้านทุกหมู่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีส่วนน้อยที่เป็นถนนลูกรัง

4.2 ประเภทของถนน

4.2.1 ถนนลาดยาง จำนวน 1 สาย

4.2.2 ถนนคอนกรีต จำนวน 10 สาย

4.2.3 ถนนลูกรัง จำนวน 7 สาย

4.2.4 สะพาน จำนวน 2 แห่ง

4.3 การสื่อสาร

4.3.1 โทรศัพท์สาธารณะในพื้นที่ จำนวน 15 หมายเลข

4.3.2 ที่ทำการไปรษณีย์หมายเลข จำนวน - แห่ง

4.3.3 ระบบเสียงตามสาย/หอกระจายข่าว จำนวน 7 แห่ง

4.4 การไฟฟ้า

ทุกหมู่บ้านที่อยู่ในพื้นที่ มีการใช้ไฟฟ้าทั้ง 7 หมู่บ้าน แต่ยังไม่ทั่วถึงทุกครัวเรือนเนื่องจากการขยายเขตหมู่บ้าน

4.5 แหล่งน้ำธรรมชาติ

4.5.1 หนอง,บึง จำนวน 5 แห่ง

4.5.2 คลอง,ลำธาร,ห้วย จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ ห้วยน้อย ห้วยมุก ห้วยน้ำเซ็ด

4.6 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

4.6.1 ฝาย จำนวน 5 แห่ง

4.6.2 บ่อน้ำตื้นสาธารณะ จำนวน 292 แห่ง

4.6.3 บ่อบาดาลสาธารณะ จำนวน 16 แห่ง

4.6.4 สระน้ำสาธารณะ จำนวน 4 แห่ง

4.6.5 ประปา จำนวน 4 แห่ง

4.7 ข้อมูลอื่น ๆ

4.7.1 ทรัพยากรในพื้นที่

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ส่วนมากจะเป็นป่าไม้ ภูเขา และแหล่งน้ำ

4.7.2 ข้อมูลกลุ่ม/องค์กร/กองทุนต่าง ๆ ในพื้นที่

1) ลูกเสือชาวบ้าน 2 รุ่น 300 คน

2) ไทยอาสาป้องกันชาติ 1 รุ่น 80 คน

3) กองหนุนเพื่อความมั่นคง 1 รุ่น 150 คน

4) กองทุนหมู่บ้าน(เงินล้าน)ทุกหมู่บ้าน

5) กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตหมู่ 1, 3, 4, 5

6) โครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน(กข.คจ.)หมู่ที่ 1 60 คน

7) ร้านค้าชุมชน 6 แห่ง

8) ฉางข้าวหมู่บ้าน 5 แห่ง

9) โรงผลิตปุ๋ยชีวภาพชุมชน 1 แห่ง

10) ศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน 7 แห่ง

11) ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน 1 แห่ง

12) กลุ่มผู้ใช้น้ำ

13) กองทุนพัฒนาสตรี หมู่บ้านละ 25,000.- บาท

14) กลุ่มส่งเสริมอาชีพทอผ้า หมู่ที่ 5

15) กลุ่มส่งเสริมอาชีพทอผ้าย้อมสีธรรมชาติ หมู่ที่ 4

16) กลุ่มส่งเสริมการเลี้ยงแมงสะคั้ง หมู่ที่ 4

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลรายได้ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2557

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ		
	2555	2556	2557
รายได้ที่จัดเก็บเอง			
1. หมวดภาษีอากร			
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	11,250.00	13,541.25	13,211.00
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	12,227.55	12,263.49	12,263.00
1.3 ภาษีป้าย	3,200.00	3,048.00	2,600.00
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต			
2.1 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	24.25	-	-
2.2 ค่าปรับการผิดสัญญา	-	-	-
2.3 ค่าใบอนุญาตประกอบกิจการอันเป็น	11,700.00	11,760.00	10,320.00
อันตรายต่อสุขภาพ			
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	25,043.42	31,312.46	15,592.00
3.1 ดอกเบี้ย			
4. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	-	-	-
4.1 เงินมีผู้อุทิศให้	103,800.00	68,600.00	100,000.00
4.2 ค่าขายแบบแปลน	-	-	-
4.3 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ			
5. หมวดรายได้จากทุน	1,855.00	150.00	150.00
5.1 ขายทอดตลาด			
รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้			
1. หมวดภาษีจัดสรร	5,103,452.79	4,842,368.00	5,500,000.00
1.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	11,652.36	42,981.97	50,000.00
1.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	421,653.78	473,038.52	350,000.00
1.3 ภาษีสุรา	1,100,257.00	913,207.92	900,000.00
1.4 ภาษีสรรพสามิต	5,789.29	26,135.17	23,114.00

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ		
	2555	2556	2557
1.5 ค่าภาคหลวงแร่	1,100,257.00	913,207.92	350,000.00
1.6 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	5,789.29	26,135.17	900,000.00
1.7 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน	19,622.77	7,255.09	23,114.00
รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้	107,547.00	174,126.00	-
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	8,364,935.00	7,792,747.48	179,000.00
2. เงินอุดหนุนที่ระบุวัตถุประสงค์	-	-	11,000,000.00
รวม	15,304,010.21	14,412,535.35	17,846,762.00

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เจษฎา จันทบูรานันท์ (2546 : 108) ได้ศึกษาการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมด้านการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอสอยดาว มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง โดยให้ด้านการอำนวยความสะดวกมาเป็นอันดับที่ 1 ด้านการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว ทั้ง 4 ด้านกับปัจจัยในเรื่องเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มประชากรม รายได้ ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า เมื่อจำแนกตามเพศ มีเพียงด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยเพศชาย มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงกว่าเพศหญิง จำแนกตามอายุ สถานภาพสมรส กลุ่มทางสังคม และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว ที่ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามระดับการศึกษาพบว่า ด้านการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน และเมื่อจำแนกตามรายได้ต่อเดือน พบว่า ด้านการให้บริการ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว ที่แตกต่างกัน

วัฒนา บุญมี (2553 : 121) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายได้ พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาสาธารณสุข ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร ด้านพัฒนาการศึกษาวัฒนธรรมและนันทนาการ ด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ จำแนกตามเพศ การศึกษา อาชีพแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมและรายได้ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

3. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการหมู่บ้านต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านยาง อำเภอพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ ควรมีการส่งเสริมประชาชนปลูกพืชปลอดสารพิษ ควรมีการส่งเสริมเกษตรแบบผสมผสาน ควรมีอาชีพของคนพิการ

เยาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : 114) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความคิดต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับน้อย ซึ่งประชากรในท้องถิ่นยังมีความต้องการที่จะให้มีการพัฒนาท้องถิ่นในหลาย ๆ ด้านควบคู่กัน ไปโดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจด้านแหล่งน้ำ และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

สุชาติ เข้มพรม (2553 : 109) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก โดยรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหา

น้อย คือ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการบำรุงรักษาศิลปจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2. ผลการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก จำแนกตามตำแหน่ง พบว่า โดยรวมและจำแนกเป็นรายด้าน ไม่มีความแตกต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ใหญ่บ้านต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองเม็ก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ ควรให้บริการอินเทอร์เน็ตตำบลอย่างเท่าเทียมกัน ควรจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ตรงตามมาตรฐาน ครุภัณฑ์ ควรให้ความช่วยเหลือเมื่อประชาชนประสบภัยธรรมชาติอย่างทันที่ควรส่งเสริม และสนับสนุนงบประมาณประเพณีบุญบั้งไฟในตำบล ควรจัดหาอุปกรณ์กีฬาให้กับสถานศึกษา และชุมชนอย่างเพียงพอ

นุฎ ฝอยทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยคือ ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและด้านคุณภาพสังคม

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านและหมู่บ้านที่อาศัยแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ไม่แตกต่างกัน

3. ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ได้แก่ ควรใช้น้ำประปาหมู่บ้านให้สะอาด ควรจัดหา น้ำประปาให้เพียงพอต่อการบริโภค ควรส่งเสริมและจัดงานเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรมที่เป็นจุดเด่น หรือเป็นเอกลักษณ์ของเทศบาลตำบลแกดำ ควรมีการสนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่นมากกว่านี้

ประชาชนในท้องถิ่นขาดอาชีพเสริมรองรับหลังจากหมดฤดูการทำนาและเก็บเกี่ยวผลผลิต ควรจัดให้มีการอบรมการประกอบอาชีพใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอยู่เสมอ ควรดูแลสุขภาพชีวิตของผู้พิการและคนชราให้ทั่วถึง ควรมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโรคติดต่อหรือเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่เสมอ การดำเนินการตามนโยบายมีความล่าช้า คณะผู้บริหารควรมีความสามารถด้านการบริหารจัดการที่ดีเทศบาลควรให้คำแนะนำประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ในหมู่บ้านเพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น การนำผักตบชวาหรือหอยเชอรี่มาทำปุ๋ยหมักชีวภาพ ควรจัดหาพันธุ์ไม้เศรษฐกิจมาให้ประชาชนปลูก

ต่อสกุล เกียรติเจริญ (2552 : 128) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอกำแพง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอกำแพง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 2 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร และด้านการพัฒนาการศึกษาวัฒนธรรมและนันทนาการ และอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาสังคม ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ และ ด้านการพัฒนาสาธารณสุข
2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง อำเภอกำแพง จังหวัดมหาสารคาม ที่มีระดับการศึกษา และอาชีพที่แตกต่างกัน โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05
3. ข้อเสนอแนะการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองกุง ได้แก่ ควรมีการซ่อมแซมถนนให้ใช้ได้ดีทุกฤดูกาล ควรเร่งสร้างถนนคอนกรีตให้ครบทุกสาย ควรมีสัญญาณไฟตามสี่แยกถนนทุกสาย ควรมีการรณรงค์การปลูกป่า ควรมีรถเก็บขยะ 2 คัน ควรจัดสวนสาธารณะให้ประชาชนได้พักผ่อน ควรให้ประชาชน ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรมีการพิมพ์เอกสารความรู้ทางการเมืองแจกประชาชนได้ศึกษา ควรมีการให้ความรู้การเมืองประชาธิปไตยกับประชาชนเป็นประจำ ควรมีการแจกยาสามัญประจำบ้านทุก 6 เดือน ควรมีการบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่เช่น การตรวจฟัน ควรมีการจัดทุนเรียนดีให้กับนักเรียนทุกปี ควรมีการอบรมวัฒนธรรมท้องถิ่นให้กับประชาชนและนักเรียน ควรมีการอบรมอาชีพต่าง ๆ ให้กับประชาชน ควรหาตลาดให้กับผลิตผลของประชาชน ควรเพิ่มเบี้ยยังชีพตามสถานะเศรษฐกิจ มีการอบรมคุณธรรม จริยธรรมให้กับเยาวชนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

ทวิศักดิ์ ปักษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จำนวน 198 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จำแนกตามอายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 8 ด้าน มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ไม่มีที่ดินเพื่อกำจัดขยะ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยและประชาชนไม่เห็นด้วยต่อการชำระค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มงบประมาณการดำเนินงานทั้ง 8 ด้าน ประชาชน

ควรจะตระหนัก และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

เด่นดวง สุนทรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การดำเนินงานเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎร ได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและ

ระดัปรับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการศึกษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความเห็นโดยรวมทุกด้านไม่แตกต่างกัน ทางสถิติที่ระดับ .05

ปรีดา ธีรศิลาเวทย์ (2550 : 113) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชน ในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า การมีส่วนร่วมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยคือ ด้านการคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ด้านการเตรียมการจัดทำแผน ด้านการตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาในห้วงสามปี ด้านการจัดทำร่างแผนพัฒนา และด้านการจัดทำรายละเอียดโครงการ หรือกิจกรรมการพัฒนา การเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแตกต่างกันมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมมีการพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า คณะกรรมการชุมชน เพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็น โดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการชุมชนที่มีอายุแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ .05 โดยคณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ 21 – 30 ปี มีความคิดเห็นในด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กันทุกกลุ่มอายุ

นิรันดร์ ปรัชญกุล (2547 : 114) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลบ้านฉาง อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ผลการศึกษา พบว่า คุณภาพการดำเนินงานโดยรวมและรายด้านทั้ง 10 ด้าน ทั้งในกรณีภารกิจภายในสถานที่ และภายนอกสถานที่ที่มีการดำเนินการ อยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านความสะอาดกสบายด้านความเป็นธรรม

ด้านคุณธรรม ด้านความเสมอภาค ด้านความทั่วถึงและด้านความต่อเนื่องเป็นด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าในภาพรวมขณะที่ด้านประสิทธิภาพ ด้านความพร้อมในการให้บริการ ด้านการสนองตอบความต้องการ และด้านการสนองตอบความพึงพอใจ เป็นด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าในภาพรวม ส่วนการวิเคราะห์ความแตกต่างของประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลบ้านฉาง ในภาพรวมไม่แตกต่างกัน

วิสูตร จงชูวณิชย์ (2549 : 116) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการและด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของเทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเห็นด้วยในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวม และรายด้านทั้ง 9 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สรุป ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางถึงมาก โดยเห็นว่าท้องถิ่นมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความสะอาด การพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาสังคมอยู่ดีมีสุข และการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง และประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยรวมแตกต่างกัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนาให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ท้องถิ่นควรมีการพัฒนาทางเท้าถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา พัฒนาระบบจราจร พัฒนาผังเมือง ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสะอาด ควรมีการจัดการระบบบำบัดน้ำเสีย ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ความสะอาดของเมือง การจัดการสวนสาธารณะ ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติให้สะอาดปราศจากมลพิษ ด้านการพัฒนาการศึกษา

วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นควรมีการพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความพร้อม และความต้องการภายในท้องถิ่นด้านการพัฒนาสังคมอยู่ดีมีสุข ควรมีการให้บริการและให้ความรู้ด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนการเฝ้าระวังป้องกันเกี่ยวกับยาเสพติด การสวัสดิการผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการและผู้ด้อยโอกาสส่งเสริมกีฬาเยาวชนและประชาชน และชุมชนเข้มแข็งด้านการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการ ควรมีพัฒนาปรับปรุงอาคาร สถานที่ ครุภัณฑ์ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานให้ทันสมัย และด้านการกำจัดขยะมูลฝอย ณ แหล่งเกิดควรมีการเก็บรวบรวมการทิ้งขยะมูลฝอยให้เป็นที่ แหล่งทิ้งขยะมูลฝอยควรอยู่ห่างไกลจากชุมชน ไม่ทำให้เกิดความรำคาญและสิ่งกลิ่นเหม็นต่อประชาชนในท้องถิ่น ไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ และควรมีการนำขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ส่งกลับเข้ากระบวนการจัดทำให้เกิดประโยชน์นำกลับมาใช้งานได้อีก เพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนาให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง



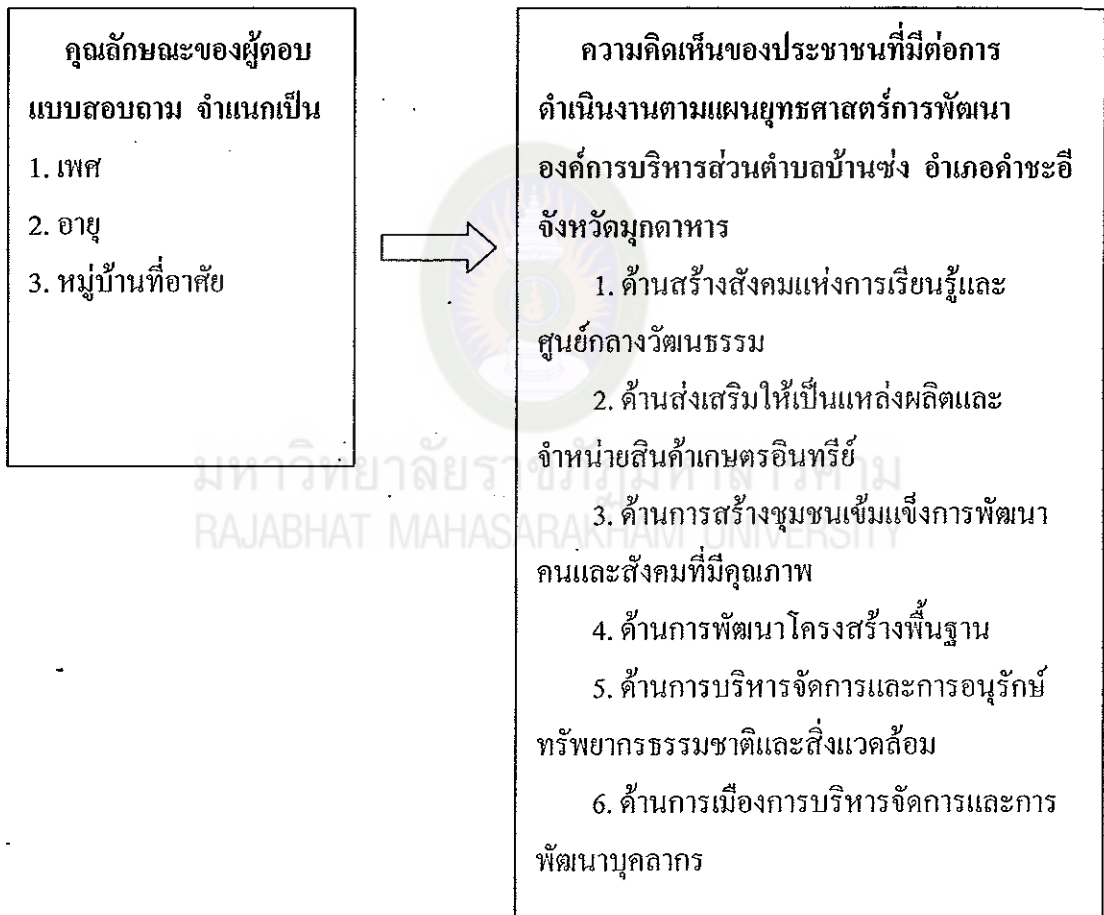
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎี รวมตลอดถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วในข้างต้น สามารถนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ความคิดของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร โดยกำหนดกรอบตามแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริหารส่วนตำบลบ้านซ่งจำนวน 6 ด้าน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านซ่ง, 2557 : 5-7)

ตัวแปรอิสระ (Independent variables)

ตัวแปรตาม (Dependent variables)



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย