

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต
อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐาน
ในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงาน
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา
5. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองตนเอง (Local self - government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักคิดนักวิชาการ และผู้รู้ได้ให้ความหมายมากมาย ดังนี้
ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 10) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น ได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษา และ ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิต ทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ๆ สองอย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

ขอบเขตการดูแลกิจการในท้องถิ่นในแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียด และลักษณะของประเทศ แต่ส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งและเหมือนกันคือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการทั้งหมดไว้ที่ตนเอง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่างๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตน

2. รูปแบบการกระจายอำนาจ

เอนก สิทธิประศาสน์ และไพฑูรย์ บุญวัฒน์ (2541 : 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แต่ไม่ใช่การบังคับบัญชา โดยมีวิธีการกระจายอำนาจ 2 รูปแบบ ได้แก่

2.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือพื้นที่ (Decentralization by Territory)

2.2 การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ (Decentralization by Function) เช่น School Districts ในสหรัฐอเมริกาและ Highway and Transportation Committee ในอังกฤษ เป็นต้น วิธีการกระจายอำนาจในระบบราชการไทยเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามอาณาเขต อันเป็นการให้ท้องถิ่นดำเนินการสาธารณะในอาณาเขตที่กำหนด ดังนี้

2.2.1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นลักษณะการรวมอำนาจ (Centralization or Concentration)

2.2.2 ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ เป็นลักษณะการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.2.3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization)

3. ลักษณะการกระจายอำนาจของประเทศไทย

อู๋ ตันติสุนทร (2541 : 43) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การกระจายอำนาจมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการและองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ บริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตน การกระจายอำนาจของประเทศไทยมี 2 ลักษณะ ดังนี้

3.1 เป็นการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ กล่าวคือ การกระจายอำนาจในการบริหารงานและงบประมาณ จากราชการบริหารส่วนกลาง หรือหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการด้วยกันมีความคล่องตัวในการบริหารงานลักษณะนี้ น่าจะเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ระหว่างราชการและหน่วยราชการมากกว่าที่จะเป็นการกระจายอำนาจเพราะประชาชนไม่ได้รับมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว

3.2 เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากหน่วยราชการ ไปให้ประชาชน ซึ่งเป็นการคืนอำนาจให้ประชาชนเพราะ อำนาจในการบริหารนั้นเป็นของประชาชนแต่ดั้งเดิม ลักษณะนี้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนบริหารตนเอง (Local self- government) โดยประชาชน และองค์กรประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังอาจแบ่งเป็น
รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจกรรม (Activity) หรือหน้าที่ (Function)

สรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจการบริหารบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร และอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล เป็นการกระจายการตัดสินใจทั้งด้านการบริหารและการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการองค์กรและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจ บริหาร และพัฒนาท้องถิ่นของตน

4. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการบริหารงบประมาณ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่ยกเว้นด้านการทหารและนโยบายต่างประเทศ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2540 : 1-99) ได้กำหนดการกระจายอำนาจไว้โดยเฉพาะในหมวดที่ 9 ของส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 282-290 ซึ่งสรุปได้ 4 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างและรูปแบบด้านบริหารงานบุคคล ด้านอำนาจหน้าที่ และรายได้ด้านการกำกับดูแล ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การกระจายอำนาจเป็นหลักการหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ และมีหลักการสำคัญคือเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่กำหนด โดยเฉพาะขณะนี้รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล งานการเงิน งบประมาณต่างๆ โดยถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ถ่ายโอน กำลังข้าราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเริ่มดำเนินการในวันที่ 1 ตุลาคม 2543 (กรมการปกครอง. 2543 : 53-55)

วรพจน์ วิสสุตพิช (2544 : 15 ; อ้างถึงใน ปทุมรัตน์ ชุตินาวิทยาคม. 2541 : 8) ลักษณะเด่น ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีลักษณะเด่น 5 ประการ ได้แก่

4.1 การกระจายอำนาจเกิดจากการยอมรับว่า เกิดจากความต้องการส่วนรวมของราษฎร ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะหากเกิดความต้องการในลักษณะที่เป็นการบริการสาธารณะ (Public services) กิจกรรมที่ทำไปนั้นเป็นจะต้องเป็นส่วนรวม ตั้งแต่ระดับชาติลงมาถึงระดับท้องถิ่น

4.2 มีกฎหมายตั้งชุมชนในท้องถิ่นสามารถกระทำกิจการท้องถิ่นกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความสามารถในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือการกระทำใด ๆ ตามที่กฎหมายรับรองไว้

4.3 องค์กรหรือผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลสามารถจัดทำนิติกรรม ในการดำเนินกิจกรรมแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ จากองค์กรของรัฐหรือส่วนกลาง

4.4 บุคคลหรือพนักงานที่ช่วยกิจการงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล จะต้องอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้ายหรือการบริหารงานคลัง เงินเดือน จะต้องรับจากเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่สามารถบริหารงานคลังได้ อย่างเป็นอิสระ คือ การจัดเก็บรายได้เอง มีอำนาจในการสรรหารายได้ ซึ่งรายได้ที่เก็บได้นั้น จะนำมาบริหารงบประมาณดำเนินกิจการของตนเอง โดยไม่ต้องรงบประมาณจากแผ่นดิน จากข้อเท็จจริงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำ รายได้ที่ยังขาดมาได้ ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาและจัดทำโครงการต่าง ๆ จะต้องรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจึงจะสามารถนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานขององค์กร

หากจะนำปรัชญาการกระจายอำนาจหรือหลักการประชาธิปไตยตลอดจนหลักการปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาความเป็นท้องถิ่น ได้ดังนี้

4.5.1 ความเป็นนิติบุคคล

4.5.2 มีบุคลากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง

4.5.3 จัดเก็บรายได้เองและมีรายได้ที่แน่นอน

4.5.4 ออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือหลัก

ของรัฐ

จรัส สุวรรณมาลา (2542 : 29) ได้นำเสนอหลักการในการกระจายอำนาจ การแบ่งแยกหน้าที่รัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรอาศัยหลักร่วมกัน 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งหนึ่งโดยเฉพาะไม่มีผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่นๆ ภาษาวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spillover effects) ให้ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่ถ้าผลประโยชน์ใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวมหรือเป็นกิจกรรมที่กระทบถึงผู้คนหลายพื้นที่ให้

ถือเป็นกิจกรรมระดับชาติหรือสูงกว่าชุมชนย่อยเพราะระดับชุมชนย่อยไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ ถึงแม้ทำได้ก็อาจเกิดความขัดแย้งกันได้

ประการที่ 2 หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management efficiency) ได้แก่ การจัดกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนมากที่สุด ในภาคเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “Public goods” มีลักษณะเป็นโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือมีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูงมีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำและมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นขั้นบันได ฉะนั้น การจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีผู้ใช้บริการจำนวนมากๆหรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็จะมีผลผลิตบริการร่วมกันเพื่อจะได้ประหยัดและจะได้ใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจกรรมสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้กับคนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่าแก่การลงทุน ในกรณีนี้ควรให้หน่วยงานระดับประเทศเป็นผู้ผลิต และให้บริการแก่ชุมชนทุกชุมชน

สรุป หลักการกระจายอำนาจ คือ การคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สาธารณะ และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ โดยการกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย มีบุคลากรในการบริหารงานเป็นของตนเอง มีการจัดเก็บรายได้เองรวมทั้งสามารถออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

5. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิจิต ธีรเวคิน (2548 : 17-18) ได้วิเคราะห์ถึงความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองว่ามีความสำคัญทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ไว้ 2 ประการ ดังนี้

5.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง เป็นต้น โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ การตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง เท่ากับว่าเป็นการพัฒนาในลักษณะที่หัวโต ก้นลีบ

5.2 การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่กำลังเน้นหนักและมีการรณรงค์กันมากความสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมีการคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่นและต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน ลักษณะดังกล่าวจะต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในการปกครองด้วยตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาจะเป็นลักษณะหยิบยื่นขดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลลัพท์กับท้องถิ่นแต่กลับจะสร้างความเลื่อมล้ำกัน อันจะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งจะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

5.2.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ คือ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เพราะคนในท้องถิ่นเองย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดีและเป็นการสร้างให้เกิดการช่วยกันคิดแก้ปัญหาซึ่งจะนำไปสู่การปกครอง แบบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน เพื่อประชาชนและโดยประชาชน

5.2.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ คือ ทำให้อำนาจรัฐหรือองค์กรส่วนกลางลดลงอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้ในยามที่เกิดศึกสงครามหรือมีภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความสับสนเปลืองเพราะเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนใดก็ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อันอยู่ในกรอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหมุนเวียนไปปฏิบัติงานได้ทั่วประเทศ เหมือนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง และยังทำให้การบริการสาธารณะในภาพรวมทั้งหมดขาดเอกภาพเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งต่างแข่งขันกันจนทำให้เกิดการเลื่อมล้ำในด้านการให้บริการ

การกระจายอำนาจเป็นหัวใจหลักของระบอบประชาธิปไตย ตามหลักรัฐศาสตร์ คือ เป็นการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือการมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วย

การบริหารท้องถิ่น สำหรับแนวทางที่แต่ละท้องถิ่นจะยึดหลักในการกระจายอำนาจอย่างไร ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นสำคัญ

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ เมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว เพราะคนในท้องถิ่นเองย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างดี และเป็นการสร้างให้เกิดการช่วยกันคิด แก้ปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน ซึ่งจะมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความเข้าใจของนักวิชาการเกี่ยวกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมากมาย ดังต่อไปนี้

ลิขิต ชีรวะกิน (2533 : 286) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยทางปกครองทางการเมืองที่มีอยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติหรือระดับมลรัฐและรัฐในกรณีที่ประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่น โดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการให้แรงงานเพื่อบรรลุดัตตประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะได้รับการเลือกตั้ง หรือจากการคัดสรรหรือแต่งตั้งขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง (2539 : 14) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบให้ท้องถิ่น ทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตัวเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2539 : 14) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และจะเกิดจากการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการบริหารหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2541 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการ และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

รอปสัน (Robson. 1999 : 30 ; อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระทั่งถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) แต่ มีองค์กรที่จำเป็น (Necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มอนตาโก (Montago. 1949 : 183 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมมีความรับผิดชอบ ซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่ มิได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิท (Wit. 1967 : 100-103 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน และรับผิดชอบทั้งหมด ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วการบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจาย

อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตพื้นที่ของตน

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่มีอยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าระดับมลรัฐที่เป็นรัฐรวม เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐคั้งนั้น จึงอาจกล่าวในแง่ของประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. หลักการทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น

2.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2533 : 32) ได้อธิบายถึงลักษณะขององค์กรหรือการบริหารตนเองของท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจน 4 ประการ ดังนี้

2.1.1 มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง น้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย และข้อบังคับของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเองพร้อมทั้ง ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย

2.1.2 องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2.1.3 มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บบัญชีและการหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดรวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง

2.1.4 มีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่ง จากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ ในการเสนอขอแนะนำหรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากลักษณะทั้ง 4 ประการจึงชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างระหว่างการบริหารตนเองของท้องถิ่น (Local self - government) กับการบริหารส่วนภูมิภาค (Local state

government) ซึ่งหมายถึง การบริหารในส่วนกลางแบ่งอำนาจไปให้ตามหลักการที่เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร ส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 รัฐบาลในส่วนกลางจะควบคุมหน่วยการบริหารท้องถิ่น ด้วยการกำหนดหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยทางกฎหมาย รวมทั้งการ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายมอบให้

ประการที่ 2 รัฐบาลในส่วนกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนรายได้ให้แก่ หน่วยงานบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะหารายได้ในท้องถิ่น ไม่เพียงพอจ่ายของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลในส่วนกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลือ อุดหนุนด้านงบประมาณ และความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อให้บังเกิดประโยชน์และสร้างความ ผาสุกให้กับประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่ 3 รัฐบาลในส่วนกลางจะแนะนำ และส่งเสริมให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีทักษะที่ถูกต้องและเห็นคุณค่าของการบริหารตนเองรวมตลอดไปถึงการแนะนำ ทางปฏิบัติที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

สรุป ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารตนเองของ ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย และข้อบังคับของการบริหารงานส่วนบุคคลของ ท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่น ด้านการคลังมีความเป็นอิสระ ทั้งการจัดเก็บบัญชี การหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง มีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และมีการบริหารงาน ของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 5-6) กล่าวว่า รัฐบาลไม่ว่าระดับใดรวมทั้ง ตัวแทนที่ประจำอยู่ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติ หน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

2.2.1 หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ใช่จัดทำให้ได้หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาให้ได้ ในลักษณะเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการผู้เสียภาษีให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการและความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.2.2 หน้าที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดความขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผลหรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรงหรืออาจจะมีการตัดสินบนหรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไข โดยการเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้งเป็นผู้ประนีประนอมหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาททั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟัง และยอมรับคำตัดสินนั้น

2.2.3 การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดปกครองด้วยตนเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครองด้วยตนเองสำหรับประเทศที่ยังไม่พัฒนา แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศ อย่างเช่น ชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยหรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีน และรัสเซียก็คาดหวังเช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกัน

สรุป วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่น คือ การให้บริการแก่ประชาชน ในลักษณะที่ประชาชนไม่สามารถจัดทำได้ด้วยตนเอง และการประสานความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นตัวกลาง รวมถึงการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

2.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีร์เวคิน (2519 : 43) ได้กล่าวถึงประโยชน์การปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้นมีมากมายแต่อาจจะสรุปได้ 2 ประการ ดังนี้

2.3.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมือง และเป็นสถานที่ให้ประชาชนเข้าใจ และมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมือง

ด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตยการปกครองท้องถิ่นก็มีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย และการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง ซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

2.3.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมืองได้กล่าวมาแล้วส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำโครงการพัฒนา ขึ้นไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น การบริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะ และการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลางก็จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งด้านปัจจัยสี่หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม ด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาภายหลัง

สรุป การปกครองท้องถิ่นยังให้ประโยชน์ กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงกับความต้องการ และการพัฒนาด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง ซึ่งหมายถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุก ๆ ด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

2.4 ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

จากความรู้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการทางปกครองที่อยู่ภายใต้ปกครองระหว่างประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าระดับหน่วยการปกครองระดับมลรัฐ ในประเทศที่เป็นรัฐรวม ดังได้กล่าวมาแล้ว เราสามารถแยกการปกครองท้องถิ่นตามความหมายออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ (สนธิ์ บางยี่ขัน. 2529 : 102)

2.4.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local state government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชนหรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง

ซึ่งบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่าง ๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจการวินิจฉัย และการดำเนินการบางประการให้ด้วยการรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

2.4.2 การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเอง (Local self government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือกระจายอำนาจให้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการที่องค์การปกครองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบ และการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระมีเจ้าหน้าที่และมิจงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาลกลาง) แต่อยู่ภายใต้การควบคุม การดำเนินงานจากรัฐบาลกลาง ภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสม การที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

สรุป องค์การปกครองท้องถิ่นจะแบ่งเป็นกี่ประเภท จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการแบ่งเป็นเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจะยึดหลักประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.5 โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่ช่วยเพิ่มหรือลดประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่นได้ เพราะโครงสร้างเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของนโยบาย และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้แก่ เสรีภาพของปัจเจกชนอำนาจในการบริหารงาน การเพิ่มประสิทธิภาพในท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลกลางต่อการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานโดยนักบริหารอาชีพและการตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น

พรชัย เทพปัญญา (2543 : 7) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นโครงสร้าง
การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ สรุปได้ 2 ประเภท คือ

2.5.1 โครงสร้างที่เป็นแบบรูปนัย (Formal Static Structure) เป็น
โครงสร้างที่เน้นถึงโครงสร้างที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย โดยมีการจัดองค์การแบบมีรูปแบบ
และมีการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Authority) ตามกฎหมาย

2.5.2 โครงสร้างที่เป็นแบบอรูปนัย (Informal kinetic) เป็นโครงสร้าง
ชนิดที่ไม่อาจจะมองเห็น ได้ชัดเจน แต่แอบแฝงอยู่ในโครงสร้างแบบรูปนัยและเป็น
อำนาจ (Power) ภายในโครงสร้างที่จะมีอิทธิพลในการวินิจฉัยสั่งการ

สรุป โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการบริหารงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยโครงสร้างที่กฎหมาย
กำหนดไว้ชัดเจน

2.6 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมองได้เป็นสองแนวทางคือ
การพิจารณาความหมายของคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นกับการพิจารณาทางด้าน
บุคลากรของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2539 : 8) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบของ
การปกครองท้องถิ่นตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

2.6.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่ง
กฎหมายและ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐ
มีทรัพย์สิน และงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น
ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขต
การปกครอง และมีรูปแบบการปกครองที่ดีอีกด้วย

2.6.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้นจะต้องไม่อยู่
ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการหรือทั้งเป็นหน่วยงานที่มี
อิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) และมีอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขต
กฎหมาย และทำกิจกรรมนั้นได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

2.6.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจาก
การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองของประชาชน และเพื่อแสวงหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีการเสียสละ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นมาปฏิบัติงานเพื่อบริการท้องถิ่น

2.6.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการได้รับการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุ บำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การจัดเก็บรายได้นี้จะต้องได้ความเป็นอิสระแก่คลังของท้องถิ่นที่จัดหา จัดเก็บภาษีและจัดหางบประมาณท้องถิ่น

2.6.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

2.6.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องให้กฎข้อบังคับที่บังคับกถ่านั้น ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของของรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 35) ได้นำเสนอว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกตั้งตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้ง และการรับรองฐานะอย่างชัดเจน เพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

องค์ประกอบที่ 2 ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

องค์ประกอบที่ 3 ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยเฉพาะ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

สรุป องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบคือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น หรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นแต่ องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย

2.7 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 45 ; อ้างถึงใน วัดนา คำฤทธิ. 2541 : 23) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นกระบวนการทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ไว้ดังนี้

2.7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นตัวชักนำให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นการฝึกการตัดสินใจทางการเมือง

2.7.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่การเข้าใจการเมืองในระดับชาติได้ง่าย

2.7.3 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความึกักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ถนนการเมืองตลอดเวลา

2.7.4 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันในวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองได้ดีที่สุด

2.7.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ ในการเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรเสริญจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

สรุป การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนเป็นรากฐานการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงทำให้ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น ทำให้คุณภาพ ของการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วย

2.8 ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีทั้งข้อดี และข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่น ๆ และ อาจกล่าวถึงข้อดี และข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น ได้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526 : 142 - 144)

2.8.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือ ประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น
- 2) เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจ เพียงแห่งเดียวเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ โดยบุคคลชั้น
- 3) เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจ และความร่วมมือขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

- 4) เป็นการปลูกฝัง และส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการ ปกครองตนเอง เพราะประชาชน ในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสถานะความเป็นอยู่ ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิด และมีความผูกพันต่อสิ่งที่ ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่น เพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

5) เป็นการส่งเสริม และช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะมีการแบ่ง และจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานของตนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญ และมีผลประโยชน์ได้เสียต่อคนส่วนรวมทั้งประเทศได้มากขึ้น

6) ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา เพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเอง สามารถสนองความต้องการของตนและกันได้ดีกว่าที่จะให้คนจากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

2.8.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1) มีความสิ้นเปลืองมากเพราะการที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทำให้เกิดการทำงานอย่างซ้ำซ้อนกันจึงไม่ต้องควยหลักการประหยัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ

2) ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกัน และมีระดับความคิดขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนา และภาษาด้วยการปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งหลักค้ำให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

3) เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการฉ้อราษฎร์ไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันนวยให้แตกต่างกันทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูง และมีโอกาสปรับปรุง พัฒนาท้องถิ่นของตน ได้มากจึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุน และกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

4) ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้หลายแห่งพร้อมๆ กัน บางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผน และปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้นก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้ และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอกหรือจากรัฐบาล ดังนั้นการจัดบริการบางอย่างของท้องถิ่นจึงไม่อาจจะดำเนินการได้เองเพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

5) เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างโดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของคนส่วนใหญ่และโอกาส

ของความก้าวหน้าของชาติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อม ที่จะปกครองตนเองได้ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปแต่ก็เป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีที่จะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับเพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักฐานว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่าง ๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งตามกาลสมัยหากรัฐบาลใดกระทำการ โดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้วก็จะกลายเป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

สรุป การปกครองท้องถิ่นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการ และความเป็นจริงในท้องถิ่น เป็นการป้องกันมิให้มี การรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียว การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อเสีย คือ มีความสิ้นเปลืองมากเกิดการดำเนินงานอย่างซ้ำซ้อน เกิดความไม่เสมอภาค และภาวะการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันวายให้แตกต่างกัน รวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงาน

1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจ และธุรกิจ แต่มีบุคคลจำนวนไม่น้อยที่มักเข้าใจว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารราชการซึ่งแท้จริงมีคำเฉพาะคำหนึ่งซึ่งหมายถึง การบริหารราชการ และเป็นคำที่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ คือคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration) คำนี้อาจมีความหมายใกล้เคียงกับคำบางคำ ซึ่งบางครั้งบางโอกาสก็ใช้แทนกันได้ เช่น คำว่า การจัดการ (Management) สำหรับคำว่า Management นี้ โดยทั่วไปหมายถึง การจัดการในทางธุรกิจมากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม

ในอีกความหมายหนึ่ง Management หมายถึง การจัดหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า Administration นั้นเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน Management นั้นเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation)

นอกจากคำว่า Administration, Public Administration และ Management แล้ว ยังมีคำอื่น ๆ อีกที่ใช้แทนในความหมายอย่างเดียวกัน เช่น Principles of Administration, Principle of Management, Administrative Sciences และ Administration Theory เป็นต้น

ยังมีคำที่น่าสนใจในการบริหารงานองค์การอีกคำหนึ่ง คือ คำว่า "Organization" ซึ่งอาจมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ ประการแรกหมายถึง โครงสร้างขององค์การ (As a structure of organization) กับอีกประการหนึ่งหมายถึงการบริหารงานในองค์การ (As a function of organization) โดยการนำทรัพยากรการบริหารขององค์การมาประกอบการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 5 - 6)

กิติมา ปรีดีคิดก (2532 : 41) กล่าวว่า การบริหารเป็นการดำเนินงานโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

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

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ (2533 : 22) ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือกระบวนการใด ๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย

สมยศ นาวิการ (2544 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 11) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ ล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 11) การบริหารคือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความสำนึก ความต้องการ และความมุ่งหวังด้าน

ความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่กันไป องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุป การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม การใช้ทรัพยากรอื่น ๆ โดยใช้การร่วมมือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในองค์การเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. ความสำคัญของการบริหาร

2.1 ความเจริญและความสำคัญของการบริหาร

อุทัย เตหาวิเชียร และคณะ (2535 : 81) กล่าวว่าเมื่อนุชนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำ ตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างพวกเขาและเผ่าเดียวกัน โดยมีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเป็นเครื่องกำกับความประพฤติของกลุ่มชนเหล่านั้น เมื่อกลุ่มสังคมขยายตัวเติบโตขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น มนุษย์ก็เริ่มสร้างและวางระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นโดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อยขึ้นในองค์การ และเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคมนั้น อาจสรุปถึงความเจริญเติบโต และความสำคัญของการบริหาร ได้ดังนี้

2.1.1 การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก

2.1.2 จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2.1.3 การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ด้านต่าง ๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลง และก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น

2.1.4 การบริหารเป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

2.1.5 การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

2.1.6 การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์กร ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

2.1.7 การบริหารมีลักษณะต้องให้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เอง ที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหาร

2.1.8 ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในองค์กรย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ และจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

2.1.9 การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังที่กล่าว กันว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” (Politics and Administration are the Two Sides of a Single Coin) ฉะนั้นการศึกษาวิชาบริหารจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

2.2 ความสำคัญของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2538 : 4) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารว่า

- 2.2.1 ช่วยให้การดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก
- 2.2.2 ช่วยให้องค์กรต่าง ๆ ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับ
การเปลี่ยนแปลงทางสังคม
- 2.2.3 การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม
- 2.2.4 เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
- 2.2.5 ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของ
สังคมในอนาคต

2.3 ความเจริญของการบริหาร

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2542 : 23) ได้ให้ความสำคัญขององค์ประกอบ การบริหารงาน ความสำเร็จการบริหารงานมักจะเกิดขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.3.1 กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Goal and objectives) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางของการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการในอนาคตนั่นเอง

2.3.2 การกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ (Tasks and activities) หมายถึงความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรองหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

2.3.3 การกำหนดคน (People) หมายถึงความสามารถในการศึกษา และวิเคราะห์พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงาน และผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน

สรุป การบริหารมีความสำคัญคือ ช่วยให้การดำรงชีพอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ขยายตัวได้อย่างรวดเร็วทันกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยการบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม เป็นวิธีสำคัญที่จะนำสังคม และโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า ช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งด้านความเจริญ และความเสื่อมของสังคมในอนาคต ซึ่งการบริหารจะมีลักษณะต้องใช้อการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เอง ที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหารได้

3. ทฤษฎีการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 7) ทฤษฎีที่ใช้ในการบริหารที่เรียกว่า 4M's ใช้ในการบริหารอันสำคัญ มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้

3.1 ด้านบุคคล (Man) หมายถึง การดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคล เริ่มตั้งแต่การสรรหาเพื่อให้ได้มา การบรรจุแต่งตั้ง การนิเทศงาน การธำรงรักษา การพัฒนา เช่น การประชุม การฝึก อบรม เป็นต้น

3.2 ด้านงบประมาณ (Money) หมายถึง การวางแผนโครงการ การใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมการใช้จ่ายให้รอบคอบ รัดกุม แม้จะไม่ต้องทำด้วยตนเองแต่จะต้องศึกษาระเบียบ และแนวทางปฏิบัติให้เข้าใจ

3.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Materials) หมายถึง การวางแผนการจัดซื้อจัดหา การเบิกจ่ายการตรวจสอบวัสดุอุปกรณ์ รวมตลอดถึงสื่อการเรียนการสอน ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่

3.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน การนิเทศ และติดตาม การปฏิบัติงาน เพื่อให้ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีจัดการ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าจะการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว ปัจจุบันนี้ได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 18) โดยในทางบริหารธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีกและเรียกสั้น ๆ ว่า 6M's คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) วิธีการ (Method) ตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine)

สรุป ทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยพื้นฐาน คือ 1. ด้านบุคคล 2. ด้านงบประมาณ 3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ 4. ด้านการบริหารจัดการ 5. ตลาด 6. เครื่องจักร ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทุกอย่างเข้าด้วยกันจึงจะประสบผลสำเร็จ

4. ความสำเร็จของการบริหารงาน

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 23) ได้ให้ความสำคัญขององค์ประกอบการบริหารงาน ความสำเร็จการบริหารงานมักจะเกิดขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการทำงาน (Goal and objectives) หมายถึง ความหมายในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ แล้วนำมาวางแผนกำหนดเป็นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบทิศทางของการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการในอนาคตนั่นเอง

4.2 การกำหนดภารกิจ และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ (Tasks and activities) หมายถึงความสามารถในการคิดเพื่อพัฒนาทางเลือกในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหลัก ภารกิจรองหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4.3 การกำหนดคน (People) หมายถึงความสามารถในการศึกษา และวิเคราะห์พฤติกรรมในการทำงานของผู้ร่วมงาน และผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อเป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน

สรุป ความสำเร็จของการบริหารงาน คือ การทำงานที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ในการทำงาน ภารกิจ กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ และบุคคลที่จะดำเนินงาน โดยทุกอย่างจะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จในการบริหารงานได้

5 ลักษณะของการบริหาร

5.1 การบริหาร

โสรัง สุจริตกุล 2539 : 234 ได้กล่าวว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

- 5.1.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- 5.1.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- 5.1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 5.1.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 5.1.5 การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- 5.1.6 การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม อันจะนำไปสู่พลังร่วมของกลุ่ม ที่จะทำให้ภารกิจบรรลุ วัตถุประสงค์
- 5.1.7 การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- 5.1.8 การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 5.1.9 การบริหารไม่มีตัวตน แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

5.2 คุณค่าของการบริหาร

พยอม วงศ์สารศรี (2542 : 16) ได้กล่าวว่าการบริหารนั้นถ้าจะพิจารณากัน แต่เพียงว่าเป็นการทำงานเพื่อให้งานเสร็จสิ้นไปแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะในปัจจุบันอันเป็นยุคที่วิทยาการก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้นและความต้องการของประชาชนก็เพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้บริการอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้าผู้มาติดต่อ อาจสรุปอธิบายความได้ดังนี้

5.2.1 มีคุณค่าในด้านการประหยัด (Economy) การประหยัดในที่นี้หมายถึงมีความหมาย เพียงการที่จะระมัดระวังการจับจ่ายใช้สอยเงินของประชาชน คือภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยคงแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้นไม่ หากแต่จะต้องหมายรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินของทรัพย์สินของรัฐหรือขององค์การด้วยความพินิจรอบคอบ ประกอบด้วยความประหยัด และมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง นอกจากนั้นแล้วการบริหารโดยประหยัดนี้ก็คือทำอะไรจึงสามารถใช้เงินแต่น้อยให้ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาใช้ในการบริหาร วิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด คุ่มค่า จัดว่าเป็นการประหยัดอันสำคัญยิ่ง อย่างหนึ่ง

5.2.2 มีคุณค่าในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็พิจารณาได้จากผลงาน

5.2.3 มีคุณค่าในด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คำว่าประสิทธิผลและประสิทธิผลนี้ฟังดู มีความหมายใกล้เคียงกันมาก หากจะพิจารณาให้เจาะจงลงไปแล้วก็จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลนั้น หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผล เป็นเรื่องของ การ นำเอาผลงานที่สำเร็จ

สิ่งที่คาดหวังไว้มาพิจารณา ดังนั้น งานที่มีประสิทธิผลจึงไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเสมอไป

5.2.4 มีคุณค่าในด้านความเป็นธรรม (Equity) ความเป็นธรรมในที่นี้หมายถึงการที่จะต้องบริหารงานด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและถ้วนหน้าปราศจากการเลือกที่รักมักที่ชัง โดยไม่เลือกแบ่งแยกวรรณะ เชื้อชาติ และศาสนา คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้หากจะพิจารณาโดยลึกซึ้งแล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารนั่นเอง อย่างไรก็ตามความเป็นธรรมนี้ยังคงเป็นสิ่งที่ได้รับการพร่ำร้องไต่หาและบางครั้งก็เฝ้าคอยกันอยู่เสมอ จึงเป็นคุณธรรมที่นักบริหารทั้งหลาย น่าจะช่วยกันผดุงความเป็นธรรมให้ดำรงอยู่ในมวลหมู่สังคมนมนุษย์ต่อไป

5.2.5 มีคุณค่าในด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ (Honest and honour) ความจริงในการบริหารนี้เป็นที่ทราบกัน และน่าจะกล่าวในทางเป็นธรรมเนียมการบริหารได้ว่า การปฏิบัติงานนั้นจะต้องดำเนินไปด้วยความซื่อสัตย์ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือบริหารธุรกิจก็ตาม และเมื่อการปฏิบัติงานนั้นเป็นปฏิบัติที่ถูกต้องชอบ ความมีเกียรติก็ย่อมจะเสริมส่งให้สูงยิ่งขึ้น

สรุป ลักษณะของการบริหาร คือ จะต้องมียัตถุประสงค์ มีปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน มีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล มีลักษณะเป็นการมีร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล มีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6. ทฤษฎีการบริหาร

แนวคิดและทฤษฎีสำคัญๆของนักทฤษฎีการบริหารได้นำเสนอไว้ให้ศึกษาค้นคว้า (Fayol, 1949 : 29) อธิบายว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วย 5 ขั้นตอนหลัก ๆ คือ

6.1 กระบวนการ

6.1.1 การวางแผน (Planning) คือ การคิดล่วงหน้า

6.1.2 การจัดองค์การ (Organizing) คือ โครงสร้างของสายงาน ตำแหน่งงาน และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ

6.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ หน้าที่ในการสั่งงานต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งกระทำให้สำเร็จผลด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน

6.1.4 การประสานงาน (Coordinating) คือ ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

6.1.5 การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้ เทเลอร์ (Taylor, 1911 : 107 - 109) เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์เน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อให้เกิดผลงาน ไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมาแล้ว (Science not rule thumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The one best way) สิ่งที่เทเลอร์ให้ความสำคัญมากที่สุดคือ เรื่องเวลาและการเคลื่อนไหว (Time and motion) หมายความว่าการทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลา และวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตาม เทเลอร์ไม่ได้สนใจความรู้สึกของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจแต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

6.2 สรุปลักษณะการบริหาร

เกรก (Gregg, 1957 : 274 - 316) ได้วิเคราะห์และสรุปลักษณะการบริหารไว้ 7 ขั้นตอน คือ

6.2.1 การตัดสินใจสั่งการ ซึ่งเป็นหัวใจของกระบวนการบริหาร

6.2.2 การวางแผน ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารงานทุกประเภท ถ้าขาดการวางแผนกิจกรรมนั้นจะไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.3 การจัดองค์การ ทำให้เกิดความมีระบบระเบียบในการปฏิบัติงาน กำหนดอำนาจหน้าที่และตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจน

6.2.4 การติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นกระบวนการส่งข่าวสาร คำสั่ง คำอธิบาย จากบุคคลหนึ่ง ไปยังบุคคลหนึ่ง จากหน่วยงานหนึ่ง ไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งจะต้องชัดเจน ได้ใจความก่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน

6.2.5 การใช้อิทธิพลกระตุ้นให้บุคลากรทำงาน ซึ่งหน่วยงานทุกชนิดจำเป็นต้องมีระบบควบคุมบังคับบัญชา เพื่อให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่น โดยปฏิบัติตามคำสั่งนั้นรวมทั้งการกระตุ้นให้ผู้ทำงานปฏิบัติอย่างเต็มที่

6.2.6 การประสานงาน ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือหน่วยงานต่อหน่วยงาน มีการติดต่อสัมพันธ์กันช่วยเหลือกันด้านบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอื่น ๆ

6.2.7 การประเมินผลงาน เป็นการติดตามผลงานเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่องกัน มีการประเมินผลตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตรงตามเป้าหมายจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า กระบวนการบริหาร หมายถึง วิธีการบริหารงานโดยกำหนดขั้นตอนอย่างมีระบบ และสอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้กระบวนการให้การบริหารหรือการประกอบการในทางการบริหารนี้ มีผู้ให้ความเห็นไว้หลายท่านถึงลำดับขั้นที่แตกต่างกันตามทัศนะและความคิดของเจ้าของแนวคิดนั้น ในที่นี้จะได้นำเฉพาะแนวคิดกระบวนการบริหารที่ได้รับความนิยม และยังใช้กันอยู่ทั่วไปมากกล่าวไว้ดังนี้

6.3 ทฤษฎีการบริหาร

กูลิค และเออร์วิก (Gulick and Urwick, 1963 : 68) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าสำนักบริหารที่เน้นระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารโด่งดังมากคือ "POSDCoRB" โดยมีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

- P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
- O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงสร้างขององค์การ
- S = Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความเหมาะสมกับงาน
- D = Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานดูล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้
- Co = Coordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การทำงานราบรื่นสามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว
- R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ
- B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

6.4 หน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารงาน

เวเบอร์ (Weber, 1968 : 140 ; อ้างถึงใน วิทยา แก้วสนิท, 2550 : 13) ได้กำหนดแนวทางการบริหารไว้ชัดเจน 7 ประการ โดยเน้นที่การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการบังคับบัญชา สาระการบริหารงานมีดังนี้

- 6.4.1 มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
- 6.4.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
- 6.4.3 มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 6.4.4 การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- 6.4.5 ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์กร
- 6.4.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 6.4.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

6.5 ทฤษฎีการบริหารทั้งในภาครัฐและเอกชน

กรีนวูด (Greenwood) กล่าวว่า ทฤษฎีที่ใช้กันมากทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งเห็นว่าการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ (วิทยา แก้วสนิท, 2550 : 14)

- 6.5.1 บุคลากร (Man)
- 6.5.2 งบประมาณ (Money)
- 6.5.3 วัสดุ (Material)
- 6.5.4 อำนาจหน้าที่ (Authority)
- 6.5.5 เวลา (Time)
- 6.5.6 ความตั้งใจในการทำงาน (Will)
- 6.5.7 สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ (Facilities)

6.6 กระบวนการบริหาร

ไวห์ริช และคูนซ์ (Wehrich and Koontz, 1993 : 14-15) กล่าวว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

6.6.1 การวางแผน (Planning) เกี่ยวข้องกับการเลือกภารกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) และการปฏิบัติ (Actions) และพยายามทำให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งต้องมีการตัดสินใจเลือกแผนการในอนาคตจากบรรดาข้อเลือกต่าง ๆ

6.6.2 การจัดองค์การ (Organizing) เป็นการกำหนดโครงสร้างบทบาทของบุคคลเพื่อทำงานในองค์การ

6.6.3 การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) เกี่ยวข้องกับการบรรจุและชำระรักษาบุคคล และตำแหน่งหน้าที่ภายในโครงสร้างองค์การ โดยการกำหนดความต้องการแรงงาน การสรรหาการคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การประเมิน การวางแผนอาชีพ การกำหนดค่าตอบแทน

6.6.4 การชักนำ (Leading) หมายถึง การมีอิทธิพลต่อบุคคลเพื่อให้เขาทำประโยชน์ให้กับองค์การ และเป้าหมายของกลุ่มเป็นสิ่งที่ต้องทำเป็นหลักในการบริหาร ความคิดระหว่างบุคคลซึ่งต้องอาศัยผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพ ด้วยภาวะการเป็นผู้นำหมายถึงความสามารถจูงใจบุคคล ให้ปฏิบัติตามความต้องการซึ่งต้องอาศัยการจูงใจ รูปแบบการเป็นผู้นำและการติดต่อสื่อสาร

6.6.5 การควบคุม (Controlling) คือ การวัดและแก้ไขการทำงานส่วนบุคคลและองค์การเพื่อจะมั่นใจว่าเหตุการณ์เป็นไปตามแผน การควบคุมนี้เกี่ยวข้องกับการวัดผลการกระทำเปรียบเทียบกับเป้าหมาย และแผน ซึ่งจะแสดงถึงการเบี่ยงเบนจากมาตรฐานที่ปรากฏอยู่แล้วช่วยแก้ไขปรับปรุง

สรุป การบริหาร คือ กระบวนการความร่วมมือของกลุ่มบุคคล เพื่อผลักดันทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งมีความแตกต่างกันนำมาบูรณาการให้เกิดความเป็นหนึ่ง โดยการใช่วิศาสตร์และศิลป์ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรพื้นฐานเกิดความพร้อมที่จะเคลื่อนไหวไปในทิศทางที่เป็นวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับปัญหา

1. ความหมายของปัญหา

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ (2531 : 334) นิยามคำว่า ปัญหา หมายถึง ข้อสงสัย คำถาม ข้อที่ต้องพิจารณาแก้ไข

วคิน อังศุพานิช (2549 : 1) ได้ให้คำจำกัดความของปัญหาไว้ดังนี้

1.1 ปัญหาคือ คำถามที่ยกขึ้นมาเพื่อได้ถาม เพื่อพิจารณา หรือเพื่อหาข้อไข
ในอันที่จะแก้ปัญหานั้น ๆ

1.2 ปัญหาคือ คำถามที่ยังหาคำตอบไม่ได้

1.3 ปัญหาคือ บ่อเกิดของความยุ่งยากสับสนหรืองงวย

สรุป ปัญหา หมายถึง ข้อสงสัย หรือสิ่งที่จะต้องพิจารณาแก้ไข

2. องค์ประกอบของปัญหา

วคิน อังศุพานิช (2549 : 2) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของปัญหาว่ามี

3 ประการ ดังนี้

2.1 ผู้แก้ปัญหา คือ บุคคลในหน่วย (Organization) ที่ได้รับมอบหมายให้
เป็นผู้หาทางหลีกเลี่ยงหรือเอาชนะอุปสรรคให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ

2.2 อุปสรรค คือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ หรือสิ่งขัดขวางหรือเหตุการณ์ใด ๆ
ที่ขัดขวางต่อการ ที่จะให้ผู้แก้ปัญหาบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ

2.3 เป้าหมาย คือ สิ่งที่มีมุ่งมั่น พยายามที่ต้องการให้ได้รับความสำเร็จหรือ
ต้องการจะให้เป็นในสถานการณ์ที่กำลังพิจารณาอยู่ การที่ปัญหายังคงเป็นปัญหาอยู่ก็เพราะมี
อุปสรรคบางอย่าง อยู่ระหว่างผู้แก้ปัญหาและเป้าหมาย อย่างไรก็ตามในการแก้ปัญหาเราจะ
ไม่แก้อุปสรรคแต่เราจะแก้ปัญหา ถ้าท่านต้องการจะกำหนดหรือระบุตัวปัญหาที่ต้องการข้อ
ไขที่ถูกต้องก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจำแนกองค์ประกอบของตัวปัญหาที่ถูกต้อง
เสียก่อน เพื่อเป็นการทดสอบว่าท่านจะสามารถจำแนกผู้แก้ปัญหาอุปสรรคและเป้าหมาย ได้
ถูกต้องหรือไม่

สรุป องค์ประกอบที่สำคัญของปัญหา จะต้องมีคือ ปัญหาหรือข้อคำถามที่
สงสัย จากนั้นจึงเป็นการศึกษาปัญหาว่าเกิดจากใคร มีอุปสรรคใด แล้วจะต้องแก้ปัญหา
อย่างไร โดยจะต้องมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

3. ขั้นตอนในการแก้ปัญหตามหลักวิชา

วคิน อังศุพานิช (2549 : 3-5) กล่าวว่าวิธีการแก้ปัญหา หมายถึง ทักษะ
กระบวนการแก้ปัญหาคือเป็นกระบวนการทำงานที่ลำดับขั้นตอนของสมองที่ต้องอาศัยสติปัญญา
ทักษะ ความรู้ ความเข้าใจ ความคิด การรับรู้ ความชำนาญ รูปแบบพฤติกรรมต่าง ๆ

ประสบการณ์เดิมทั้งจากทางตรง (มีผู้อบรมสั่งสอน) และทางอ้อม (เรียนรู้ด้วยตัวเอง) มโนคติ กฎเกณฑ์ ข้อสรุป การพิจารณา การสังเกต และการใช้กลยุทธ์ทางปัญญาที่จะวิเคราะห์สังเคราะห์ ความรู้ความเข้าใจต่างๆ อย่างมีวิจารณญาณ มีเหตุผลและจินตนาการ เพื่อหาแนวปฏิบัติที่นั้นหมดสิ้นไป บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ และการได้มาซึ่งความรู้ใหม่

3.1 หลักการแก้ปัญหาตามหลักวิชา คือ การแก้ปัญหาที่กระทำอย่าง มีระบบ เพื่อให้สำเร็จตามความมุ่งหมายที่ต้องการ การแก้ปัญหาอย่างมีระบบมีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

3.1.1 การมีระบบไม่ว่าจะเป็นระบบใดก็ตาม ย่อมดีกว่าการไม่มีระบบ เสียเลย

3.1.2 เป้าหมายที่สำคัญของระบบใดก็ตาม คือ ความสามารถที่ทำการตัดสินใจพิจารณาไว้ก่อน จนกว่าจะได้พิจารณาปัญหาโดยรอบคอบในทุกด้านอย่าง

สมเหตุสมผล

3.2 ขั้นตอนในการแก้ปัญหาตามหลักวิชา ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์กัน คือทำความเข้าใจในตัวปัญหา รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ลำดับข้อใจที่เป็นไปได้ทั้งหมด ทดสอบข้อใจ เลือกข้อใจที่ดีที่สุด และนำเอาข้อใจไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่เรียงไว้ตามลำดับนี้ ในการปฏิบัติจริงอาจจะไม่เป็นไปในลักษณะที่เสร็จขั้นตอนหนึ่งแล้วก็ทำขั้นตอนต่อไป โดยไม่ต้องกลับไปพิจารณาขั้นตอนที่ทำเสร็จแล้ว ตามธรรมชาติของขั้นตอนที่ใช้ในการแก้ปัญหานี้จะมีการเหลื่อมกันอยู่ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อท่านทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อมูลที่ท่านได้มาอาจทำให้ท่านต้องย้อนกลับไปพิจารณาปัญหา (ซึ่งเป็นขั้นตอนที่หนึ่ง) เพื่อเขียนปัญหาใหม่ หรือในขั้นตอนเลือกข้อใจที่ดีที่สุด ท่านอาจพบว่าท่านต้องการข้อมูลเพิ่มเติม รายละเอียดในแต่ละขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 ทำความเข้าใจในตัวปัญหา ขั้นตอนนี้ถือว่าสำคัญที่สุดหรือเป็นขั้นตอนที่วิกฤตเพราะถ้าท่านระบุปัญหาผิดก็เท่ากับท่านสูญเสียทั้งเวลาและความพยายามโดยไร้ประโยชน์ การทำความเข้าใจในตัวปัญหาคงจะได้เป็นไปตามลำดับคือ

1) ตรวจสอบสภาพแวดล้อม ให้ทำการวิเคราะห์ห่องค์ประกอบของปัญหา ว่าใครเป็นผู้แก้ปัญหา อุปสรรคคืออะไร เป้าหมายที่ต้องการมีอะไรบ้าง จากการวิเคราะห์จะทำให้ท่านทราบว่า มีขีดจำกัดอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา

2) จำกัดขอบเขตของปัญหา จำกัดปัญหาให้แคบลงในขนาดที่ท่าน หรือหน่วยงานของท่านสามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้ มีการระบุโดยตั้งคำถามว่า ใคร อะไร

เมื่อไร ทำไม และอย่างไร เกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา หลังจากนั้นท่านอาจเขียนปัญหาเพื่อพลางในลักษณะของคำถาม บ่งความต้องการ และวลีบอกเล่า

3) วิเคราะห์ปัญหาเบ็ดเสร็จ เมื่อท่านเขียนปัญหาเพื่อพลาง แล้วให้วิเคราะห์ดูว่ามีปัญหา ย่อยอื่นซึ่งต้องแยกออกไปทำการแก้ไขต่างหากหรือไม่ หรือปัญหาย่อยที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาซึ่งสามารถรวมทำการแก้ไขได้ในคราวเดียวกัน

ขั้นตอนที่ 2 รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ข้อมูลซึ่งท่านสามารถรวบรวมได้อาจจะได้มาจากประสบการณ์ของท่านเอง จากผู้อื่น จากเอกสารต่าง ๆ จากการสังเกต หรือจากการค้นคว้าวิจัย เมื่อท่านได้ข้อมูลแล้ว ก็ควรจะได้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ทำการประเมินค่าข้อมูล คว้าข้อมูลที่ได้นั้นได้มาจากแหล่งที่เชื่อถือได้หรือไม่ หรือได้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือไม่ และข้อมูลที่ได้มาเป็นข้อมูลที่จะใช้เสริมหรือสนับสนุนเพื่อให้การ แก้ปัญหาได้กระฉ่งขึ้น

2) จัดข้อมูลแยกออกเป็นประเภท ข้อมูลที่ได้ท่านควรจัดแยกออกเป็นแต่ละประเภทและนำเอาข้อมูลที่อยู่ในประเภทเดียวกันมาจัดรวมกันอย่างมีระเบียบ ในการแก้ปัญหาตามหลักวิชาจัดแยกข้อมูล โดยทั่วไปออกเป็น 4 ประเภท คือ

2.1) ข้อเท็จจริง เอาเฉพาะข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง อย่างนำเอาข้อคิดเห็นมาปนกับข้อเท็จจริง

2.2) ข้อสมมุติ มีความจำเป็นเพราะขาดข้อเท็จจริง เพราะถ้าจะหาข้อเท็จจริงแล้วจะต้องเสียเวลามากในบางครั้งที่ต้องให้การแก้ปัญหา มีขอบเขตแคบลง ก็จำเป็นต้องมีข้อสมมุติ การตั้ง ข้อสมมุติจะเป็นในลักษณะที่เป็นไปได้จริง ซึ่งท่านจะพิสูจน์ได้โดยนำเอาข้อสมมุติไปเปรียบเทียบกับข้อสรุป

2.3) เกณฑ์การพิจารณา อาจเป็นมาตรฐาน ความต้องการ หรือข้อจำกัด ซึ่งใช้สำหรับทดสอบข้อใจ เกณฑ์การพิจารณาที่ได้มาหรือกำหนดขึ้น จะพิจารณาในแง่ของความเป็นไปได้ความยอมรับได้ และความเหมาะสม แหล่งที่มาของเกณฑ์การพิจารณา ท่านอาจได้มาจากแหล่งต่อไปนี้

2.3.1) จากผู้บังคับบัญชา

2.3.2) จากธรรมชาติของอุปสรรค

2.3.3) จากขอบเขตในการแก้ปัญหของ ท่านเอง

เกณฑ์การพิจารณาอาจแบ่งเป็นเกณฑ์การพิจารณาหลักและเกณฑ์การพิจารณารอง อย่างไรก็ตามต้องระลึกไว้เสมอว่า เกณฑ์การพิจารณาที่ดีนั้น จะต้องใช้ทดสอบข้อใจได้และต้องสามารถทดสอบข้อใจได้ก่อนที่จะนำเอาข้อใจนั้นไปปฏิบัติ

3) คำจำกัดความ ป้องกันความเข้าใจผิดในการแปลความหมาย
ขั้นตอนที่ 3 ลำดับข้อใจที่เป็นไปได้ทั้งหมด จากข้อมูลที่ท่านได้จาก
ขั้นตอนที่ 2 จะทำให้ท่านสามารถหาข้อใจที่เป็นไปได้ ซึ่งโดยปกติแล้วข้อใจจะมาจาก 3
แหล่งด้วยกันคือ

3.1 ประสบการณ์ของท่านเอง

3.2 ความสามารถในการใช้ความคิดสมเหตุสมผล

3.3 ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ ซึ่งมีหลักอยู่ 2 ประการคือ

3.3.1 การถามตัวเอง ซึ่งมีคำถามอยู่ในแต่ละตัวอักษรของ Scamper

(S = Substitute (แทน) , C = Combine (รวมกัน) , A = Adapt (ปรับ) , M = Magnify (ขยาย)
Minify (ย่อ), Modify (ปรับปรุง), P = Put to other usage, E = Eliminate (ตัดออก), R = Reverse
(เอามาใช้ใหม่) Rearrange (จัดใหม่)

3.3.2 การระดมความคิด ซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้

1) หยุดการพิจารณาตัดสินไว้ก่อน

2) เสนอความคิดเห็นอย่างเสรี

3) ปริมาณ

4) จุดความคิดต่อกันอื่น

ขั้นตอนที่ 4 ทดสอบข้อใจ นำเอาข้อใจที่ได้จากขั้นตอนที่ 3 มาทำการ
ทดสอบกับเกณฑ์การพิจารณาที่ตั้งไว้ในขั้นตอนที่ 2 หลังจากทำการทดสอบแล้วก็นำเอา
ข้อใจเหล่านั้นมาเปรียบเทียบ กันการทดสอบข้อใจมีข้อควรระวังคือ

4.1 จุดประสงค์ของขั้นตอนนี้ มิใช่หาข้อใจที่ดีที่สุด แต่เพื่อดูว่าแต่
ละข้อใจ ได้ผ่านเกณฑ์การพิจารณามากน้อยแค่ไหน

4.2 ต้องแน่ใจมีเกณฑ์การพิจารณาครบถ้วน ถ้าไม่พอท่านอาจตั้ง
เพิ่มเติมได้

4.3 การทดสอบต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่าลำเอียง หรือเอา
ความชอบส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 5 เลือกข้อใจที่ดีที่สุด ข้อใจที่ผ่านการทดสอบจากขั้นตอนที่ 4 และเมื่อเปรียบเทียบ แล้วจะทำให้ท่านทราบข้อใจไหนเป็นข้อใจที่ดีที่สุด ซึ่งท่านจะพบว่า ข้อใจที่ดีที่สุดนั้นมี 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

5.1 ข้อใจที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุดข้อเดียว เป็นข้อใจที่ท่านจะพบมากที่สุด คือ ท่านเลือกข้อใจที่ดีที่สุดจากข้อใจที่เป็นไปได้อีกหลายข้อ

5.2 ข้อใจที่เป็นไปได้ผสมกัน ท่านอาจผสมข้อใจที่เป็นไปได้จำนวน 2 ข้อใจหรือ มากกว่าเข้าด้วยกัน ข้อใจใหม่นั้นจะเป็นข้อใจที่ดีที่สุด

5.3 ข้อใจที่เป็นไปได้อีกเดียว บางครั้งซึ่งไม่บ่อยนัก ท่านจะมีข้อใจที่เป็นไปได้เพียง ข้อเดียว ข้อใจนั้นก็จะเป็นข้อใจที่ดีที่สุด

ขั้นตอนที่ 6 นำเอาข้อใจไปปฏิบัติ การแก้ปัญหาอย่างไม่สมบูรณ์จนกว่าจะได้นำเอาข้อใจนั้นไปปฏิบัติ

สรุป ขั้นตอนในการแก้ปัญหา ในการแก้ปัญหาจำเป็นต้องมีหลักการ มีกรอบแนวคิดที่เป็นระบบ เพื่อจำกัดเป้าหมายไว้ ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีทิศทางที่แน่นอน ทั้งนี้ต้องมีอาศัยสติปัญญา ทักษะ ความรู้ ความถนัด การรับรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ ทักษะคิด การสังเกตของผู้แก้ปัญหา มาวิเคราะห์อย่างมีเหตุมีผล ทำให้ปัญหาคลายหรือหมดข้อสงสัย และเกิดองค์ความรู้ใหม่ ในการแก้ปัญหา จึงต้องมีกระบวนการแก้ปัญหาอย่างเป็นขั้นตอน คือ ทำความเข้าใจกับปัญหา รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา จัดลำดับทางออกของปัญหา ทดสอบข้อใจของปัญหานั้น เลือกทางที่ดีที่สุดแล้วนำไปปฏิบัติ

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งกิ่งอำเภอหนองกุงศรี โดยแยกจากอำเภอท่าคันโท เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2516 ประกอบด้วย 2 ตำบล คือตำบลหนองกุงศรี และตำบลโคกเครือ ต่อมาปี พ.ศ. 2518 ตำบลหนองบัว อำเภอสหัสขันธ์ แยกมารวมกับกิ่งอำเภอหนองกุงศรี และยกฐานะเป็นอำเภอหนองกุงศรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2522 มีพื้นที่ 626,944 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากตัวจังหวัดกาฬสินธุ์ 63 กิโลเมตร

1. อาณาเขต

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ อำเภอท่าคันโท, และอำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ เขตอำเภอเมืองกาฬสินธุ์ และอำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศใต้	ติดต่อกับ เขตอำเภอยางตลาด และอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ เขตอำเภอห้วยเม็ก จังหวัดกาฬสินธุ์ และอำเภอ กระนวน จังหวัดขอนแก่น

2. ข้อมูลการปกครอง

2.1 แบ่งเขตการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่

พ.ศ. 2457 ปัจจุบัน เป็นตำบล หมู่บ้านรวม 9 ตำบล 113 หมู่บ้าน คือ

2.1.1 ตำบลหนองกุงศรี	13 หมู่บ้าน
2.1.2 ตำบลหนองบัว	13 หมู่บ้าน
2.1.3 ตำบลโลกเดวี้อ	15 หมู่บ้าน
2.1.4 ตำบลหนองสว่าง	11 หมู่บ้าน
2.1.5 ตำบลเสาเต้ง	14 หมู่บ้าน
2.1.6 ตำบลหนองใหญ่	15 หมู่บ้าน
2.1.7 ตำบลดงมูล	14 หมู่บ้าน
2.1.8 ตำบลลำหนองแสน	8 หมู่บ้าน
2.1.9 ตำบลหนองหิน	10 หมู่บ้าน

ปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.2 เทศบาลตำบล 5 แห่ง คือ

- 2.2.1 เทศบาลตำบลหนองกุงศรี
- 2.2.2 เทศบาลตำบลหนองหิน
- 2.2.3 เทศบาลตำบลหนองบัว
- 2.2.4 เทศบาลตำบลหนองสว่าง
- 2.2.5 เทศบาลตำบลคำกั่ว

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่งคือ

2.3.1 องค์การบริหารส่วนตำบลโคกเครีอ

2.3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลเสาเต้า

2.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองใหญ่

2.3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลดงมูล

2.3.5 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหิน

3. ประชากร

จำนวนประชากรในปี พ.ศ. 2552 มีทั้งหมด 65,933 คน แยกเป็น

3.1 ชาย 33,175 คน

3.2 หญิง 32,758 คน

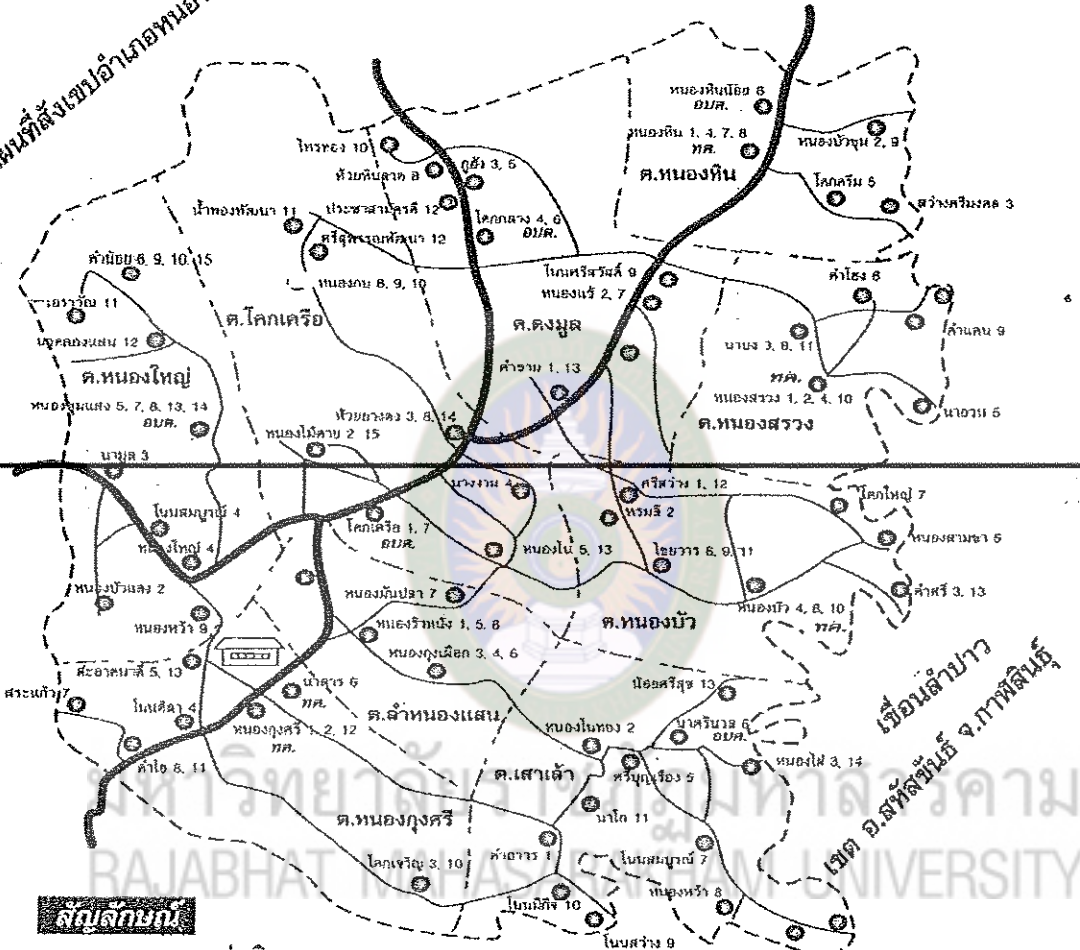
4. ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่ เป็นที่ราบสูง มีที่ราบลุ่มประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่ สภาพเป็นดิน
ร่วนปนทราย ภูเขาอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอ มีภูเขา ภูโน มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

เขต อ.ท่าคันโท จ.กาฬสินธุ์

แผนที่ตั้งเขตอำเภอหนองกุงศรี



สัญลักษณ์

- ทางหลวงแผ่นดิน
- เขตอำเภอ
- เขตตำบล
- ทางหลวงชนบท
- หมู่บ้าน
- ที่ว่าการอำเภอ

เขต อ.ห้วยเม็ก จ.กาฬสินธุ์

พื้นที่ 626.944 ตร.กม.
 9 ตำบล 111 หมู่บ้าน
 เทศบาลตำบล 5 แห่ง
 อบต. 5 แห่ง

เลขหลังชื่อบ้าน คือ หมู่ที่ และที่ตั้ง อบต./ทต.

แผนภาพที่ 1 แผนที่อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์
 ที่มา : สำนักงานท้องถิ่นอำเภอหนองกุงศรี. พ.ศ. 2550 : 49

5. ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ

5.1 อาชีพหลัก ได้แก่ ทำนา ทำไร่ อาชีพเสริม ได้แก่ รับจ้างภาคการเกษตร ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม ทำประมง และกลุ่มอาชีพต่างๆ

5.2 ธนาคาร จำนวน 2 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย และธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร

6. สภาพทางสังคม

สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่ เหมาะแก่การเพาะปลูกพืชทางการเกษตรกรรม ทำไร่ ทำนา ส่วนแหล่งท่องเที่ยว และทรัพยากรธรรมชาติ ยังไม่สามารถนำมาพัฒนาเป็น แหล่งท่องเที่ยวและการอุตสาหกรรมได้ มีกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสตรี ฯลฯ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ การสาธารณสุขยังพบปัญหาอยู่บ้าง แต่ไม่มี โรคระบาดร้ายแรงในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีหน่วย อสม. แต่ละหมู่บ้านเพื่อบริการขั้นพื้นฐาน ของการรักษาพยาบาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึง สามารถเทียบเคียงกับ การศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

จิราพร บาริศรี (2550 : 69-72) ได้วิจัยเรื่อง เรื่องปัญหาการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ปัญหา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานคลัง และงบประมาณ ด้านการบริหารงานพัสดุ พบว่า ทุกด้านโดยรวมมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายข้อแต่ละด้าน พบว่า ปัญหาการบริหารทุกด้านอยู่ใน ระดับปานกลาง มีเพียง 2 ข้อ เท่านั้นที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก คือ สมาชิกต้องเข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนเอง และการจัดเก็บเอกสารมักกระจายการจัดกระจาย การเปรียบเทียบความคิดเห็น พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มี เพศ อายุ ประสบการณ์ทำงาน และระดับการศึกษา แตกต่างกัน โดยรวมและรายด้าน พบว่า

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเพศหญิงกับเพศชาย มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านโครงสร้างและระบบงานมีความคิดเห็นแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยพนักงานที่มีที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาสูงกว่า พนักงานที่มีอายุ 30-39 ปี และอายุ 20-29 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ทำงานต่างกันเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม ไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านโครงสร้างและระบบงานมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดย กลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงาน 20 ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาสูงกว่ากลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงาน 12 – 15 ปี กลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงาน 8 – 11 ปี และกลุ่มที่มีประสบการณ์การทำงาน 4 – 7 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนกลุ่มที่มีประสบการณ์ การทำงานต่ำกว่า 4 ปี มีปัญหาไม่แตกต่างกัน

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกันเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน

พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคามให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากปัญหา ทั้ง 4 ด้าน มีดังนี้ ควรมีการจัดอบรมสัมมนาความรู้เกี่ยวกับพื้นที่หมู่บ้านที่รับผิดชอบเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ควรจัดทำประชาพิจารณ์ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่หมู่บ้านที่รับผิดชอบควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานทั้งการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณประจำปีการจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น ผู้บริหารควรมีการกำหนดคุณวุฒิให้สูงขึ้นให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการบริหารโดยตรง และมีการผลัดเปลี่ยนการดำรงตำแหน่ง วาระ 1 ถึง 2 ปี ให้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถจัดจ้างลูกจ้างได้เพิ่มขึ้นในส่วนที่ขาดแคลน เช่น เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เจ้าหน้าที่ธุรการ

ประโยชน์ เลี้ยวสมบุรณ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง เรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการ ประชากรที่ศึกษาเป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการ จำนวน 172 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองสมุทรปราการจังหวัดสมุทรปราการมี 5 ปัจจัย คือ อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล งบประมาณและการคลัง การควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัจจัยด้านอำนาจหน้าที่เห็นว่าการรักษาความสะอาดของถนนหนทาง และการกำจัดขยะมูลฝอยมีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 33.90 ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล เห็นว่าการใช้ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.40 ปัจจัยด้านงบประมาณและการคลัง เห็นว่าการใช้แผนที่ภาษีในการจัดเก็บภาษีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 22.20 ปัจจัยด้านการควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เห็นว่าควรเน้นความร่วมมือและประสานงานมากกว่าการควบคุม มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 29.20 และปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เห็นว่าการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ มีระดับปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 43.02 ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรเอาใจใส่ดูแลและให้ความสำคัญเรื่องการรักษาความสะอาดของถนนหนทางและการกำจัดขยะมูลฝอย การใช้ระบบคุณธรรม ในการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้แผนที่ภาษีในการจัดเก็บภาษีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรเน้นความร่วมมือและประสานงานมากกว่าการควบคุม และควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับ

ปัทมา โปธิกนิษฐ (2547 : 75-77) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล ในเขตอำเภอแกลงจังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลในเขตอำเภอแกลง จังหวัดระยอง คือ ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งองค์ประกอบที่มีปัญหาในระดับมาก คือ ความเพียงพอของเงินเดือนที่ได้รับเมื่อเทียบกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน และปัญหาด้านการได้รับความสำเร็จ ซึ่งองค์ประกอบที่มีปัญหาในระดับมาก คือ ปริมาณงานที่ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่มีจำนวนมาก องค์ประกอบด้านอื่น ถึงแม้จะมีปัญหาในการปฏิบัติงานในระดับน้อย แต่มีองค์ประกอบที่มีปัญหาโดยมีค่าเฉลี่ยค่อนข้างไปทางมาก คือ ปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย

ในส่วนที่นอกเหนือจากงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นองค์ประกอบด้านการได้รับความสำเร็จ ความเหมาะสมของเงินเดือนที่ได้รับจากการปฏิบัติงาน ความเหมาะสมของขนาด ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและความเพียงพอในการได้รับค่าตอบแทน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเป็นองค์ประกอบด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน และความเพียงพอของสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นองค์ประกอบด้านความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ส่วนองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานส่วนตำบลในระดับน้อย สรุปแล้ว สาเหตุที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล คือ เงินที่ได้รับ ไม่ว่าจะเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่น ไม่เพียงพอและไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ทั้งงานในหน้าที่รับผิดชอบ และงานที่ได้รับมอบหมายที่นอกเหนือจากงานในหน้าที่ซึ่งมีปริมาณมาก หากได้มีการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับเงินเดือนและเพิ่มค่าตอบแทนต่าง ๆ เพื่อสร้างขวัญกำลังใจ จัดวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นระบบ พร้อมทั้งรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขมวดไว้ด้วยกันให้เป็นระบบระเบียบ อาจจะช่วยแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลได้

พัทธนิศา แววนรมิต (2545 : ง) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการมีแนวคิดต่อการกำหนดนโยบาย การกำกับ การควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ความคิดเห็นต่อการตัดสินใจในการทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น และความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นต่อการให้เกียรติและการไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีความคิดเห็นต่อความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายไม่แตกต่างกัน

ประพันธ์ จึงสกุลวัฒนา (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี เพศชายและเพศหญิง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานต่ำกว่าสิบปีและที่ปฏิบัติงานตั้งแต่สิบปีขึ้นไปมีปัญหาการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ส่วนงานต่างกัน มีปัญหาในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน และเมื่อมองในภาพรวม ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี มีปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

วิทยา เลียดประถม (2545: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลเป็นการศึกษาเฉพาะในเขตอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. พนักงานส่วนตำบลบางส่วนขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และบทบาทหน้าที่ รวมทั้งขาดทักษะและความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีประสิทธิภาพ น้อย และไม่สนใจศึกษาระเบียบกฎหมาย

2. พนักงานส่วนตำบลมีปัญหาในการนำแผนงานและแผนนโยบายของผู้บริหาร ไปปฏิบัติ สาเหตุเพราะผู้บริหารไม่มีความรู้ และไม่สนใจที่จะปฏิบัติให้ถูกต้อง

3. งบประมาณไม่เพียงพอ ไม่มีการวางแผนควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และมีปัญหาในการจัดเก็บภาษี และรายได้ไม่ได้รับตามเป้าหมาย

4. อาคารสถานที่คับแคบ ห่างไกลจากชุมชนมากเกินไป และมีปัญหาวัสดุ อุปกรณ์ชำรุดและไม่เพียงพอ

5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติไม่ดีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านความไม่โปร่งใส

ทรงศักดิ์ เรืองศรีมัน (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลการศึกษาเฉพาะกรณีในเขตอำเภอแกลง จังหวัดระยอง ผล การศึกษาพบว่า

1. การขาดความรู้ ความสามารถ วิสัยทัศน์ และจริยธรรมของผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

2. การขาดความเชี่ยวชาญในงานของพนักงานส่วนตำบล
3. การขาดวุฒิภาวะและมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของพนักงานส่วน ตำบล และลูกจ้าง

4. ขาดงบประมาณ

5. ขาดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

6. ขาดการช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก

7. ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้รับรู้ข่าวสาร

สัมพันธ์ สุขสงค์ (2545 : 67-69) ได้วิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์ มีประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับ ประสิทธิภาพปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อด้านการส่งเสริม

การศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษา และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มี และบำรุงรักษาทางระบายน้ำด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลังการทุจริตคอร์รัปชันการประสานงาน พฤศจิกายนผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกโดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบอำนาจพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลางความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งานโดยรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนพบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ในงานพัฒนาชุมชนการได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงาน ไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดู

งาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษายเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มี ความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่งมีระดับการปฏิบัติไม่แตกต่างกัน

พจนาด คาสีวี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัด กาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับสูง บุคลากรที่มีการศึกษาระดับที่ต่ำกว่า ปริญญาตรี และระดับปริญญาตรี มีผลการดำเนินงานโดยรวมไม่แตกต่างกัน บุคลากรที่มี ตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีผลการดำเนินงานไม่แตกต่างกัน

ปกรณ บวรบุญกรณ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาในการบริหาร งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นชาย อายุระหว่าง 31 – 50 ปี การศึกษาค่ากว่าอนุปริญญา ประกอบ อาชีพธุรกิจส่วนตัว มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาทต่อเดือน ดำรงตำแหน่งในสภา องค์การบริหาร ส่วนตำบล ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้นำท้องถิ่นแต่ได้รับการเลือกตั้งมา บางส่วนเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลมาก่อนในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิธีการ งบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ร่างข้อบังคับ และระยะเวลาในการทำงานงบประมาณ แต่กลุ่มตัวอย่างไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหาร งบประมาณประจำปีเห็นได้ว่าการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมี ปัญหา และอุปสรรคทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่เน้นรูปแบบการ กระจายอำนาจท้องถิ่นค่อนข้างอิสระ ฉะนั้นในระหว่างการพัฒนา ผู้ที่จะให้ความคิดเห็น หรือแนะนำเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคด้านการงบประมาณ ได้ดีที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการที่มี หน้าที่ดูแล สอดส่อง หรือให้ความช่วยเหลือ หากว่าในกลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลได้พัฒนาในองค์กรของตนเอง หาวิธีป้องกันการเกิดปัญหา และพยายามพัฒนาในส่วน ของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้วจะส่งผลให้การบริหารและจัดการงบประมาณ

ในองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง จะสามารถดูแลและพัฒนาท้องถิ่นตนเองให้ไปสู่ความ
กินคืออยู่ดีได้แน่ในอนาคตอันใกล้

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแนวคิดและทฤษฎี รวมตลอดถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้ว
ข้างต้น ผู้วิจัยใช้กรอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546
มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภาพที่ 2

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

ข้อมูลทั่วไปของ
ผู้ตอบ
แบบสอบถาม
ได้แก่

1. ตำแหน่ง
2. ระดับการศึกษา
3. ประสบการณ์ใน
การทำงาน
4. หน่วยงาน



ปัญหาการบริหารงานขององค์การ
บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอหนองสูงศรี จังหวัด
กาฬสินธุ์ จำนวน 8 ด้าน ได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและ
ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน
ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา
ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย