

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเพื่อจะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพรเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. องค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันถือได้ว่ารัฐได้กระจายอำนาจให้กับประชาชนมากที่สุด และมีความเป็นอิสระมากกว่าอดีตที่ผ่านมา มีผู้ให้แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้มากมายหลายแนวคิด หลากหลายทฤษฎี ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540: 38-49) เขียนไว้ในหนังสือ 100 ปี การปกครองท้องถิ่น ไทย แบ่งทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น อาจออกได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตย
2. ที่มีของผู้นำท้องถิ่น
3. บทบาทของการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ
4. การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ในระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดผลด้านบวกหลายด้านต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศและในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสในการเลือกใช้สินค้าและบริการของท้องถิ่นได้มากขึ้น และที่สำคัญโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชนในท้องถิ่นได้รวดเร็วและมากกว่า (เซาวิช ค้วงทอง. 2550: 7-9)

เดเนียล วิท (Daniel Wit. 1976 ; อ้างอิงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 11-12) ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway; อ้างอิงใน เซาวิช ค้วงทอง. 2550: 7-9) ให้นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง ละมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke ; อ้างอิงใน เซาวิช ค้วงทอง. 2550: 7-9) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu ; อ้างอิงใน เซาวิช ค้วงทอง. 2550: 7-9) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อูทซ์ หิรัญโต (2523: 2) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง

โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็น องค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระใน การบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจาก การควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

อีไมล์ เจ. ซัคคี (Emile J. Sady ; อ้างถึงในอุทัย หิรัญโต. 2523: 2) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้ง โดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการในท้องถิ่น ได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจ จัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดย ท้องถิ่นก็ได้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546: 40) ให้นิยามว่า การบริหารราชการท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดย รัฐบาลกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตาม อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการ กระจายอำนาจ

ประหยัด หงส์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529: 107) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครอง ที่เกิดจากระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ใน การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวตนเอง

รูปแบบการบริหารราชการท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นที่เข้าใจว่าจะบังเกิดผลดีหรือประโยชน์อย่างแท้จริง ในการปกครองตนเองจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมในทาง การเมืองอย่างแท้จริง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทุกประเทศก็จะคำนึงถึงสภาพ ท้องถิ่นหรือสภาพของชุมชนเป็นหลัก

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันมีอยู่ 5 รูปแบบ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง. 2543 : 25)

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล

4. กรุงเทพมหานคร

5. เมืองพัทยา

จากแนวคิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผู้วิจัยสรุปมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งจะต้องมีประชาชนเข้าร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะ ผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนด เสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนได้ตระหนักถึงทรัพยากรในท้องถิ่น โดยใช้อย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีเหตุผลและสาเหตุที่สำคัญ ดังนี้

2.1 เหตุผลทางกายภาพหรือลักษณะทางภูมิศาสตร์ ซึ่งประเทศมีขนาดกว้างใหญ่และภูมิประเทศเป็นอุปสรรคขัดขวางการเดินทาง หรือมีการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในการคมนาคมต่ำ เช่น ถนนหนทางต่าง ๆ ยังไม่ดี รัฐบาลย่อมไม่สามารถจัดบริการจากส่วนกลางให้แก่ชุมชนท้องถิ่นโดยตรงได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการ ได้ด้วยตนเอง

2.2 เหตุผลทางด้านวัฒนธรรมและประชากร สังคมระดับประเทศมักประกอบด้วยชุมชนย่อยๆ มีศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี ลักษณะเชื้อชาติและความคิดความต้องการผิดแผกแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าชุมชนเหล่านี้จะอยู่ร่วมกันยอมรับแนวทางการปกครองร่วมกันก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าชุมชนเหล่านี้มีความแตกต่างกัน ไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ที่กว้าง ๆ หรือจัดบริการที่ตอบสนองความต้องการของแต่ละชุมชนได้โดยทั่วถึง จึงจำเป็นต้องให้ชุมชนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจการปกครองตนเองได้ตามความจำเป็น

2.3 เหตุผลทางการบริหาร การที่รัฐบาลจะรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและดำเนินกิจกรรมเองเสียทุกอย่างนั้น ย่อมก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพ เช่น ถ้ารัฐบาลกลางต้องรับผิดชอบตัดสินใจทุกเรื่อง ไม่ว่าเรื่องเล็กแค่ไหนก็ตามย่อมมีผลเสีย คือ ไม่มีเวลาเผชิญปัญหาใหญ่ที่ต้องตัดสินใจ อย่างรอบคอบได้ จึงย่อมจะก่อความไม่พอใจทั้งจากฝ่ายผู้ปฏิบัติและประชาชน ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจึงเป็นเหตุผลความจำเป็นทางด้านการบริหาร

2.4 เหตุผลทางด้านความต้องการของประชาชน เหตุผลข้อนี้ หมายความว่า รัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถตระหนักถึงข้อเท็จจริงปัญหาและความต้องการของชุมชนในแต่ละ

ท้องถิ่นได้ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาและ
ตอบสนอง ความต้องการเฉพาะเรื่องของคนจึงเป็นสิ่งจำเป็น

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาคุณลักษณะความคิดเห็นของประชาชน ต่อการหน้าที่
ขององค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพร อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงได้
กล่าวถึงเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำใน
เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ตามลำดับดังนี้

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาพตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13
ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนิน
ไปได้โดยมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภา
ตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่
ประชาชนได้มากขึ้น รวมทั้งการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น
องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ (กรมการปกครอง. 2547: 19)

ต่อมาเกิดกระแสสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น และนำมาซึ่งการเรียกร้องให้
รัฐบาลพิจารณากระจายอำนาจการปกครองตนเอง ไปสู่ท้องถิ่นระดับตำบล จึงได้มีการ
ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้
เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 และต่อมาได้ประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน
617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเมื่อวันที่ 21 พ.ศ.
2538 ส่วนสภาตำบลทั่วประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมดและเมื่อวันที่ 19
ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอีก 2,143
แห่ง หรือการเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบล แบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่า
แห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน องค์การ
บริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง
(กรมการปกครอง. 2547: 20)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (2542: 1-20)
ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

2.1 หน้าที่ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 66)

2.2 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำในเขตตำบล ต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 67) ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปจารัตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต.มี อำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

- 1.การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ

- 3.การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4.การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ
- 5.การสาธารณสุขการ
- 6.การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- 7.คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8.การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9.การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ค้ำย โอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. สาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงแรมสรรพ และสาธารณะสถานอื่นๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และ ทรัพย์สิน
31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3. สถานองค์การบริหารส่วนตำบล

สถานองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสถานองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (มาตรา 45)

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน
 - 2) ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสถานองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสถานองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน
 - 3) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สถานองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสถานองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน ละ 3 คน
- ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสถานองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 47)

1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือ

ทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 48)

2) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 57)

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46) มีดังนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

4. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ผู้บริหารประกอบด้วย

- 1) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)
- 2) รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค้การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58/1)

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

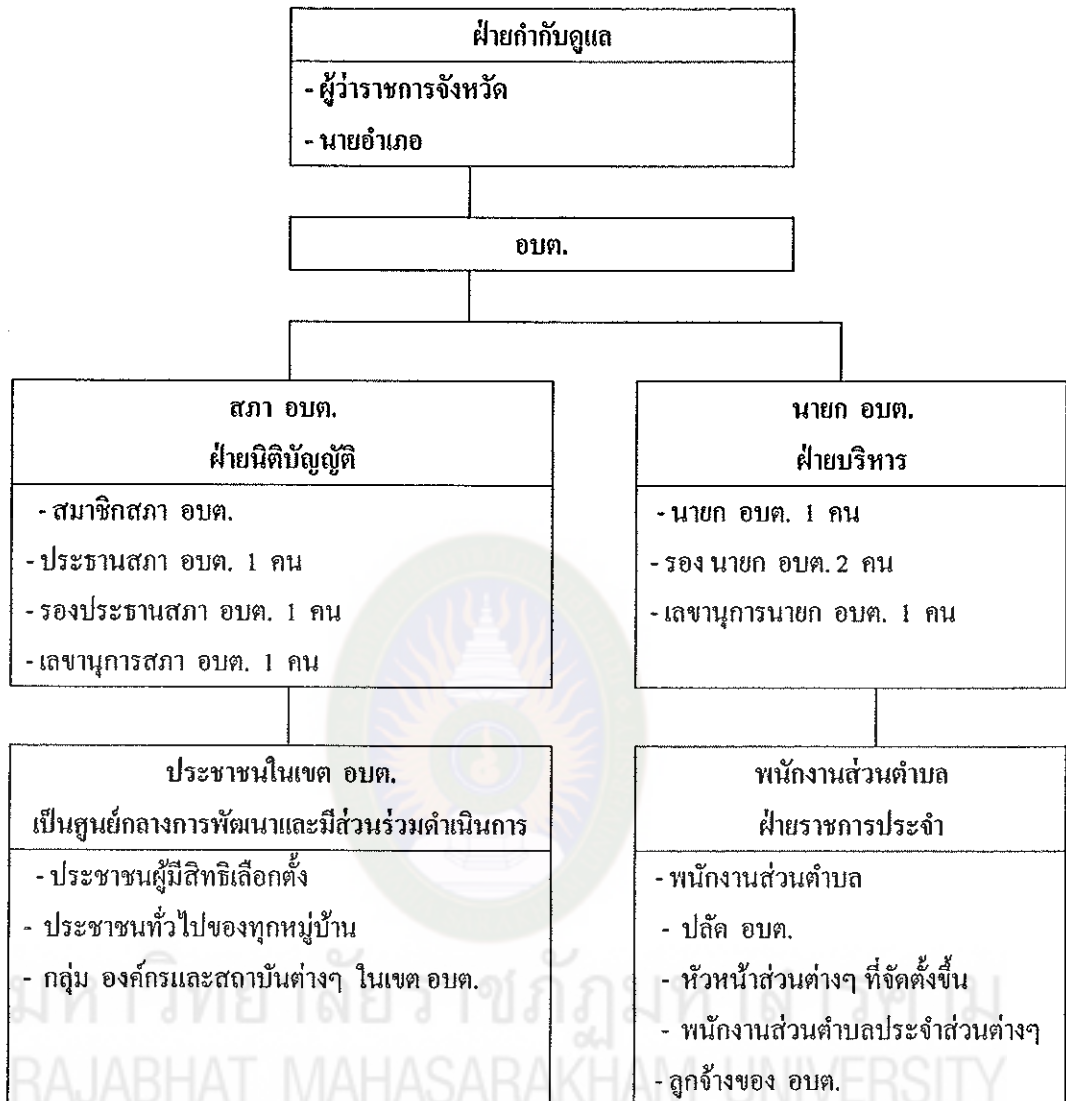
- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค้การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค้การบริหารส่วนตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค้การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค้การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 64)

- 1) ถึงคราวออก
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 5) กระทำฝ่าฝืนมาตรา 64/2
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 87/1วรรคห้าหรือ

มาตรา 92

- 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค้การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างรวมของ อบต. ในการปฏิบัติงาน
ที่มา: กรมการปกครองท้องถิ่นของเรา (2548: 15)

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

นันทนแลลลี่ (Nunnally. 1959:285-286; อ้างถึงใน พจนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542: 13) ได้ให้ความเห็นว่าทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปเกี่ยวกับตัวเราและความคิดเห็นนั้นยังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความคิดเห็น (Jusdgement) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมากในเรื่องเกี่ยวกับ

ความรู้สึก (Feeling) ความสามารถ (Perference) และสรุปได้ว่าเรามากใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ

ฮิลการ์ด (Hilgard.1962:626; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก.2542: 14) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการพิจารณาตัดสินใจหรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น

เฮอร์นบี้ แกทเทนบี้ และเวคฟิลด์ (Henby,gatenby and Wakefield.1968:682; อ้างถึงใน สนชยา พลศรี.2542: 14) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความเชื่อหรือการลงความคิดเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริงหรือความเห็นในบางสิ่งบางอย่างที่อาจเป็นจริงได้

โคลาซา (Kolasa. 1969:386 ; อ้างถึงใน สนชยา พลศรี.2542: 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากกรณี สิ่งแวดล้อม (Circumstance) หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากความโน้มเอียง (Predisposition) ความโน้มเอียงนี้เองที่ทำให้บุคคลปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่าโครงสร้างทัศนคติ (Attitude structurd) ดังนั้น ทัศนคติเป็นพื้นฐานของความคิดเห็นและมีอิทธิพลต่อการแสดงออก ส่วนทัศนคตินั้น คือ ความโน้มเอียง ในการแสดงออกของบุคคลต่อบุคคลอื่น สถานที่ สภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบ

โคเลสนิค (kolesnik.1970:296 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว.2543: 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความคิดเห็นที่เกิดจาก ข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่นๆ อาจไม่เห็นด้วยทุกคนก็ได้ ความเห็นที่ไม่ลึกลับและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นระยะอันสั้นเรียกว่า (Poinion) เป็นความคิดประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่ไม่พอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย และเกิดขึ้นได้อย่างง่ายแต่สลายตัวเร็ว

คันแคน (Duncan. 1971: 135; อ้างถึงใน วิสูตร จงชวลินชัย. 2549: 9) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อและพิจารณาตัดสิน โดยบุคคล ซึ่งไม่อาจเป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไป นั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป

กู๊ด (Good. 1973: 339; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542: 13) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความนึกคิดความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

อิงเกล และสเนลโกรฟ (Engle and Snellgrove. 1969:593; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติ ที่ออกมาเป็นคำพูดเป็นการสรุป โดยลงความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

เบสท์ (Best. 1977: 169; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว. 2543: 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

พจนานุกรม Webster,s New world dictionary (1967: 1254; อ้างถึงในวิสูตร จงชูวนิชย์. 2549: 10) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการประเมินค่าของความรู้สึกหรือการคาดการณ์ ในเรื่องคุณภาพหรือคุณค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ของบุคคล และการที่ยอมรับความคิดเห็นนั้นๆต้องมีการพิจารณา หรือถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปของความแตกต่างกันในเรื่องทรรศนะและความเชื่อมั่นนั้นก่อน

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520: 3) กล่าวว่าความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือผิวเผิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไป เป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นต่างๆ ไปไม่เฉพาะอย่างมีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและอยู่เป็นเวลาสั้นๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2522: 20) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งต่อการพูดหรือเขียน โดยอาศัยพื้นฐานและความรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524: 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงการใช้ปัญญาความคิดเห็นประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

สุโท เจริญสุข (2524: 58-59) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นสภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์และการเรียนรู้ของบุคคล เป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งลักษณะที่ชอบ ไม่ชอบ หรือเฉยๆ

พัชนี วรกวิน (2526: 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ส่วนหนึ่งของทัศนคติ ซึ่งเป็นความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ต่อสิ่งแวดลอมในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

สุชา จันทร์เอม (2527: 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลแต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ คนเราจะ มีความคิดเห็นแตกต่างกันและความคิดเห็นจะเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

ประสาธ หลักศิลา (2529: 398-399) สรุปว่า มติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวันของคนเรา แต่คนเรามีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลทำให้คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุ การณ์นั้น

จากความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิดและแนวคิดต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล โดยอาศัยจากการเรียนรู้หรือประสบการณ์ในการตัดสินใจ และจากสภาพแวดลอมในการแสดงความคิดเห็นให้เป็นที่ยอมรับหรือการปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

2. การจำแนกประเภทความคิดเห็น

เรมเมียร์ (Rammeer.1954:6-7;อ้างถึงในวิสูตร จงชูวนิชย์.2549:10) ได้กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความเห็นเชิงบวกสุด เชิงลบสุด (Extremeness) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ ความเข้าใจในทางที่ดี ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบรังเกียจ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

3.1 มูลเหตุของความคิดเห็นมี 2 ประการดังนี้ (ฟอสเตอร์.Foster.1953:119 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก.2542: 16)

1. ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่างๆ หรือ สถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการ ได้พบเห็น ความคุ้นเคยอาจถือได้ว่าเป็น ประสบการณ์ตรงและจากการ ได้ยิน ได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่าย หรืออ่านจากหนังสือ โดยพบเห็นของจริงถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

2. ระบบค่านิยม และตัดสินค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยม และการตัดสิน ค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มความคิดเห็นในสิ่งต่างๆแตกต่างกัน

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นดังนี้คือ (ออสแคมป์, Oskamp.1997: 119-113;อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก.2542: 18)

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ความผิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นไม่ดีต่อ บุคคลภายนอก

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลที่ได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความฝังใจ และเกิดจากความคิดต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

3. อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ใกล้ชิดและให้ ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

4. ทัศนคติและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมี กลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงานที่มีความเห็นเหมือนหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

5. สื่อมวลชน คือ สิ่งต่างๆที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเราคงสื่อเหล่านี้ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จึงเป็นปัจจัย อันหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

3.3 สิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกันประกอบด้วย (ประมวล พูนสิงห์. 2536:14)

1. การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมีมากกว่าปัจจัยอื่นๆเพราะ ครอบครัวเป็นสถาบันสังคมแห่งแรกของบุคคล

2. กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่อยู่ในกลุ่มใด หรือสังคมใด ก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้นๆ กลุ่มเป็นส่วนผลักดัน ให้มีการเรียนรู้โดยตรง

3. วัฒนธรรมประเพณี บุคคลที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมประเพณีใด ย่อมปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีนั้น และมักจะมีความคิดเห็นต่อวัฒนธรรมและประเพณีของตนไปในทางที่ดี

4. การศึกษา ระดับการศึกษาที่มีอิทธิพลมากต่อการแสดงความคิดเห็นเพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล

5. สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคล เพราะว่าเป็นสื่อในการสร้างความคิดทางด้านบวกและด้านลบได้

3.4 การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไป ส่วนประกอบ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูง-ต่ำ มาก-น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้นโดยมาก จะใช้การตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม (Thomas and John.1959:234)

เบสท์ (Best, 1977: 171 ; อ้างถึงใน พนาวัฒน์ พ่วงบุญปลูก.2542: 18) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ จะทำให้เห็นว่า ความคิดจะออกมาในลักษณะเช่นไร และสามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้หรือไม่ ความคิดเห็นที่ออกมาได้นั้นจะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่เห็นสมควร ในอันที่จะดำเนินตามนโยบายหรือสัมเลิกไป

มอร์แกนและคิง (Morgan & King, 1971: 516 ; อ้างถึงในวิสูตร จงชูฉนิชย์. 2549: 13) ได้เสนอแนะว่า การที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขามาอ่านข้อความ หรือเขียน ข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นว่าการสัมภาษณ์หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึก และแนวคิดต่างๆ ของแต่ละบุคคล โดยอาศัยการวัดระดับความรู้สึกและแนวคิดต่าง ๆ ของแต่ละ

บุคคลที่แตกต่างกัน โดยอาจใช้แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์ ความคิดเห็นว่าอยู่ระดับใด เช่น ระดับมาก ปานกลาง หรือ น้อย

4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

4.1 ความหมายของการบริหาร

เสนาะ ตีเขาว์ (2543 : 1) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารเป็นกิจกรรมในการใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ไซมอน (Simon. 1976 : 273) การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็น ผลสำเร็จ ผู้บริหารไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะและเทคนิคทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนสำเร็จบรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย

เซอร์จิ โอแวนนี (Sergiovanni. 1980: 5) การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานของผู้บริหารในการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นหรือกลุ่ม โดยการอาศัยปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ลักษณะของการบริหาร

ลักษณะของการบริหาร แบ่งออกเป็น 14 ประการด้วยกันคือ (Massie. 1966: 391 – 392 ; อ้างถึงใน พจนานัด คาศิริ. 2546: 19)

1. การแบ่งสายงาน ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งสายงานตามความชำนาญพิเศษและตามลักษณะของงานที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้ปฏิบัติงานตามความสามารถของแต่ละคนและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้

2. การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงานรวมทั้งของผู้บริหาร

3. การกำหนดให้เกิดการมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มจะต้องเชื่อฟังและเคารพต่อวินัยที่กลุ่มได้วางเอาไว้ อย่าลืมว่าการบริหารงานจะต้องมีวินัย หากไม่มีวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการบริหารงาน

4. การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน บุคคลที่ปฏิบัติงานทุกคนจะเป็นผู้สั่งทั้งหมดนั้นไม่ได้ จะต้องมีความที่สั่งงานตามสายงานที่ได้แบ่งเอาไว้แล้วตามลักษณะประการแรก

5. จะต้องมีการกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางนี้เป็นการบอก แผนงานให้กลุ่มได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้วางเอาไว้

6. จะต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความสนใจแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง

7. การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้าง จะต้องมียัตราส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการครองชีพ และภาวะของเศรษฐกิจของสังคม

8. การจัดการบริหารไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจย่อมจะใช้แต่อย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรแต่ละองค์กร ทางที่ดีที่สุดคือ ต้องให้ผสมผสานกัน

9. ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องมียัตราของโซ่อนุสนธิ (Scalar chain) ซึ่งหมายความว่า จะเป็นห่วงต่อเนื่องจากสายงาน จากบุคคลในระดับสูงลงมาหาบุคคลในระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลในระดับต่ำสุดไปสู่บุคคลระดับสูง

10. การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตามตำแหน่งแหล่งที่ต่าง ๆ และจะต้องเตรียมพร้อมเสมอที่จะรับทราบคำสั่ง โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับขององค์กร

11. การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน

12. การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคล เพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคงไม่ว่าจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทุกคนย่อมได้รับสิทธิในการคำนึงถึงความเสมอภาคด้วยกันทั้งสิ้น

13. การจัดให้มีโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์กร และที่ว่ามีผลสำคัญที่องค์กรจะต้องรับฟังและถ้าได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะต้องนำมาใช้

14) การบริหารงานในองค์กรจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญที่สุดคือ “สามัคคีจิต” (Esprit de corps) ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดีและถูกต้องตามเป้าหมาย

หลักสำคัญทั้ง 14 ประการของการบริหารงานตามที่ แมสซี ได้กำหนดเอาไว้ นั้นเป็นไปในลักษณะที่ใช้ทฤษฎีที่เน้นทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ และทฤษฎีการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปนกัน บางครั้งจึงดูว่าค่อนข้างจะมีการบังคับ มีคำสั่ง มีระเบียบวินัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีคุณภาพสูง แต่ในทำนองเดียวกันก็ต้องคิดว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์การที่จะให้ผลผลิตที่สูงนั้นจะต้องใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นหลักการสำคัญนั้นย่อมเป็นไปได้ จำเป็นต้องคิดว่ามนุษย์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานในองค์กร ต้องการที่จะได้รับความเห็นใจ ความรัก และการให้สิ่งตอบแทนด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์กร ได้รับความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การบริหารงานจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ด้วยเหตุนี้

4.3 หลักการบริหารงาน

4.3.1 หลักการบริหารงานของฟาโยล

ฟาโยล (Fayol, 1930: 248 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน, 2532: 14) เลือกคำว่า “หลักการบริหาร” อย่างระมัดระวังแทนที่จะใช้คำว่า “กฎ” หรือ “กฎหมาย” ผลของคำว่า หลักการมากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นเพราะว่าไม่มีสิ่งใดที่ไม่ยืดหยุ่นหรือสมบูรณ์ในการบริหารทุก ๆ สิ่งเป็นปัญหาของความมากมาย หลักการอย่างเดียวกันยากต่อการประยุกต์สองครั้งในแนวทางที่เหมือนกัน เพราะเราต้องยอมรับถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ คนจะแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้ และเช่นเดียวกับตัวแปรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการต่าง ๆ ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามความต้องการทุกอย่าง ปัญหาคือ ต้องรู้ว่าจะใช้หลักการเหล่านี้อย่างไร หลักการบริหาร 14 ข้อของ ฟาโยล มีดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำ
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
3. ระเบียบวินัย
4. การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
5. การมีเป้าหมายเดียวกัน
6. ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์กร

7. การให้ผลตอบแทน
8. การรวมอำนาจ
9. สายการบังคับบัญชา
10. ความเป็นระเบียบ
11. ความเสมอภาค
12. ความมั่นคง
13. ความคิดริเริ่ม
14. ความสามัคคี

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อที่ Fayol เลือกมานั้น อาจจะเป็นหลักการบริหารที่เราเคย "ประยุกต์ใช้อยู่เสมอ ๆ"

4.3.2 หลักการบริหารของ กูลิค และ เออร์วิก

เรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ "POSDCORB" เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้ (Gulick and Urwick, 1963: 170 – 171 ; อ้างถึงใน พจนาน คาศิริ. 2546: 16 – 17)

1. Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
2. Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ
3. Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน
4. Directing หมายถึง การอำนวยการให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้
5. Co – ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว
6. Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ
7. Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการบริหารงบประมาณและการเงิน

4.3.3 หลักการบริหารงานของเวเบอร์

เวเบอร์ (weber. 1968: 38 ; อ้างอิงจากพจนาน คาศิริ. 2546: 17) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบบที่

กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่ที่แน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนที่ลดหลั่นกันลงไป
3. มีหลักเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
5. ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

4.3.4 การบริหารโดยเน้นหน้าที่ มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้ (ระวัง มาตรฐานโพธิ์แก้ว, 2535: 42)

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

4.3.5 การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526:90)

1. การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
2. ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
3. คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
4. องค์การประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์การจึงมีชีวิตจิตใจ

เช่นเดียวกับมนุษย์

5. ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้

นำมากล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นกระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่าผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีความรู้เจนจัดในทฤษฎีการบริหาร และยังต้องมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎี ผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในการปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน การวางโครงสร้าง การควบคุม ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญกำลังใจ ทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและตัวผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมากทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากกรณีที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอ แนวทางและการทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าการเป็นผู้บริหารที่ดีนั้นสามารถฝึกฝนกันได้แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็นผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่ง ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเป็นของเอกชนและไม่ว่าสถาบันใดจะตั้งขึ้น ผู้วิจัยมั่นใจว่า “แนวคิดทฤษฎีของนักคิดต่าง ๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือถูกก็ตาม จะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอย่างยิ่ง”

4.4 ทรัพยากรการบริหาร

ปัญญา ปู่เป็ย (2534: 29 – 30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ

1. ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์การ
3. วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึง เครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำงาน

4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

หลักการทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M'S” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่ามีทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร หรือผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรจะต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็กร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์กรที่ตั้งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลก และแม้ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันบ้าง แต่ผู้วิจัยก็เชื่อมั่นว่าแนวคิดการบริหารเหล่านั้นจะมีประโยชน์ถ้านำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร จะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม

4.5 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร

ครุฑฟีลด์ และบอลแลคซี (Crutchfield and Ballachey. 1962: 183-187 ; อ้างถึงในเสนาะ ดิยาว. 2543: 48) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารไว้หลายประการ และได้เสนอความคิดเห็นว่า ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มเผด็จการอาจมีบทบาทอย่างหนึ่ง ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มประชาธิปไตยก็อาจจะมีบทบาทอีกอย่างหนึ่ง หรืออาจมีความคล้ายกันอยู่บ้างในบางบทบาท อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญมีดังนี้

1. ผู้บริหารในฐานะผู้นำ บทบาทและหน้าที่ที่เห็นได้ชัดที่สุดของผู้บริหาร คือ บทบาทในฐานะผู้นำ ซึ่งผู้นำเป็นผู้ควบคุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่มรับผิดชอบดูแลและคอยกำกับนโยบายให้เป็นไปด้วยดี ผู้นำจึงอยู่ในฐานะผู้อำนวยการให้กิจกรรมงานทั้งหลายดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกต่าง ๆ ในองค์กรทำงานประสานสอดคล้องกันด้วย

2. ผู้บริหารงานในฐานะผู้วางแผน ผู้บริหารมักเป็นผู้วางแผนปฏิบัติงานทุกชนิด และเป็นผู้ตัดสินใจว่าบุคลากรในหมู่ของตน ควรใช้วิธีการอย่างไรและใช้อะไรมาประกอบ เพื่อให้งานบรรลุผลตามความต้องการ ผู้บริหารจึงมีหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่าแผนที่วางไว้นั้นมีการดำเนินงานตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนรวมทั้งหมด คนอื่นจะรู้เฉพาะส่วนที่ตนปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้บริหารจะทำบทบาทนี้ได้ก็ต้องมีแหล่งข้อมูลที่ดีและเป็นปัจจุบันด้วย เพราะเหตุว่าการวางแผนที่ดีเท่ากับงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

3. ผู้บริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย งานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้บริหาร คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร วัตถุประสงค์และนโยบายไม่ได้มาจากผู้บริหารของหมู่คณะนั้น ๆ และยังได้จากผู้ได้บังคับบัญชาไม่ว่าจะมาจากผู้ใด ผู้บริหารมีสิทธิเลือกหรือวินิจฉัยด้วยตนเองได้ตามความเหมาะสมเพราะถือว่าเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Final Decision Maker)

4. ผู้บริหารในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนมากมุ่งหวังพึ่งผู้บริหาร เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้และความชำนาญในการปฏิบัติงานของผู้บริหารจะทำหน้าที่คล้ายผู้ชำนาญการในสาขาวิชานั้น ๆ แต่ผู้บริหารมิได้หมายถึง ผู้รู้ทั้งหมดทุกเรื่อง ดังนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาดต้องมีที่ปรึกษาคอยทำหน้าที่ให้คำแนะนำอีกทีหนึ่ง เพราะการใช้ที่ปรึกษาจะทำให้เกิดความคิดงานได้กว้างขวาง ได้รับฟังปัญหาต่าง ๆ และแก้ไขสถานการณ์ได้ทันเหตุการณ์

5. ผู้บริหารในฐานะเป็นผู้แทนติดต่อกับผู้คนภายนอก สมาชิกของกลุ่ม พนักงานหน่วยงานใดก็ตามไม่สามารถทำการติดต่อกับบุคคลภายนอกในขณะเดียวกันได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่กลุ่มเห็นว่ามีความสมบัติพอที่จะทำหน้าที่แทนกลุ่มได้ บุคคลดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นผู้มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์แทนกลุ่ม ติดต่อกับส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและคอยรับการติดต่อจากบุคคลอื่นภายนอก ดังนั้น คนที่จะเป็นผู้บริหารแทนกลุ่มได้อาจต้องมีลักษณะที่เด่น ๆ ทั้งด้านมนุษยสัมพันธ์ และความเชื่อถือ

6. ผู้บริหารในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่ม ผู้บริหารมักดูแลรายละเอียดต่าง ๆ ภายในกลุ่ม ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่มเป็นเรื่องที่ผู้บริหารทุกคนไม่อาจจะมองข้าม ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กร ผู้บริหารที่ดีจึงต้องตระหนักถึงเรื่องนี้เพราะถ้าไม่สามารถรักษาความรู้สึกที่เข้าใจกันและเกิดความรักความสามัคคีกลมเกลียวกันไว้ให้ได้แล้ว ความรู้สึกแบ่งแยกต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งความแตกแยกได้ในภายหลัง

7. ผู้บริหารในฐานะผู้ให้ทุนให้โทษ บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้ทุนให้โทษแก่บุคคลอื่นจะกลายเป็น ผู้ทรงอำนาจและเป็นผู้บริหารในที่สุด คุณและโทษดังกล่าว อาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการมอบหมายงานให้ มากหรือน้อย หรือ ให้งานที่ยากๆ ง่ายๆ ทำทายความสามารถก็ได้ทั้งนั้น ดังนั้น การมอบอำนาจ ประเภทให้คุณและให้โทษต้องทำด้วยความระมัดระวัง ถ้ามอบอำนาจให้บุคลากรคนใดคนหนึ่งมากเกินไปอาจเป็นผลเสียหายได้ ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของผู้บริหารก็ต้องใช้ด้วยความสุจริตระมัดระวัง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

8. ผู้บริหารในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน เป็นผู้บริหารที่เกิดขึ้นในภาวะที่มีการเกิดการขัดแย้งขึ้นภายในองค์กร ซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานและไกล่เกลี่ยอย่างมีศิลปะ เพื่อให้ยุติปัญหาหรือขจัดความขัดแย้ง โดยมีได้ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การไกล่เกลี่ยก็ทำด้วยเหตุผลอย่างยุติธรรม

9. ผู้บริหารในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง ผู้บริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี หรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นบุคคลตัวอย่างที่ดีขององค์กร เพราะผู้บริหารเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคลากรในองค์กรทั่ว ๆ ไปอยู่แล้ว ดังนั้น การสะสมความดีงาม ความสามารถของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องสำคัญเพราะต้องเป็นตัวอย่างแก่บุคคลอื่นทั่ว ๆ ไป

10. ผู้บริหารในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของสมาชิกภายในกลุ่ม มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม แต่คนหมู่มากอยู่ด้วยกันจะให้สามัคคีกันอยู่ตลอดย่อมเป็นการยาก จึงมีบางคนได้รับการยกย่องจากบุคลากรทั้งหลายว่าเป็นตัวแทนของเขา และปฏิบัติกับคนอื่นเป็นอย่างดีเสมอมา คนประเภทนี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มไปในที่สุด โดยมีพลังอำนาจเหนือจิตใจและพฤติกรรมของคนในกลุ่มได้ด้วย

11. ผู้บริหารในฐานะตัวแทนรับผิดชอบองค์กรหรือหน่วยงาน บางแห่งจะมีผู้บริหารคนเดียว หรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่มหรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนในกลุ่มนั้นกระทำลงไป ด้วยเหตุนี้ในบางโอกาสในระยะต่อ ๆ มาบุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้บริหารมีอำนาจตัดสินใจกระทำกรใด ๆ โดยมีได้กระทำผิดกับพวกเขา แต่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของคนอื่น ผู้บริหารที่ทาบพาทนี้ได้นับว่ามีสปิริตสูงที่จะได้รับความเชื่อมั่นจากคนอื่น

12. ผู้บริหารในฐานะผู้มีอุดมคติ ผู้บริหารบางคนเป็นผู้กำหนดอุดมคติสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรคนอื่น ๆ แม้กระทั่งคุณธรรมประจำใจ และ

ชนบประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นเพียงคำพูดของเขาที่ใคร ๆ พากันนิยมและปฏิบัติตาม ต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติแบบ ทางการของกลุ่มและทุกคนต้องปฏิบัติตาม

13. ผู้บริหารในฐานะบิดา ผู้บริหารประเภทนี้วางตัวเป็นผู้อาวุโสของกลุ่มมีบุคลิกที่น่าศรัทธาน่าเลื่อมใส เป็นบิดาของกลุ่มแม้จะดูว่ากล่าวใครก็ตาม การดูว่ากล่าวนั้นก็ไม่มีใครถือโกรธ เพราะทุกคนทราบดีว่าเบื้องหลังคำดูคำนั้นเต็มไปด้วยความหวังดี เจตนาดีต่อพวกเขาทั้งนั้น

5. องค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพร อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย

5.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพร

5.1.1 สภาพทั่วไป

1) ที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพรตั้งอยู่ทิศตะวันออกเฉียงใต้ของที่ว่าการอำเภอเฝ้าไร่ มีทิศเหนือจดองค์การบริหารส่วนตำบลนาดี ทิศใต้จด อบต.บ้านจันทร์ อ.บ้านดุง จ.อุดรธานี ทิศตะวันออกจด อบต.ดงหม้อทอง อ.บ้านม่วง จ.สกลนคร ทิศตะวันตกจด องค์การบริหารส่วนตำบลเซิม อ.โพนพิสัย จ.หนองคาย

2) เนื้อที่

องค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพร มีเนื้อที่ทั้งหมด 51 ตารางกิโลเมตรหรือจำนวน 32,436 ไร่

3) ภูมิประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลอุดมพร เป็นพื้นที่ราบลุ่มๆ ดอน ๆ ลักษณะดินเป็นดินร่วนปนทราย มีดินลูกรังปะปนเป็นบางส่วน เหมาะแก่การประกอบอาชีพเกษตรและเลี้ยงสัตว์

4) จำนวนหมู่บ้านและประชากร

ประชากรทั้งสิ้น 7,386 คน แยกเป็นชาย 3,750 คน หญิง 3,636 คน จำนวนครัวเรือน 1,502 ครัวเรือน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 140 คน / ตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 1 รายชื่อหมู่บ้านจำนวนครัวเรือนและประชากรตำบลอุดมพร ปี พ.ศ. 2550

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	ประชากร		
			ชาย	หญิง	รวม
1	บ้านโลกอุดม	96	263	223	486
2	บ้านคำซึ	154	412	410	822
3	บ้านหนองบัวเงิน	97	202	198	400
4	บ้านนาคูณ	61	111	107	218
5	บ้านโนนสะอาด	159	356	330	686
6	บ้านคำสะอาด	142	378	382	760
7	บ้านคำโคนสว่าง	153	411	419	830
8	บ้านอุดมพร	98	254	241	495
9	บ้านโพธิ์จุมพล	86	189	186	375
10	บ้านคำบุญมี	70	193	170	363
11	บ้านบูรพา	162	435	450	885
12	บ้านคำแก้ว	70	174	166	340
13	บ้านแสงสว่าง	72	197	176	373
14	บ้านใหม่พัฒนา	82	175	178	353
รวม		1,502	3,750	3,636	7,386

ที่มา: ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรที่ว่าการอำเภอเฝ้าไร่ ณ เดือน มิถุนายน 2550

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ

ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพรมีอาชีพทำนา ทำไร่ เป็นส่วนใหญ่ และมีอาชีพรับจ้างทั่วไป และรับราชการเป็นบางส่วน

2.2 หน่วยงานธุรกิจ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร

ปั้มน้ำมันและก๊าซ	10	แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	-	แห่ง
โรงสี	22	แห่ง

3. สภาพสังคม

3.1 การศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษา	3	แห่ง
โรงเรียนมัธยมศึกษา	-	แห่ง
โรงเรียนอาชีวศึกษา	-	แห่ง
โรงเรียน / สถาบันชั้นสูง	-	แห่ง
ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	1	แห่ง
ศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรประจำตำบล		1 แห่ง

3.2 สถาบันและองค์การศาสนา

วัด / สำนักสงฆ์	12	แห่ง
มัสยิด	-	แห่ง
ศาลเจ้า	-	แห่ง
โบสถ์	-	แห่ง

3.3 การสาธารณสุข

โรงพยาบาลของรัฐ ขนาด – เดียง	-	แห่ง
สถานีอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน	2	แห่ง
สถานพยาบาลเอกชน	-	แห่ง
ร้านขายยาแผนปัจจุบัน	-	แห่ง
อัตรการมีและใช้ส้วมราดน้ำร้อยละ	100	

3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ที่พัคสายตรวจประจำตำบลอุคมพร	1	แห่ง
------------------------------	---	------

4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การคมนาคมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร

ส่วนมากจะมีถนนเป็นคอนกรีตเสริมเหล็กเป็นส่วนใหญ่ และลูกรังเป็นบางส่วน นอกเขตหมู่บ้าน การคมนาคมระหว่างหมู่บ้านค่อนข้างลำบากในเฉพาะฤดูฝน เนื่องจากสภาพของถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ และโคลนตม

4.2 ผลการดำเนินงานด้านการคมนาคม

ได้มีบริการอินเทอร์เน็ตตำบล โดยให้บริการกับประชาชน และโรงเรียนในพื้นที่ วันทำการตั้งแต่เวลา 08.30 น. – 18.00 น. วันเสาร์-อาทิตย์ ตั้งแต่เวลา 08.30 น.–12.00 น.

ได้มีการปรับปรุงถนนลูกรังเป็นถนนคอนกรีตในเขตพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 70%

4.3 ผลการดำเนินงานด้านไฟฟ้า

มีการขยายไฟฟ้าในเขตพื้นที่ตำบลอุคมพรครบทุกหมู่บ้านและมีการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามถนนสายหลักของหมู่บ้าน ประมาณ 60%

4.4 ผลการดำเนินงานแหล่งน้ำธรรมชาติ

สภาพพื้นที่ของตำบลอุคมพรมีแหล่งน้ำทั้งหมด 6 แห่ง หนองบึง จำนวน 7 แห่ง

ได้มีการดำเนินขุดลอกหนอง ร ปัจจุบัน จำนวน 3 แห่ง และดำเนินการก่อสร้างประปาของหมู่บ้านจำนวน 3 แห่ง

ได้มีการดำเนินการกำจัดวัชพืชจำนวน 7 แห่ง

4.5 ผลการดำเนินงานแหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

ก่อสร้างฝายขนาดเล็ก	จำนวน 3	แห่ง
ปรับปรุงบ่อน้ำตื้น	จำนวน 543	แห่ง
ปรับปรุงบ่อโยก	จำนวน 73	แห่ง
ปรับปรุงถังเก็บน้ำ	จำนวน 3	แห่ง

5. ผลการดำเนินงานด้านอื่น ๆ

5.1 มวลชนจัดตั้ง

ได้มีการจัดอบรมลูกเสือชาวบ้าน	จำนวน 2 รุ่น 200 คน
ได้มีการจัดอบรมไทยอาสาป้องกันชาติ	จำนวน 1 รุ่น 50 คน
ได้มีการจัดอบรมเกษตรกรหมู่บ้าน	จำนวน 2 รุ่น 48 คน

ได้มีการจัดอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข จำนวน 2 รุ่น 140 คน

ได้มีการจัดอบรมอาสาพัฒนาชุมชน จำนวน 1 รุ่น 26 คน

ได้มีการจัดฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

จำนวน 6 รุ่น 300 คน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527: 51-80) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3/2515 ผลการศึกษาพบว่า การบริหารของสภาตำบลไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกรรมการสภาตำบลส่วนมากมีความรู้ในระดับต่ำ ขาดความรู้ในระเบียบและวิธีการต่าง ๆ เช่นด้านการวางแผนการจัดทำโครงการ นอกจากนี้กรรมการสภาตำบลที่รับตำแหน่งใหม่ ๆ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ปฏิบัติเพราะมีพื้นฐานระดับการศึกษาต่ำ

ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์ (2536: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณี กิ่งอำเภอถืออำนาจ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า รายได้ ระดับการศึกษาอายุ ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล

พุทธชาติ เอกฉันท์ (2538: บทคัดย่อ) ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่าระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กสต. ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ เพศ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า 1) ประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิผลการบริหาร โดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็น รายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มี

และบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ ของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการ รักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และบรรเทา สาธารณสุข 2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพัทธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบ ความสามารถ ด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางความสัมพันธ์ พบว่า การทุจริต คอร์รัปชันมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงลบ โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผัน แปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2 3) ปัญหา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลใน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาในระดับปาน กลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้าน ระบบการตรวจสอบ

อำพล ลมปลิว (2545: บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน: ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับ ความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษาประสบการณ์ในการทำงาน และการได้รับการ เตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์แนวทางในการพัฒนาความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนด

หลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ควรส่งเสริมให้ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ในการ ปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการ บริหารงานจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานตาม นโยบาย ความเพียงพอด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความ พร้อมขององค์กร ความรู้ความสามารถในการให้บริการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว มีส่วนส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะหมายถึง การมีประสิทธิภาพ ของการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงาน

วิสูตร จงชูวนิชย์(2549: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลบรือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลบรือ อำเภอบรือ จังหวัด มหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า 1) ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาล ตำบลบรือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการป้องกันและ ระวังโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงาม ของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการ พัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการ ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการและด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆของ เทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐประชาชนเห็นด้วยในระดับปานกลาง 2) ประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาล ตำบลบรือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พิชัย วัฒนกิตกุล (2549: บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตาม บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า 1) การ ดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการ ดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการป้องกันและ ระวังโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษา

ความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษา ระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกน้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญาและระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานตามนโยบาย ความเพียงพอด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความพร้อมขององค์กร ความรู้ความสามารถในการให้บริการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะหมายถึง การมีประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงาน

2. งานวิจัยต่างประเทศ

อรทัย กักพล (Kokpol, Orathai. 1998: Abstract ; อ้างถึงใน จักรภัทร ชารีคำ. 2550: 50-51) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Solid-waste management in two municipalities in Thailand โดยงานวิจัยนี้กล่าวถึงความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมืองที่มีประสิทธิภาพ และผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ขยะ หรือสิ่งปฏิกูลที่ไม่ย่อยสลาย และมลพิษทางอากาศและน้ำซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัย และมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นเรื่องที่อ่อนไหวในทางการเมือง สามารถปลุกกระแสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกับเทศบาลให้มากขึ้น ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาในเทศบาลทั้งสองแห่งคือเทศบาลนครเชียงใหม่ กับเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งมีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันในการจัดการกับของเสียที่ไม่ย่อยสลายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดูแลปกครองชุมชนเมืองของเทศบาลทั้งสองแห่งนี้

งานวิจัยอ้างว่าในการบริหารจัดการจัดการชุมชนนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์กันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจและในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาชน การให้ความสำคัญและการเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อนในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขยะที่ไม่ย่อยสลายซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตในการประสานเข้ากันและความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจในการปกครองตนเองกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล

อีกทั้งงานวิจัยยังได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญในการปกครองดูแลชุมชนเมือง นั่นคือความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมือง ประสิทธิภาพของเทศบาล ดังกรณีขอเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นในทางประชาธิปไตย (เช่น ความโปร่งใส ประชาชนมีความกระตือรือร้น) แต่จุดเด่นและความสำคัญอยู่ที่ผู้นำเข้มแข็งและเป็นผู้มีชื่อเสียง มีความพร้อมทางการเงิน ผู้นำระดับท้องถิ่นมีการรวมตัวกัน และมีความสัมพันธ์ สนับสนุนส่วนกลางปัจจัย เหล่านี้เป็นแรงเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางสังคม, การเมืองและเศรษฐกิจภายในของแต่ละเมือง ปัจจัยต่างๆเหล่านี้พบว่าพบว่าจะขัดแย้งกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาสังคมในเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลที่ไม่เข้มแข็งแต่มีภาคประชาสังคม ในเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเทศบาลที่เข้มแข็งแต่ภาคประชาสังคมอ่อนแอ

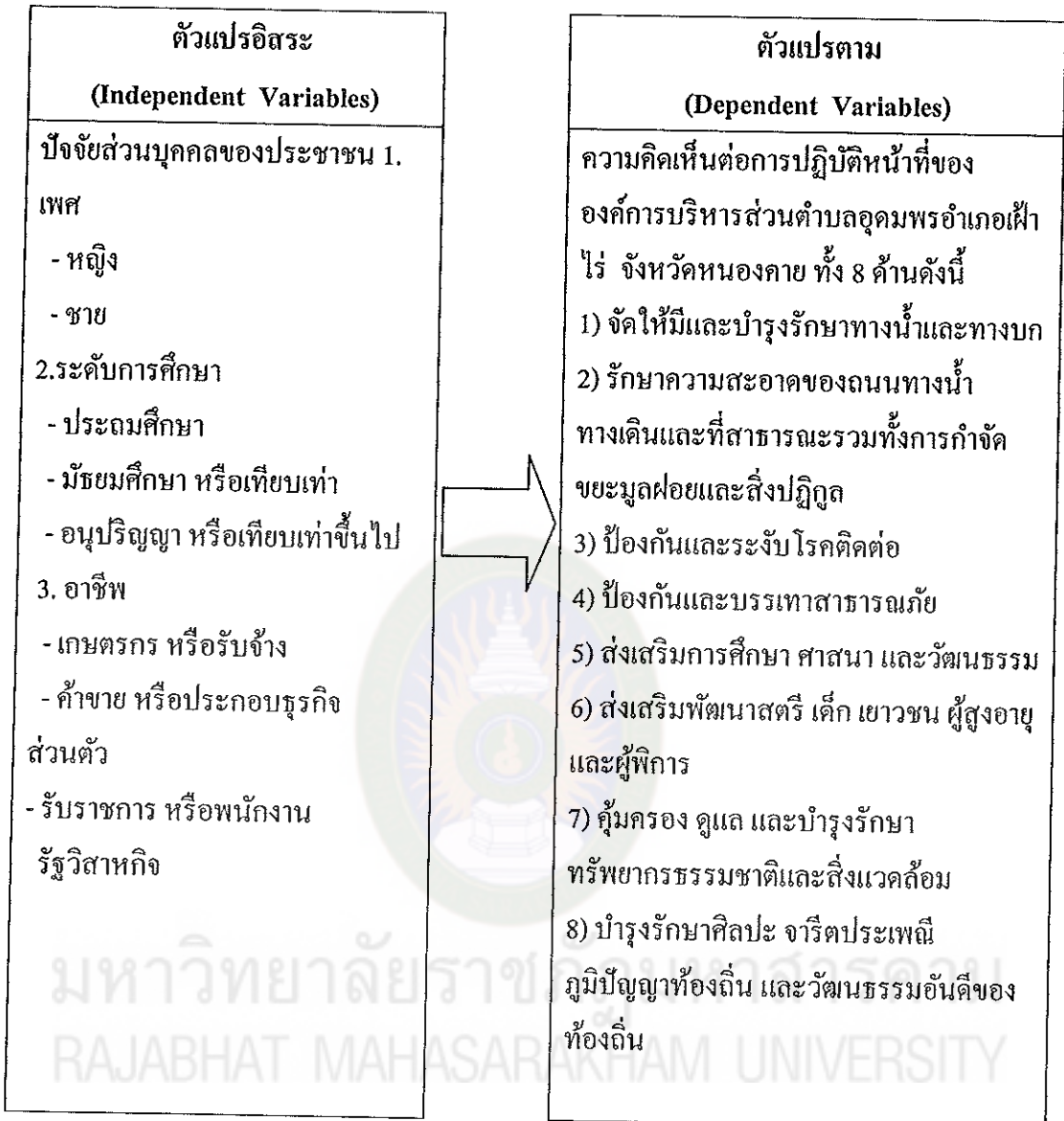
งานวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคม (ทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะและส่วนประกอบของชุมชน ภาระผูกพันของชุมชนในทางการเมือง และการบริหารของชุมชน) และสภาพแวดล้อมส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในเรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงความเข้าใจของเทศบาลและการปฏิบัติงานของเทศบาล และนอกจากอาศัยความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแล้วยังรวมถึงความสัมพันธ์แบบประชารัฐอีกด้วย แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงลักษณะที่สลับซับซ้อนไม่คงที่และหลากหลายแง่มุมของการปกครองบริหารเมืองและประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม

7. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอุคมพร อำเภอเฝ้าไร่ จังหวัดหนองคาย คือ การดำเนินงานตามการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 67 ซึ่งมีอยู่ 9 ด้าน แต่เนื่องจากด้านที่ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้เป็นกรอบแนวคิดเพียง 8 ด้าน และจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ เพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ ดังแสดงในแผนภาพที่ 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย