

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง การดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วย โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
 - 1.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วยอำนาจหน้าที่
 - 1.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วยปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการบริหารและการจัดการ
 - 1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการบริหารสู่ความเป็นเลิศ
2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
3. กรอบความคิดงานวิจัย

แนวคิดที่ว่าด้วยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2539 : 80 –88) กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพที่แตกต่างกัน เพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้และปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ จึงจัดแบ่งชั้น อบต. ออกเป็น 5 ชั้น โดยนำเรื่องของรายได้ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- อบต.ชั้น 1 เกณฑ์รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป จำนวนพนักงานส่วนตำบล 21 ตำแหน่ง
- อบต.ชั้น 2 เกณฑ์รายได้ 12 – 20 ล้านบาท จำนวนพนักงานส่วนตำบล 12 ตำแหน่ง
- อบต.ชั้น 3 เกณฑ์รายได้ 6 – 12 ล้านบาท จำนวนพนักงานส่วนตำบล 6 ตำแหน่ง
- อบต.ชั้น 4 เกณฑ์รายได้ 3 – 6 ล้านบาท จำนวนพนักงานส่วนตำบล 4 ตำแหน่ง
- อบต.ชั้น 5 เกณฑ์รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท จำนวนพนักงานส่วนตำบล 3 ตำแหน่ง

หากมีความจำเป็น อบต. สามารถจ้างลูกจ้าง ได้ตามกำลังรายได้ของตนเอง ดังนี้

รายได้ของ อบต. ตั้งแต่ 3 แสนบาทลงมา จำนวนลูกจ้าง 1 – 2 คน

รายได้เกิน 3 แสนบาท ถึง 5 แสนบาท จำนวนลูกจ้าง 1 – 4 คน

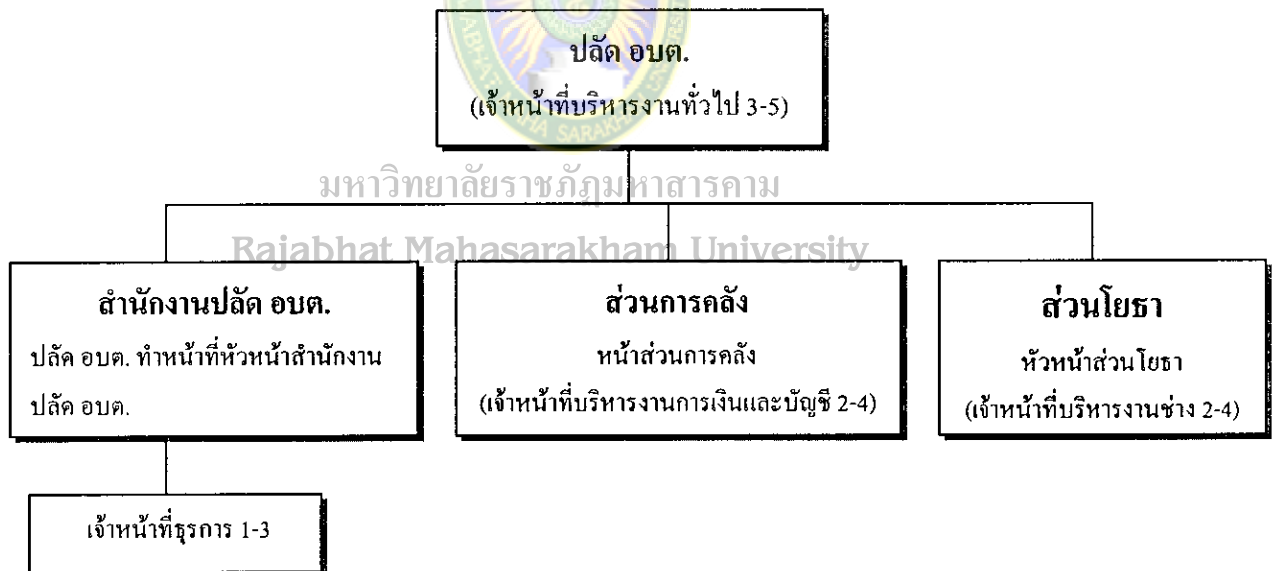
รายได้เกิน 5 แสนบาท ถึง 1 ล้านบาท จำนวนลูกจ้าง 2 – 8 คน

รายได้เกิน 1 ล้านบาท ถึง 1.5 ล้านบาท จำนวนลูกจ้าง 2 – 10 คน

รายได้เกิน 1.5 ล้านบาท ถึง 2 ล้านบาท จำนวนลูกจ้าง 5 – 14 คน

รายได้เกิน 2 ล้านบาท ถึง 3 ล้านบาท จำนวนลูกจ้าง 5 – 18 คน

รายได้เกิน 3 ล้านบาทขึ้นไป จำนวนลูกจ้าง 5 – 24 คน



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้าง อบต. ชั้น 4 พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 4 ไม่เกิน 4 ตำแหน่ง

ที่มา : คู่มือพนักงานส่วนตำบล ประจำปี 2539



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้าง อบต. ชั้น 5 พนักงานส่วนตำบลของ อบต.ชั้น 5 ไม่เกิน 3 ตำแหน่ง

ที่มา : คู่มือพนักงานส่วนตำบล ประจำปี 2539

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และชั้น 5 มีความแตกต่างกันที่เห็นได้ชัดเจน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีรายได้ และจำนวนบุคลากรมากกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5

แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ชยาวุธ จันทร, เขวลักษณ์ กุลพาณิชย์ และชุลีพร เดชจำ (2543 : 3 – 4) กล่าวว่า ประเทศไทย เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 แต่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เริ่มมีครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2440 ซึ่งมีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองถึง 35 ปี และตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5

ลิขิต ธีรเวคิน (2533 : 306) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่การพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังมีความจำเป็น เพราะสังคมที่กว้างใหญ่มีอาณาเขตใหญ่โต ย่อมยากที่รัฐบาลกลางจะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงต้องมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้ช่วยเหลือตัวเอง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 38-49) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นใหญ่ ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นสร้างค่านิยมระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่างคือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด

2. ที่มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา 3 ทางคือ โดยการสืบสายโลหิต โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง โดยการเลือกตั้งจากประชาชน

3. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมียุทธศาสตร์สนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ

4. การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์ ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกให้ประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าย่อมได้รับค่านิยม **Rajabhat Mahasarakham University**

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10-12) อธิบายถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

4. มีองค์กรที่มีความจำเป็นในการปกครองตนเอง ลักษณะที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นมี 2 ฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจในการปกครองจาก ส่วนกลาง สู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการชุมชนของตนเองอย่างอิสระภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมายและรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนตามสมควร เนื่องจากปัญหาในท้องถิ่น คนในท้องถิ่นย่อมรู้ดีกว่าคนอื่นที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาคอนในท้องถิ่นรู้ดีว่าจะแก้ไข อย่างไร

แนวคิดว่าด้วยอำนาจหน้าที่

กรมการปกครอง (2542 : 18 – 21) กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้งบประมาณที่จัดสรรให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนด ค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน ห้าร้อยบาท

ร่างข้อบังคับตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะกรรมการบริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้ สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว เพื่อให้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับตำบลนั้นใหม่ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับ

ตำบลที่กำหนดโทษปรับตามวรรคหนึ่ง เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาพบทวนร่างข้อบังคับตำบลตามวรรคสี่แล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบังคับเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับตำบลคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบังคับตำบลนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อทำกิจการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนิน กิจการหลายประการ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ ด้านการเมืองการบริหาร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวคิดว่าด้วยปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สุวิทย์ ชีวังพันธ์ (ม.ป.ป. : 257 – 263) เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 7 ปัญหาคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหาร ปัญหาที่พบ ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ แบบแผน และกฎหมาย การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัว การมีวิสัยทัศน์ที่ล้าสมัยและไม่พร้อมจะเป็นนักบริหารสำหรับงานการพัฒนาชุมชน

ส่วนตำบล ลักษณะปัญหา คือ ขาดความรู้และประสบการณ์ การมีบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การแต่งตั้งลูกจ้างที่ไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ขาดโครงการพัฒนาบุคลากรในตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ

2. ปัญหาการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล และผลประโยชน์ ปัญหาเหล่านี้พบได้ในลักษณะการขัดแย้งผลประโยชน์ การร้องเรียน การหลีกเลี่ยงหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การคอร์รัปชันและเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการหวังผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง ตระกูล มีชัย (2537 : 200) เห็นว่า ปัญหาด้านการเมืองท้องถิ่น อิทธิพล และผลประโยชน์ เป็นภาวะแวดล้อมที่จะกดดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลเบี่ยงเบน ไปจากหลักการกระจายอำนาจ

3. ปัญหาโครงสร้างระบบงาน กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารมีอำนาจมากกว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ขาดการตรวจสอบ เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร ซึ่งสาเหตุใหญ่มาจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณ โครงการ การจัดการประชุมที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ การปฏิบัติงานประจำวันไม่เป็นระบบ การขาดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตน และมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร

4. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน แผนพัฒนาตำบลเป็นสิ่งสำคัญ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลและไม่มีการวางแผนที่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังไม่เข้าใจในระบบการวางแผนและไม่ใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

5. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ที่สำคัญๆ คือ การบริหารงานคลังและงบประมาณ กับการบริหารงานพัสดุ ปัญหาการบริหารงานคลังและงบประมาณ มีสาเหตุจากการขาดฐานข้อมูลในการประมาณการรายได้และตั้งงบประมาณรายจ่าย การจัดทำงบประมาณล่าช้าและมีความผิดพลาด การขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีประสิทธิภาพและที่สำคัญการเบิกจ่ายงบประมาณมีข้อบกพร่องเสมอๆ ส่วนปัญหาการบริหารงานพัสดุ มีสาเหตุจากการจัดซื้อจัดจ้างและการอนุมัติไม่เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ขาดความเข้าใจ แต่ที่เป็นอันตรายคือ การมีเจตนาทุจริตและสมยอมกัน เครื่องใช้สำนักงานถูกนำไปใช้ส่วนตัว

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ คือ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้รับการเรียนรู้ก่อนมีการกระจายอำนาจ จึงมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างจำกัด

7. ปัญหาความสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นๆ ในพื้นที่ เนื่องจากระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับอำเภอยังไม่คล่องตัว อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ยังไม่เข้าใจในรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 206 – 210) เห็นว่า ปัญหาสำคัญที่ทำให้การบริหารงานพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรมีหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ งบประมาณส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลที่ไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนคณะกรรมการบริหารมีรายรับที่เป็นเงินเดือนต่ำ จึงขาดแรงจูงใจที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และประชาชนส่วนมากยังขาดงาน การศึกษาดำ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน

2. ปัญหาทางด้านสังคม การที่ผู้บริหารบางส่วนขาดความรู้ความสามารถ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการรับความรู้สมัยใหม่ต่างๆ ผู้บริหารไม่ได้นำความรู้ความสามารถของตน ออกมาใช้อย่างเต็มที่ หรือไม่เสียสละเพื่อส่วนรวมเท่าที่ควร แต่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตน ทำให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุน

3. ปัญหาทางด้านการเมือง เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ขอความร่วมมือหรือ มิได้ชักชวนจากกลุ่มทางการเมืองและสังคมในท้องถิ่นมากเท่าที่ควร

4. ปัญหาทางการบริหาร ปัจจัยที่เป็นปัญหาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือบางครั้งไม่ได้นำข้อมูลข่าวสารไปใช้ให้เป็นประโยชน์ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นไม่ได้นำเครื่องจักรหรือเครื่องทุ่นแรงมาใช้ การถูกควบคุม กำกับดูแลจากราชการ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นตัวของตัวเอง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2542 : 169 – 170) ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง มีปัญหาเหมือนกัน คือ

1. ด้านอาคารสถานที่ ได้แก่ ไม่มีสถานที่ทำงานของตนเอง สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พร้อมและไม่เพียงพอ

2. ด้านความรู้ความสามารถของบุคลากร ได้แก่ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบลและระบบข่าวสารต่างๆ ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้เรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลและไม่ให้ความร่วมมือ

3. ด้านการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ งบประมาณล่าช้าไม่เป็นธรรมและไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น การประชุมไม่ตรงเวลา ไม่พร้อมเพรียงและขาดความสามัคคี การแสดงความคิดเห็นน้อย การทำงานล่าช้า ขาดแคลนเจ้าหน้าที่การเงิน การบัญชี กรรมการบริหารขาดความสามัคคี ขาดการประสานงานและประชาสัมพันธ์

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 178 – 185) กล่าวว่า ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาเหตุจาก 4 ปัจจัยหลัก คือ

1. การเงินหาวิธีการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมีหลายประการ แต่ข้อเท็จจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย

2. รัฐบาลและข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านทัศนคติที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประชาชน กล่าวคือ ประชาชนที่เป็นตัวแทนของราษฎรได้ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การโค่นล้มคณะผู้บริหาร เพื่อที่ตนหรือพวกพ้องของตนจะได้เป็นผู้บริหารแทน ประชาชนทั่วไปลักษณะปัญหา เช่น ไม่สนใจในกิจกรรมของท้องถิ่น ไม่ตรวจสอบตัวแทนของตน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งกันน้อยและส่วนหนึ่งที่ไม่ไป เลือกตั้งเห็นแก่อมิสสินจ้าง เป็นต้น

4. กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายที่มีอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายตามตัวหนังสืออย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ด้านการปกครอง

กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ม.ป.ป. : 29 – 31) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและได้พบปัญหาอุปสรรคในด้านต่างๆ ดังนี้

1. โครงสร้าง พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ไม่มีระบบการตรวจสอบการบริหารงานของประชาชน

2. ระเบียบปฏิบัติ คู่มือซึ่งจัดพิมพ์ระเบียบปฏิบัติทั้งของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนน้อยเล่ม ไม่พอกับความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงต้องการหนังสือคู่มือการปฏิบัติ ระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้นกว่าเดิมเพื่อให้สมาชิกมีไว้ศึกษาได้อย่างทั่วถึง

3. รายได้และงบประมาณ รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเพียงบางประเภท โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก มีรายได้เพียงจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่ออำนาจหน้าที่ที่จะทำ ดังนั้น จึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก

4. เครื่องมือเครื่องใช้ เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์และอาคารสำนักงาน พบว่ามีใช้พอควรแก่อัตรา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ ส่วนอาคารสำนักงานหรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งยังไม่มีที่ทำการของตนเอง ต้องเช่าหรืออาศัยสถานที่ของส่วนราชการอื่นไปพลางก่อน

สรุปได้ว่า ปัญหาที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาด้านงบประมาณ เช่น งบประมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการ งบประมาณล่าช้า ปัญหาด้านอาคารและสถานที่ เช่น ไม่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง อาคารที่ทำการไม่มั่นคงแข็งแรง ปัญหา ด้านการบริหารและการจัดการ เช่น การแก้ปัญหาไม่ครอบคลุมทุกด้าน ปัญหา ด้านการศึกษา เช่น ขาดการศึกษาระเบียบงานที่เกี่ยวข้อง บุคลากรมีระดับการศึกษาที่ต่ำ และปัญหา ด้านบุคลากร เช่น มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อทำงาน บุคลากรไม่มีความเหมาะสมกับงาน

แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหาร และการจัดการ

ความหมายของคำว่าการบริหารและการจัดการ มีผู้ที่ให้ความหมายและลักษณะการใช้ที่หลากหลาย ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2517 : 5 - 6) ได้อธิบายถึงลักษณะการใช้ของคำว่าการบริหาร (Administration) และการจัดการ (Management) ไว้กล่าวคือ การบริหาร นิยมใช้ในทางบริหารราชการ ส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้ในทางบริหารธุรกิจและโดยทั่วไปทั้งสองคำนี้สามารถใช้แทนกันได้ เนื่องจากมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมากคือ การบริหาร หมายถึง การบริหาร

ทั่วๆ ไปที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ และการจัดการ หมายถึง การจัดการในทางธุรกิจ มากกว่าที่จะหมายถึงการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์และชลิดา ศรมณี (2528 : 6 – 7) ให้ความหมายของคำว่า การบริหารและการจัดการไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การบริหารงานใด ๆ ขององค์กรที่ไม่ต้องการผลกำไร ส่วนการจัดการ คือ การบริหารงานใด ๆ ขององค์กรที่ต้องการหากำไร

สนธิ บางยี่ขันและจุฑารัตน์ บางยี่ขัน (2528 : 161) ให้ความหมาย ของการจัดการไว้ การจัดการ หมายถึง การกระทำโดยตั้งใจที่จะบรรลุความร่วมมือกัน โดยมีเหตุผลในระบบบริหาร

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมใด ๆ ที่จะทำให้เป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ บรรลุผลสำเร็จโดยไม่หวังผลกำไรตอบแทน ส่วนการจัดการ หมายถึง การบริหารงานใดๆ ของ องค์กร เพื่อให้องค์กรอยู่รอดและบรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ โดยมุ่งหวังผลกำไรตอบแทน ปกติ คำว่าการบริหารหรือคำว่าจัดการนั้น ทั้งสองคำสามารถใช้แทนกันได้ เพราะมีความหมายที่ ใกล้เคียงกัน และสามารถใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ

การที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างดี และมีคุณภาพ นั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลควรคำนึงการศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา สภาพที่เกิดขึ้นในแต่ละ ด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหา หรือการดำเนินงานจะได้มีความเหมาะสม และตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

การจัดการด้านเศรษฐกิจ องค์กรบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีกฎหมายรองรับไว้ดังนี้ กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2542 : 18) กล่าวว่า ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายขององค์กรบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์กรบริหารส่วน ตำบลได้ เช่น ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมใน ครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ เป็นต้น

กรมการปกครอง, กรม (2542 : 33) เสนอแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเครือข่าย เศรษฐกิจชุมชน มีการเสนอแนวคิดเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเครือข่ายเศรษฐกิจชุมชน ในระดับ กลุ่มตำบล การปฏิบัติควรใช้ข้อกฎหมายนี้ให้เกิดประโยชน์ ควรปรึกษากัน เพื่อรวม กิจกรรมที่

อยู่ในหมวดเดียวกันเข้าด้วยกัน โดยมีหลักการว่า กิจกรรมเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2535 : 5 – 9) ระบุว่า สภาพปัญหาด้านเศรษฐกิจที่สำคัญมี 4 ด้าน คือ ด้านการเกษตร ปัจจัยที่เป็นปัญหาคือ ประสิทธิภาพ การผลิตต่ำ การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ขาดการรวมตัวในรูปของสถาบัน การขาดน้ำ ดินฟ้าอากาศ ด้านอุตสาหกรรม ตัวชี้วัดคือ การพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ด้านพลังงาน การใช้พลังงานที่ไม่ประหยัด ขาดการใช้ พลังงานทดแทนจากพื้นที่และด้านการเงิน การคลัง การพาณิชย์และการบริการ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ กฎ หรือระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อความคล่องตัว การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม การบริการขั้นพื้นฐานที่ยังไม่สามารถรองรับได้ทันกับความต้องการ

วินัย วีระวัฒนานนท์ (2541 : 42) เห็นว่า ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มุ่งพัฒนาอาชีพ เพื่อการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ โดยมุ่งหวังว่าจะได้นำเงินมาใช้ในการพัฒนาสาธารณูปโภคและพัฒนาชีวิตหรือความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ผลที่ได้รับคือการล่มสลายทางเศรษฐกิจ ที่ปรากฏเห็นได้ชัด คือ การทำการเกษตร เกษตรกรทำการเกษตรแบบการค้า หรือการปลูกพืชเชิงเดี่ยวมากขึ้น การเร่งผลผลิตโดยใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์ ยาฆ่าแมลง และยากำจัด วัชพืช ผลผลิตที่ดูจะเพิ่มขึ้น กลับลดลงในเวลาต่อมา ราคาผลผลิตที่ผันผวนตลอดเวลา ทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาที่ไม่แน่นอน

ประมวลด รุจนเสรี (2541 : 388) ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ คือ ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฝึกอาชีพ การจัดหางานและแหล่งเงินทุน ส่งเสริมการผลิตสินค้าที่มีศักยภาพทางด้านการตลาดอย่างครบวงจร กระตุ้นให้กลุ่มอาชีพดำเนินกิจกรรมอย่างได้ผลและต่อเนื่อง สนับสนุนให้ผู้ว่างงานเข้าทำประโยชน์ชั่วคราวในที่ดินสาธารณะหรือที่รกร้างว่างเปล่า พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง

สรุปการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยเสริมในพื้นที่เป็นสำคัญ การแก้ไขปัญหาต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานที่มีความชำนาญ เพื่อแก้ไขปัญหา หรืออุปสรรคเหล่านั้น เช่น การส่งเสริมการผลิตสินค้าแบบครบวงจร หรือส่งเสริมเศรษฐกิจแบบพอเพียงในชุมชน

2. ด้านสังคม

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2535 : 15 – 25) เห็นว่า ปัญหาสังคมทำให้คุณภาพชีวิตของคนได้รับการกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสังคม การพัฒนาที่เน้นพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตัวชี้วัดที่ถือว่าเป็นปัญหาสังคม คือ คุณภาพชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสังคมในลักษณะเครือข่ายค้ำค่อๆ หมคความสำคัญ

มหาสารคาม, สถาบันราชภัฏ (2540 : 78) กล่าวว่า สังคมมีความเคลื่อนไหวและเจริญเติบโต ความเคลื่อนไหวภายในสังคมทำให้เกิดปัญหาสังคมขึ้น เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาครอบครัว ปัญหาครอบครัว เป็นต้น การแก้ปัญหาสังคมควรแก้ไขโดยการปฏิรูปสังคม

ประมวล รุจนเสรี (2541 : 397) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านสังคม ด้วยการส่งเสริมการสร้าง แรงงานในท้องถิ่นเพื่อให้ครอบครัวอยู่ด้วยกัน กระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหของสังคม ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดในการปราบปรามแหล่งอบายมุข สำรองความต้องการจ้างงานและประชาสัมพันธ์ให้ทราบอย่างทั่วถึง

ปัญหาด้านสังคม เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน มีปัจจัยชี้วัดที่บอกว่าสังคมในชุมชนนั้นมีปัญหา เช่น ชุมชนนั้นไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การติดยาเสพติดของคนในชุมชน ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหของชุมชนด้านสังคมควรใช้มาตรการทางด้านกฎหมายอย่างเข้มงวดในกรณีที่เป็นจริงๆ และกระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมให้มากขึ้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุข ต้องได้รับการแก้ไขเป็นการด่วน เนื่องจากการได้รับความเดือดร้อนอย่างปัจจุบันของประชาชนในชุมชน

3. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

บุญเลิศ นนทลือชา (2536 : 125) ได้อธิบายถึงลักษณะการดำเนินการว่าการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสร้างหรือการจัดให้มีเกี่ยวกับระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า โทรศัพท์ แหล่งน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพ

อภิชัย พันธเสน (2539 : 7) อธิบายปัญหาของชนบทว่า ปัญหาใหญ่ คือ การจัดการปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานยังไม่ดีพอ เช่น ถนนหนทางไม่สะดวก ไฟฟ้าไม่มีใช้ น้ำประปาไม่ไหล

กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ม.ป.ป. : 25) ได้ศึกษาการดำเนินงาน ด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่มักจะดำเนินการเฉพาะในเรื่องการจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก ได้แก่ การสร้างถนน ซ่อมถนนและสะพาน เชื้อนกันน้ำเค็ม การดำเนินการเพื่อให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เช่น การสร้างระบบประปาหมู่บ้านและบ่อบาดาล เป็นต้น

การจัดการขั้นพื้นฐานถือว่าเป็นบันไดที่จะนำไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ซึ่งการจัดการขั้นพื้นฐานนั้นนับว่าเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญ เนื่องจากเป็นการรวมการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานการดำเนินชีวิตของคน ที่จะทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น การประกอบอาชีพที่สะดวก ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาในด้านอื่นๆ ต่อไป

4. ด้านแหล่งน้ำวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

กรมการปกครอง ที่ มท 0318/ว2244 เรื่อง การดูแลบำรุงรักษาหรือสร้าง ภาชนะเก็บน้ำ เพื่อช่วยเหลือประชาชน เนื่องจากภาวะฝนแล้งขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 30 กันยายน 2541 กล่าวว่า การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 68 (1) เพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาจัดตั้งงบประมาณสำหรับการดูแล บำรุงรักษาหรือสร้างภาชนะเก็บน้ำที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคในภาวะฝนแล้งตามสถานะการคลัง

กรมการปกครอง ที่ มท 0318/ว 724 เรื่อง แนวทางการรับโอนบ่อบาดาลและระบบประปาชนบทขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 1 เมษายน 2541 กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถรับโอนแหล่งน้ำที่หน่วยงานอื่นดำเนินการสร้างไว้แล้วได้ ซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกทางหนึ่ง เช่น การรับโอนบ่อน้ำบาดาลหรือระบบประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

การดำเนินกิจกรรมด้านแหล่งน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 68 (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) ซึ่งเป็นการจัดให้มีน้ำเพื่อการบริโภคอุปโภค รวมทั้งน้ำเพื่อ การเกษตร ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะใช้งบประมาณของตนเอง สำหรับการจัดหา หรือรับโอนกิจกรรมที่หน่วยงานอื่นได้ดำเนินการไว้แล้วได้

5. ด้านการเมืองการบริหาร

ประหัต หงษ์ทองคำ (2526 : 193) เห็นว่า การดำเนินงานด้านการเมือง การบริหาร ที่ผ่านมามีส่วนร่วมจากประชาชนค่อนข้างน้อย กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมแต่ เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วประชาชน มิได้มีบทบาทแต่อย่างใดทำให้ประชาชนขาดความสนใจต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น การดำเนินงานด้าน การเมืองการบริหารจึงควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้น

กรมการฝึกหัดครู, กระทรวงศึกษาธิการ (2527 : 6) เห็นว่า การใช้สิทธิในการ เลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น ประชาชนไม่มีความเข้าใจว่าเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่อะไร ซึ่งหาก ประชาชน มีส่วนร่วมมากขึ้นจะเกิดผลดีในทางการเมือง

ลิขิต วีรเวทิน (2533 : 266) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นจะเป็นการเสริมความ รู้สึกว่าการปกครองท้องถิ่นมีผลลัพธ์ประจักษ์ที่เป็นตัวตน มิใช่สิทธิเฉพาะทางการเมืองในลักษณะ นามธรรม เป็นการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะการมีส่วนร่วมมากขึ้น

การดำเนินการด้านการเมืองการบริหารที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการที่ขาดการมี ส่วนร่วมจากประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงบทบาทและหน้าที่อันพึงมี ของตน ประชาชนควรมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

6. ด้านสาธารณสุข

กองราชการส่วนตำบล, กรมการปกครอง (2542 : 18) กล่าวว่า องค์การบริหาร ส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อที่ต้องกระทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

อภิชัย พันธเดช (2539 : 230 – 231) เห็นว่า ปัญหาด้านสาธารณสุขเป็นปัญหาที่ สำคัญปัญหาหนึ่งที่ประชาชนไทยต้องเผชิญ เช่น อัตราการตายด้วยโรคขาดสารอาหาร อัตราการ

ตายด้วยโรคติดเชื้อหรือโรคที่สามารถรักษาให้หายได้ ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของประชาชนจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาทางด้านอื่นร่วมด้วย เช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและคุณภาพในทางสังคมนั้น มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

การดำเนินการด้านสาธารณสุข เป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ถือเป็นอำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องกระทำ เพื่อความผาสุกของประชาชนโดยส่วนรวม การเข้ารับบริการของประชาชนต้องได้รับการบริการที่รวดเร็วและเป็นธรรม การเน้นการบริการด้านสุขภาพต้องควบคู่กับการส่งเสริมสุขภาพ

7. ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

มหาสารคาม, สถาบันราชภัฏ (2523 : 41 – 43) เห็นว่า ระบบการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่ มีขอบข่ายเชื่อมโยงกับทุกส่วนทุกพื้นที่ของสังคมไทย โดยเฉพาะวัฒนธรรมในชนบทที่มีความหลากหลาย เฉพาะตัวและละเอียดอ่อน การปฏิรูปทางการศึกษาจะเป็นเรื่องของความทันสมัยในสื่อการเรียนรู้ การจัดการศึกษาควรจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้หลักสูตรท้องถิ่นเข้าไปเสริม

วินัย วีระพัฒนานนท์ (2541 : 44 – 131) เห็นว่า การจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมามุ่งเน้นการผลิตบุคลากรทางเศรษฐกิจ การบัญชี การตลาด การโฆษณา ในปริมาณที่มากขึ้น เนื้อหาสาระในการให้การศึกษามุ่งเพื่อการบริโภค การมีรายได้ การสนับสนุนเศรษฐกิจเป็นเนื้อหาที่มีต้นแบบจากประเทศตะวันตก การก้าวกระโดดทางการศึกษา ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในพื้นฐาน ทางสังคมไทย เกิดความรังเกียจว่าวัฒนธรรมไทยล้าหลังและไม่สามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่เป็นพื้นฐานของประเทศ ส่วนวัฒนธรรมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมนี้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ความยากจน ปัญหาสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม การขาดความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาเป็นการเชื่อมโยงทุกๆ ส่วนเข้าด้วยกัน เป็นเรื่องของความละเอียดอ่อนและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และ

อาจ นำมาซึ่งปัญหาของท้องถิ่น เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาความด้อยคุณภาพของคน ปัญหาสังคม เป็นต้น

8. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วินัย วีระพัฒนานนท์ (2541 : 49) กล่าวว่า การสูญเสียที่เป็นผลจากการพัฒนาที่หลงทาง เนื่องจากการบุกรุกใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อประโยชน์ทางการเกษตรกรรม ส่วนพื้นที่เกษตรกรรมเดิม จะถูกใช้ในการขยายสาธารณูปโภค ขยายชุมชนและการอุตสาหกรรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541 : 49 – 51) กล่าวว่า ในศตวรรษหน้าปัญหาสิ่งแวดล้อมจะยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของโลก ยังมีอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการเติบโตของประชากร การอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่ การเคลื่อนย้ายแรงงาน การขยายตัวของเมืองมากเท่าใด สถานะแวดล้อมจะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านต่างๆ การประสานงานในการจัดการสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ต้องมีการร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น

ประมวล รุจน์เสรี (2541 : 398) เห็นว่า การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมควรดำเนินการสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทวิวงศ์ ศรีบุรี (2541 : 83) เห็นว่า การแก้ปัญหาจะต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าโครงการนั้นจะเป็นของภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เพราะถือว่าเป็นวิธีการที่จะพัฒนาประเทศ เป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ควรหวงแหนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประเวศ วะสี (2540 : 151) เสนอว่า การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศจะต้องรักษาไว้และจัดโครงสร้างอำนาจใหม่ให้เกื้อกูลต่อภารกิจที่สำคัญนี้ กฎหมายใหม่ต้องส่งเสริมอำนาจของสังคมที่จะเข้ามาจัดการและดูแลเรื่องทรัพยากร สิทธิของชุมชนที่จะจัดการทรัพยากรควรปรากฏในกฎหมายด้วย

การบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการบริหารจัดการที่สำคัญ เพราะหากปล่อยให้เกิดปัญหาแล้วต้องใช้ทุนทรัพย์จำนวนมากในการแก้ปัญหา ใช้เวลานาน ที่สำคัญจะเป็นปัญหาที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนโดยตรง การบริหารจัดการที่ดี

ควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น การลงโทษผู้ที่กระทำผิดกฎหมายต้องมีการลงโทษอย่างจริงจัง

แนวคิดว่าด้วยการบริหารสู่ความเป็นเลิศ

สมโภชน์ นพคุณ (ม.ป.ป. : 2) กล่าวว่า การบริหารสู่ความเป็นเลิศนั้นอย่างน้อยต้องอยู่ในเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. ต้องครอบคลุมประเด็นหลักๆ ทุกด้านที่หน่วยงานเผชิญอยู่
2. ต้องมีการประเมินและวัดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับระบบและวิธีปฏิบัติที่ดีกว่า ทั้งภายในภายนอกหน่วยงาน
3. ต้องเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพทุกด้าน ซึ่งจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลลัพธ์หรือกำไรที่เพิ่มขึ้น

โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง (2541 : 270 – 272) ได้ศึกษาแนวทางที่จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งสู่ความเป็นเลิศได้ โดยอาศัยเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องให้มีตัวแทน เพื่อเปิดเวทีร่วมกันถอดหัวและตั้งวัตถุประสงค์ร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเปิดตัวประสานงานกับรัฐ ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่สำคัญต้องเป็นไปเพื่อสร้างผลประโยชน์ในเชิงการทำงานร่วมกัน ในรูปของกิจกรรมโครงการ แผนงานและ ต้องทำงานในลักษณะแนวคิดแบบสหการ

สรุปการบริหารสู่ความเป็นเลิศ เป็นการบริหารที่ต้องครอบคลุมประเด็นหลักๆ ที่สำคัญ มีการวัดและประเมินผลเพื่อพัฒนาและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น กิจกรรมทุกอย่างทุกด้านต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีหลักการในการดำเนินกิจการ เช่น หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและความคุ้มค่าเป็นต้น การรวมตัวกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประสานการทำงานร่วมกัน ในรูปของโครงการ แผนงาน และกำหนดกิจกรรมที่จะทำให้มีความชัดเจน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในแง่มุมลักษณะต่างๆ ดังนี้
 ดำรงค์ศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540 : 39 –104) ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของ
 สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบปัญหาซึ่งสามารถ
 แบ่งตามลักษณะการบริหารการพัฒนาได้ ดังนี้

การบริหารโครงการ ลักษณะของปัญหา คือ

1. การระบุปัญหาและความต้องการ พบว่า ทั้งสภาตำบลและ องค์การบริหาร
 ส่วนตำบล ยังไม่สามารถระบุปัญหาและความต้องการได้สอดคล้องและครอบคลุม ตามความ
 ต้องการของประชาชน
2. การจัดทำแผนและโครงการ พบว่า สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
 ไม่สามารถทำได้ด้วยตัวเอง การจัดทำแผนโครงการยังต้องพึ่งพาอาศัย ข้าราชการจากส่วนอื่นๆ
3. การดำเนินงานตามแผนและโครงการ พบว่า ทั้งสภาตำบลและองค์การบริหาร
 ส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแผนและโครงการที่กำหนดไว้ ไม่กระจายและสอดคล้อง
 กับความต้องการของประชาชน
4. การติดตามและประเมินผล พบว่า ทั้งสมาชิกของสภาตำบลและสมาชิก
 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของ
 คณะกรรมการบริหาร

การบริหารการเงินการคลัง ลักษณะของปัญหา คือ

1. รายรับและรายจ่าย พบว่า รายได้ไม่สมดุลกับรายจ่าย กล่าวคือ รายรับมีน้อย
 เมื่อเทียบกับภารกิจ อีกประการหนึ่งคือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณยังไม่ประหยัดและตรงกับความ
 ต้องการของประชาชน
2. ระเบียบและข้อบังคับ พบว่า สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่
 สามารถปฏิบัติได้ตามระเบียบ ข้อบังคับและขั้นตอนการปฏิบัติ
3. การจัดทำบัญชี ไม่สามารถจัดทำบัญชีได้ถูกต้องและลงบัญชีให้เป็นปัจจุบันได้

การบริหารงานบุคคล ลักษณะของปัญหาคือ

1. การพัฒนาบุคลากร ขาดการฝึกอบรมหรือการสร้างศักยภาพในการบริหาร การพัฒนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
2. ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน พนักงานหรือลูกจ้างมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ที่ไม่คึกคัก

วัฒนธรรมองค์กร จักรวรรดิ (2542 :74 – 145) ศึกษาปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเวียงหนองล่อง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบปัญหาการดำเนินงาน ดังนี้

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ลักษณะของปัญหาคือ จำนวนคณะกรรมการบริหารและ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากเกินไปขาดความเหมาะสมไม่สอดคล้อง กับปริมาณงานและงบประมาณ ที่มาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เป็นตัวแทน ของประชาชนทั้งตำบล แต่เป็นตัวแทนของหมู่บ้าน

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะของปัญหา คือ สมาชิกสภาองค์ การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะของปัญหา คือ ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนในการจัดทำข้อบังคับของตำบล ให้ความสำคัญเฉพาะข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ลักษณะของปัญหา คือ การวางแผนพัฒนาล่าช้า ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและเป็นแผนที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากมีการ เก็บ ข้อมูลที่ไม่ดีพอ ไม่มีการติดตามและประเมินผล

การบริหารงบประมาณ ลักษณะของปัญหา คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ ที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและของหน่วยงาน

การบริหารการพัสดุ ลักษณะของปัญหา คือ ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของ การปฏิบัติงานตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ไม่ยึดถือราคากลางตามมาตรฐานครุภัณฑ์ และให้มีการ สมยอมราคากันในการเสนอราคา

การบริหารงานบุคคล ลักษณะปัญหา คือ พนักงานส่วนตำบลขาดประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง

การบริหารสำนักงาน ลักษณะของปัญหา คือ ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง วัสดุ ครุภัณฑ์มีไม่เพียงพอ

อดิศักดิ์ ปัญญา (2530 : 88 – 132) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการ สภาตำบลในโครงการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี กิ่งอำเภอโพธาราม จังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า ปัจจัยที่เป็นปัญหา คือ คณะกรรมการไม่เข้าใจระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้าราชการมักจะขมและ ชี้นะ การบริหารงานที่ขาดความเป็นอิสระและปัจจัยด้านการเงิน เป็นต้นว่า งบประมาณไม่ เพียงพอการจัดสรรงบประมาณล่าช้า

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157 – 160) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ในจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป การดำเนินงานค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อนประกอบกับการขาดคู่มือ การปฏิบัติงาน การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

2. ปัญหาการดำเนินงานแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารสำนักงาน ได้แก่ ไม่มีอาคารที่ทำการถาวร วัสดุ อุปกรณ์ที่ จำเป็นมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

2.2 ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนา ได้แก่ การไม่เข้าใจในการวางแผนพัฒนา ของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร ปัญหาของข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและล่าช้า

2.3 ปัญหาด้านการประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สมาชิกสภาไม่ เข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของการประชุม เป็นต้น

2.4 ปัญหาด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ปัญหาที่พบ คือ การขาดความรู้ในด้านการ จัดทำข้อบังคับและขาดผู้ประสานงานในการจัดทำข้อบังคับ

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้นว่า ผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ขาดแคลน บุคลากร ความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนตำบล

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ลักษณะปัญหาที่พบ คือ งบประมาณ ที่ได้รับ จัดสรรมีจำนวนน้อยและงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ตรงตามกำหนดเวลา

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีความยืดหยุ่นสูง บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรเป็นบุคคลในท้องถิ่น แต่องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอยู่มาก ได้แก่ ปัญหาของงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการ ปัญหาด้านอาคารสถานที่ ปัญหาด้านการศึกษาและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร

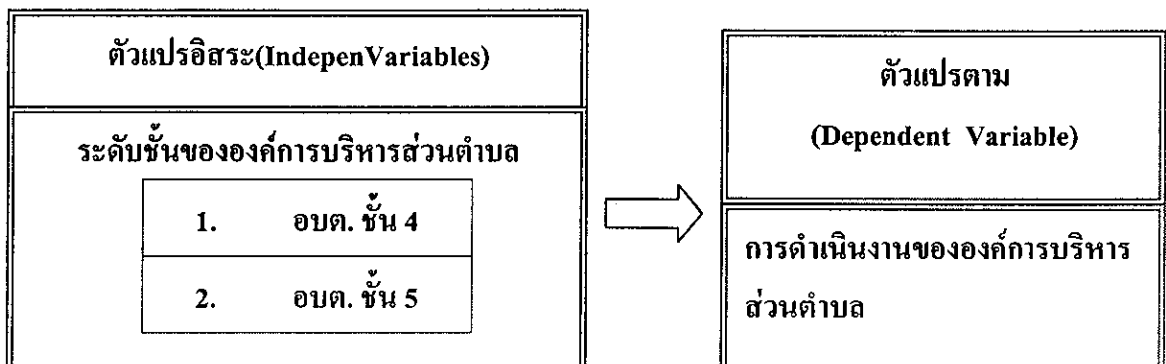
กรอบความคิดงานวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมี 2 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากกรอบแนวคิดในการวิจัย สามารถเขียนเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย