

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นเพื่อจะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว จำแนกตามรายหมู่บ้าน และเพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจต่างๆ ของรัฐได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น มีผู้รู้ได้ให้นิยามความหมายคำว่า การกระจายอำนาจดังนี้

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ (2540 : 14-15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารโดยทั่วไปมี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแบ่งอำนาจการปกครอง(Deacon contraption) หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่วางไว้

กรณีที่สอง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง(Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครองและการบริหารในเขตพื้นที่ด้วยตนเอง ลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการและสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจออกกฎหมาย ข้อบังคับ และบัญชาบุคคล เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในอาณาเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจรัฐมี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบบ่งบอกถึงระดับของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1) การกระจายอำนาจอำนาจแบบมีการควบคุมจากส่วนกลาง (Controlled decentralization) หมายถึง รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการเอง โดยมีการควบคุมกำกับจากรัฐทุกชั้นตอน

2) การกระจายอำนาจแบบรัฐราษฎร์ร่วมดำเนินการ (Co-operative decentralization) มีความหมายเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการ ตั้งแต่ร่วมกำหนดคน โยบาย วางแผน และปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตามประเมินผล ลักษณะที่สอง แบ่งระดับความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานในบางชั้นตอนมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการ บางชั้นตอนมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการ

3) การกระจายอำนาจแบบมีอิสระในการตัดสินใจ และรับผิดชอบดำเนินการด้วยตนเอง (Local-self decision making) หมายถึง รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจกำหนดนโยบาย วางแผนดำเนินงาน ปฏิบัติตามแผน และควบคุมกำกับให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ท้องถิ่นกำหนดโดยอิสระ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้
2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่นเองและมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ(Functional) หมายถึง การมอบ องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจกรรมประเภทใด ประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรทัศน เป็นต้น

ชำนาญ ยูวบูรณ์ (2540 : 18) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 แนวทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งมีความหมายใน 2 ลักษณะ อันได้แก่

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory)

ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function)

ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานเหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทางที่ 2 แนวทฤษฎีใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ที่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวกันเรียกว่ารวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่หลายองค์การเรียกองค์การเหล่านี้ว่าองค์การการกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2543 : 12 ; อ้างถึงใน ปิยะนุช เงินคล้าย. 2546 : 11-14)

ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศ หรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง และอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะ 5 ประการดังนี้

1.1 เกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนร่วมของราษฎร หรือประโยชน์ของมหาชน (Public interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎร ทั่วทั้งประเทศ และความต้องการของกิจการที่ทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติและกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบ จัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่น ย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนเองและถึงเห็นถึงปัญหาตลอดจนวิธีแก้ไขปัญหา การตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดให้ไว้ และตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆและรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถ มีสิทธิและหน้าที่ของให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 องค์การหรือผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่างๆเพื่อให้ได้มาซึ่งสามารถทำหน้าที่จัดการ นิติบุคคล ได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้ อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นอิสระทางการคลัง คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดกิจการสาธารณะ ให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึงจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเป็นเรื่องบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจการท้องถิ่น ไปในทิศทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การถ่ายโอนภารกิจสาธารณะบางกิจการ จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานรับผิดชอบ โดยจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆกิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี หรือ ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวสูงและไม่อยู่ภายใต้ระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นลักษณะการปกครองที่รัฐ ถ่ายโอนภารกิจสาธารณะบางกิจการ ไปสู่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้งลักษณะของการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ ซึ่งทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่ต้องได้รับผลประโยชน์อย่างสูงสุดและมีส่วนร่วมในกิจการนั้นๆ แต่ที่ผ่านมการถ่ายโอนภารกิจมักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่เนื่องจากมีปัญหาบางประการ เช่น การถ่ายโอนภารกิจ ไม่สอดคล้องกับ

การถ่ายโอนงบประมาณ กล่าวคือ ส่วนกลางถ่ายโอนงาน บุคคล แต่ การจัดสรรงบประมาณ
ล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน หรืองานบางด้านมีการถ่ายโอนงาน แต่ไม่ได้ถ่ายโอน
บุคคลากร ทำให้การดำเนินงานไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในส่วนขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น กิจการบางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาด ความรู้ความชำนาญ
ทางเทคโนโลยี

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงได้
กล่าวถึงเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำใน
เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 67 ตามลำดับ ดังนี้

1. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่
13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ในขณะนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารงานไม่สามารถ
ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะ
ของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจ
ไปสู่ประชาชนได้มากขึ้น 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 พันกว่าแห่ง และระบุให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2547 จำนวน
องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เพิ่มขึ้นตามการพัฒนาท้องถิ่น คือ มีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง
(กรมการปกครอง. 2547 : 20)

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

1. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 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) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2.3 หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 68) ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

3. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงและมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สามารถพิจารณาได้ดังนี้ (มาตรา 45)

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) ให้มีสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละ 2 คน
 - 2) ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน
 - 3) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน
- ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ได้แก้ไขตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (มาตรา 47)

1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

3) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

องค์ประกอบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

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

2) ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 57)

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 46) มีดังนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

4. ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (แต่เดิมเรียก “คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นองค์การฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริการกิจการขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดย รับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ราชการมอบหมาย โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ผู้บริหารประกอบด้วย

1) นายกองการบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)

2) รองนายกองการบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 2 คน ซึ่งนายกองการบริหาร ส่วนตำบลแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58/1) นายกองการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน ตำบลข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ นายกองการบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วย ความเรียบร้อย

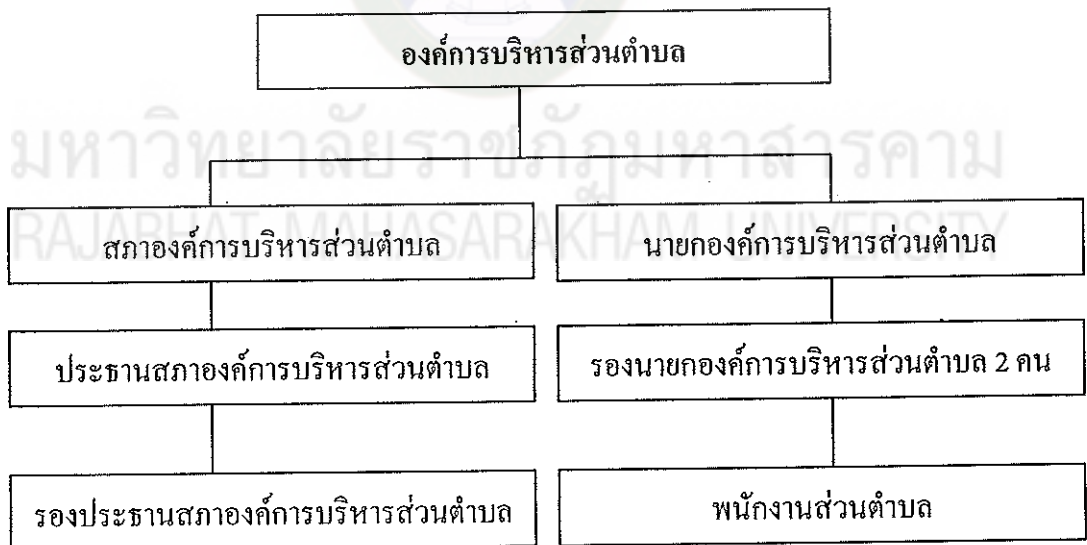
5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 64)

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

มาตรา 92

- 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่า
สามในสี่ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าจะไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : (กรมการปกครอง. 2547 : 40)

การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบลและจำนวนพนักงานของแต่ละชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 1 การแบ่งชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล	แบ่งรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล (บาท)
ชั้น 1	มากกว่า 20,000,000
ชั้น 2	12,000,00 – 20,000,000
ชั้น 3	6,000,000 – 12,000,000
ชั้น 4	ไม่เกิน 3,000,000

จากตารางที่ 1 องค์การบริหารส่วนตำบลจะแบ่งชั้น 5 ชั้น ตามรายได้ที่จัดเก็บเอง ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน และชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะสามารถกำหนดจำนวนพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบริหารกิจการได้เช่น ชั้น 5 ที่จำนวนพนักงานอย่างน้อย 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสะดวกทางการบริหารงานสามารถปรับเปลี่ยนเป็น 3 ชั้น ตามรูปแบบใหม่ที่กำหนดขึ้น

ตารางที่ 2 จำแนกชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล

จำแนกชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 3 ประเภท	ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามรายได้
ชั้นใหญ่	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1
ชั้นกลาง	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2-3
ชั้นเล็ก	องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4-5

ในส่วนของพนักงานตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะจำแนกแบ่งการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าสำนักงาน
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการของรัฐและวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการ ชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิมได้ ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตาม ความจำเป็น

ในกรณีที่เป็นการจ้างราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวง มหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง จำนวนพนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังนี้

ตารางที่ 3 ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนพนักงาน องค์การบริหารส่วนตำบล
ชั้น 1	21 คน
ชั้น 2	12 คน
ชั้น 3	6 คน
ชั้น 4	4 คน
ชั้น 5	3 คน (ปลัด, ส่วนการคลัง, โยธา)

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

คันแคน (Duncan. 1971 : 135 ; อ้างถึงใน วิสูตร จงชวลิตชัย. 2549 : 9) ได้ให้ ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อและพิจารณาตัดสินโดยบุคคล ซึ่งไม่อาจเป็นที่ ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของ ความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนั้นอาจมีความคิดเห็น แตกต่างกันไป

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาว์. 2543 : 52) ได้ให้ความหมาย ของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

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

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงการใช้ปัญญาความคิดเห็นประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

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

สุชา จันทร์เอม (2527 : 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลแต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ คนเราจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันและความคิดเห็นจะเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

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

โกศัย วงศ์อนันต์นนท์ (2539 : 4) สรุปความคิดเห็นว่าความคิดเห็นคือ การแสดงออกทางด้านความรู้สึก หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเกิดการประเมินผลว่าสิ่งนั้นหรือเหตุการณ์นั้น โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐาน การแสดงออกซึ่งอาจจะถูกต่อหรือ ไม่ก็ตาม อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนนั้นก็ ได้ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การแสดงความคิดเห็น อาจทำได้ด้วยคำพูด หรือการเขียนก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่า มติหรือความคิดเห็นต่างๆของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเราจะกระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

จากความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจ ในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ผ่านการพูดหรือเขียน โดยอาศัยความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ และสภาพ

แวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งความเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 17) อธิบายไว้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์ และ ศิลปะ ที่นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการต่าง ๆ มา ประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อุทัย หิรัญโต (2525 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินงาน ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยที่เป็น คน เงิน วัสดุ และ การจัดการ

เฮิรเช และบลังชาร์ด (Hersey and Blanchard. 1982 :3 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาศิริ. 2546 : 19) อธิบายไว้ว่าการบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับบุคคล อื่นและกลุ่ม เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายว่า การจัดการคือ กระบวนการนำทรัพยากรบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ (1) การวางแผน (Planning)(2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การชี้นำ (Leading) (4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของผู้บริหารโดยใช้ ปัจจัย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้การ ดำเนินงานขององค์กร หรือ หน่วยงานนั้น ๆ บรรลุมุ่งหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวคิดของทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน เพราะการบริหารงาน นั้น ต้องขึ้นอยู่กับระบบของมนุษย์และระบบของสังคม ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถจะแยกออกจาก กันได้ ระบบไหนจะมีความสำคัญมากกว่ากัน เป็นแต่เพียงว่ามนุษย์เป็นผู้สร้างสังคมและต้องยอม ให้สังคมมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือเท่ากับมนุษย์ การบริหารงานจึงต้องอาศัยทั้งสองระบบควบคู่ กันไปในทัศนคติของนักบริหารทางตะวันตก ก็ได้ให้คำนิยามที่มีส่วนแตกต่างกันออกไปเฉพาะ ในรายละเอียดแต่คล้ายกันในลักษณะส่วนรวม

ลักษณะของการบริหารออกเป็น 14 ประการด้วยกัน คือ (Massie. 1966 : 391 – 392 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาสิริ. 2546 : 19)

2.1 การแบ่งสายงาน ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งสายงานตามความชำนาญพิเศษและตามลักษณะของงานที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้ปฏิบัติงานตามความสามารถของแต่ละคนและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้

2.2 การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงานรวมทั้งของผู้บริหาร

2.3 การกำหนดให้เกิดการมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มจะต้องเชื่อฟังและเคารพต่อวินัยที่กลุ่มได้วางเอาไว้ อย่าลืมว่าการบริหารงานจะต้องมีวินัย หากไม่มีวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการบริหารงาน

2.4 การบริหารงานจะต้องมีส่วนร่วมในการสั่งงาน บุคคลที่ปฏิบัติงานทุกคนจะเป็นผู้สั่งทั้งหมดนั้นไม่ได้ จะต้องมีส่วนที่สั่งงานตามสายงานที่ได้แบ่งเอาไว้แล้วตามลักษณะประการแรก

2.5 จะต้องมีการกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางนี้เป็นการบอก แผนงานให้กลุ่มได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้วางเอาไว้

2.6 จะต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความสนใจแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง

2.7 การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้าง จะต้องมียัตราส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและความสามารถของแต่ละคน และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการครองชีพ และภาวะของเศรษฐกิจของสังคม

2.8 การจัดการบริหารไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจย่อมจะใช้แต่ อย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับสภาวะขององค์การแต่ละองค์การ ทางที่ดีที่สุดคือ ต้องให้ผสมผสานกัน

2.9 ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องมิลักษณะของโซ่อนุสนธิ (Scalar chain) ซึ่งหมายความว่า จะเป็นห่วงต่อเนื่องจากสายงาน จากบุคคลในระดับสูงลงมาหาบุคคลในระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลในระดับต่ำสุดไปสู่มุบุคคลระดับสูง

2.10 การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตามตำแหน่งแหล่งที่ต่าง ๆ และจะต้องเตรียมพร้อมเสมอที่จะรับทราบคำสั่ง โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การ

2.11 การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน

2.12 การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคล เพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคงไม่ว่าจะกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ กัน ทุกคนย่อมได้รับสิทธิในการคำนึงถึงความเสมอภาคด้วยกันทั้งสิ้น

2.13 การจัดให้มีโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์กร และที่ว่ามีค่าสำคัญที่องค์กรจะต้องรับฟังและถ้าได้พิจารณาโดยต้องเห็นแล้วจะต้องนำมาใช้

2.14 การบริหารงานในองค์กรจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญที่สุด คือ “สามัคคีจิต” (Esprit de corps) ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดีและถูกต้องตามเป้าหมาย

หลักสำคัญทั้ง 14 ประการของการบริหารงานตามที่ แมสซี ได้กำหนดเอาไว้ นั้น เป็นไปในลักษณะที่ใช้ทฤษฎีที่เน้นทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ และทฤษฎีการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปนกัน บางครั้งจึงดูว่าค่อนข้างจะมีการบังคับ มีคำสั่ง มีระเบียบวินัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีคุณภาพสูง แต่ในทำนองเดียวกันก็ต้องคิดว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์ การที่จะให้ผลผลิตที่สูงนั้นจะต้องใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นหลักการสำคัญนั้นย่อมเป็นไปได้ จำเป็นต้องคิดว่ามนุษย์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานในองค์กร ต้องการที่จะได้รับความเห็นใจ ความรัก และการให้สิ่งตอบแทนด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์กร ได้รับความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การบริหารงานจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ไปด้วยเหตุนี้

3. หลักการบริหารงาน

3.1 หลักการบริหารงานของฟาโยล

ฟาโยล (Fayol) เลือกรับคำ “หลักการบริหาร” อย่างระมัดระวังแทนที่จะใช้คำว่า “กฎ” หรือ “กฎหมาย” ผลของคำว่าหลักการมากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นเพราะว่าไม่มีสิ่งใดที่ไม่ยืดหยุ่นหรือสมบูรณ์ในการบริหารทุก ๆ สิ่งเป็นปัญหาของความมากมาย หลักการอย่างเดียวกันยากต่อการประยุกต์สองครั้งในแนวทางที่เหมือนกัน เพราะเราต้องยอมรับถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ คนจะแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้ และเช่นเดียวกับตัวแปรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการต่าง ๆ ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามความต้องการทุกอย่าง ปัญหาคือ ต้องรู้ว่าจะใช้

หลักการเหล่านี้อย่างไร หลักการบริหาร 14 ข้อของ ฟาโยล มีดังนี้ (Fayol, 1930 : 248 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ. 2532 : 14)

- 3.1.1 การแบ่งงานกันทำ
- 3.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 3.1.3 ระเบียบวินัย
- 3.1.4 การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
- 3.1.5 การมีเป้าหมายเดียวกัน
- 3.1.6 ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์การ
- 3.1.7 การให้ผลตอบแทน
- 3.1.8 การรวมอำนาจ
- 3.1.9 สายการบังคับบัญชา
- 3.1.10 ความเป็นระเบียบ
- 3.1.11 ความเสมอภาค
- 3.1.12 ความมั่นคง
- 3.1.13 ความคิดริเริ่ม
- 3.1.14 ความสามัคคี

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อที่ Fayol เลื่อนมานั้น อาจจะเป็นหลักการบริหารที่เราเคย ”ประยุกต์ใช้อยู่เสมอ ๆ”

3.2 หลักการบริหารของ กุลิก และ เออร์วิก

Gulick and Urwick (1963 : 170 – 177 ; อ้างถึงใน สมมาศ โชคชัยวัฒนากร 2549 : 23 – 24) เรื่องระบบและรูปแบบ โดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมาก คือ “POSDCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

- 3.2.1 Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
- 3.2.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ
- 3.2.3 Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับงาน

- 3.2.4 Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

3.2.5 Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น สามารถแก้ไขปัญหาคือได้อย่างรวดเร็ว

3.2.6 Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

3.2.7 Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการบริหารงบประมาณและการเงิน

3.3 การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 :90)

3.3.1 การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ

3.3.2 ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

3.3.3 คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน

3.3.4 องค์กรประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจเช่นเดียวกับมนุษย์

3.3.5 ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ หรือเอกชน เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีความรู้ชัดเจนในทฤษฎีการบริหาร และยังคงมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎีผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinry) ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน การวางโครงสร้าง การควบคุม ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญกำลังใจ ทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและตัวผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการบริหารงานให้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว ทุกส่วนในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ประสานงานร่วมคิด ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมประเมิณผล

4. ทรัพยากรการบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29 – 30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ ดังนี้

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” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่าทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนดีมีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร หรือผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรจะต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว สรุปได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าแนวคิดการบริหารเหล่านั้นนอกจากจะมีประโยชน์นำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร จะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว ตั้งอยู่ ทางทิศเหนือของอำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ 42 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 26,250 ไร่ และมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับแม่น้ำโขง
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับแม่น้ำโขงและตำบลกองนาง อำเภอท่าบ่อ
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลหนองปลาปาก อำเภอศรีเชียงใหม่ และตำบลกองนาง อำเภอท่าบ่อ
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลบ้านหม้อ อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย

2. ภูมิประเทศ

พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นที่ราบลุ่มและมีแอ่งน้ำขนาดใหญ่ใช้ได้ตลอดทั้งปี เหมาะแก่การเพาะปลูกข้าวและพืชเศรษฐกิจอื่นๆ

3. เขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว มีเขตพื้นที่ปกครองจำนวน 12 หมู่บ้าน ดังนี้

1. หมู่ที่ 3	บ้านศรีเชียงใหม่
2. หมู่ที่ 4	บ้านเจียมปรังค์
3. หมู่ที่ 5	บ้านสพานทอง
4. หมู่ที่ 6	บ้านขอยไฮ
5. หมู่ที่ 7	บ้านโนนสง่า
6. หมู่ที่ 8	บ้านโนนสง่า
7. หมู่ที่ 9	บ้านหนองแวง
8. หมู่ที่ 10	บ้านพานพร้าว
9. หมู่ที่ 11	บ้านหัวทราย
10. หมู่ที่ 12	บ้านหัวทราย
11. หมู่ที่ 14	บ้านศรีเชียงใหม่
12. หมู่ที่ 15	บ้านโนนสง่า

4. ประชากร

มีประชากรทั้งสิ้นจำนวน 6,101 คน 1,312 ครัวเรือน แยกเป็นชายจำนวน 3,030 คน หญิงจำนวน 3,067 คน

5. สภาพทางเศรษฐกิจ

ในพื้นที่ส่วนมากประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1. รับจ้าง คิดเป็น ร้อยละ 30
2. เกษตรกร คิดเป็น ร้อยละ 60
3. ค้าขาย / ประกอบธุรกิจส่วนตัว รับราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ

คิดเป็น ร้อยละ 10

6. สภาพทางสังคม

6.1 การศึกษา

- | | |
|--|---------------|
| 6.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา | จำนวน 3 แห่ง |
| 6.1.2 โรงเรียนขยายโอกาส | จำนวน 1 แห่ง |
| 6.1.3 ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน | จำนวน 12 แห่ง |
| 6.1.4 ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | จำนวน 3 แห่ง |

6.2 สถาบันองค์กรทางศาสนา การสาธารณสุข

- | | |
|-------------------------------------|---------------|
| 6.2.1 วัด / สำนักสงฆ์ | จำนวน 12 แห่ง |
| 6.2.2 สถานีอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน | จำนวน - แห่ง |
| 6.2.3 สถานีตำรวจ | จำนวน - แห่ง |

7. โครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคม มีถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้านจำนวน 41 สาย และมีถนนลูกรังภายในหมู่บ้านจำนวน 35 สาย

แหล่งน้ำธรรมชาติ ได้แก่ หนองบึงกำแพง หนองบึงน้อย หนองบึงหลวง หนองเล็ก หนองขาม หนองแวง และคลองทุ่งมั่ง แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น เช่น บ่อน้ำดื่ม บ่อบาดาล ประปาหมู่บ้านและสระน้ำ

ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ มีพื้นที่ป่าตามหัวไร่ปลายนาประมาณ 2,000 ไร่

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

นภาพรณี ไชยศรี (2548 : 83-84) ได้ทำการศึกษาบทบาทสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการศึกษาพบว่า

ผลการวิจัยระดับบทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการวิจัยบทบาทสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพบว่า มีบทบาทโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาทางด้านพบว่าด้านที่มีบทบาทในระดับมากที่สุดคือ ด้านการจัดการสภาพชุมชน ส่วนด้านการจัดการทรัพยากรแหล่งน้ำ การจัดการทรัพยากรป่าชุมชน และการจัดการทรัพยากรดิน อยู่ในระดับปานกลาง

ผลการเปรียบเทียบบทบาทสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างสมาชิกฝ่ายบริหารและสมาชิกฝ่ายสภา พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 กล่าวคือ สมาชิกมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าสมาชิกฝ่ายสภา

พจนานถ กาดิวิ (2546 : 72-74) ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ จากทั้งหมด 8 ด้าน พบว่า การดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และบุคลากร ที่มีการศึกษาแตกต่างกันระหว่างการศึกษาดำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่าง และบุคลากรดำรงตำแหน่งแตกต่างกันระหว่างคณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

พรชัย รินทริก (2550 : 70-71) ศึกษาถึงความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม สรุปผลการวิจัย

1. สถานภาพทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุ 31-40 ปี มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปดำรงตำแหน่งเท่ากัน คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังและพนักงานผู้รับผิดชอบงานโยธา

2. ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม

2.1 ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อระดับปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามด้านต่างๆ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณารายด้านพบว่าด้านการจัด โครงสร้างและระบบการงานมากที่สุด ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ รองลงมา ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารพัสดุ ตามลำดับ

2.2 ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อระดับปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็นรายด้านพบว่า ปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือด้านการจัด โครงสร้างและระบบงาน และปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือด้านการบริหารการคลังและงบประมาณมากที่สุด ด้านการบริหารงานบุคคลรองลงมาและด้านการบริหารพัสดุตามลำดับ

3. เปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ที่มีอยู่ระดับการศึกษาและตำแหน่งแตกต่างกัน จากผลการวิจัยพบว่า บุคลากรที่มีอยู่ ระดับการศึกษาและตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 :62-64) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่างองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก น้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญาและระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่แตกต่างกัน

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม คืองบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐานได้ทันตามความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชนไม่สามารถจัดหาที่ดินทิ้งขยะเพิ่มได้ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขาดการสนับสนุนด้านการฝึกอาชีพของกลุ่มสตรี งบประมาณด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราและเด็กมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ งบประมาณด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีจำกัด

วิสูตร จงชูณิษฐ์ (2549: 100-102) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนา

ทางบกและทางน้ำ ด้านรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการ
กำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการ
ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการและด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆของ
เทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐประชาชนเห็นด้วยในระดับปานกลาง

2. ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อ
การบริหารงานของเทศบาลตำบลบรือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกันทาง
สถิติที่ระดับ .05

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า การดำเนินขององค์การบริหารส่วน
ตำบลจะเกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการบริหารงาน มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้อง
กับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานตามนโยบาย ความเพียงพอด้านบุคลากร งบประมาณ
วัสดุ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความพร้อมขององค์กร ความรู้ความสามารถในการ
ให้บริการ ซึ่งปัจจัยดังกล่าว มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่
วางไว้ ระดับความคิดเห็นของภาคประชาชน เป็นเสมือนเครื่องมือที่ชี้วัดความสำเร็จของผลการ
ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ ติดตาม
ประเมินผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต่างๆ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

อรทัย ก๊กผล (Kokpol, Orathai, 1998 : Abstract ; อ้างถึงใน จักรภัทร ชารีคำ.
2550 : 50-51) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Solid-waste management in two municipalities in Thailand
โดยงานวิจัยนี้กล่าวถึงความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมืองที่มีประสิทธิภาพ และผลการ
ปฏิบัติงานเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ขยะ หรือสิ่งปฏิกูลที่ไม่ย่อยสลาย
และมลพิษทางอากาศและน้ำซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คน
และมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นเรื่องที่น่าหวาดในทางการเมือง สามารถปลุกระดมให้ภาคประชา
สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองร่วมกับเทศบาลให้มากขึ้น ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาใน
เทศบาลทั้งสองแห่งคือเทศบาลนครเชียงใหม่ กับเทศบาลนครหาดใหญ่ ซึ่งมีการปฏิบัติงานที่
แตกต่างกันในการจัดการกับของเสียที่ไม่ย่อยสลายและวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดูแล
ปกครองชุมชนเมืองของเทศบาลทั้งสองแห่งนี้

งานวิจัยอ้างว่าในการบริหารจัดการจัดการชุมชนนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์
กันระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นไม่ว่าในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจหรือการ

กระจายอำนาจและในการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาชน การให้ความสำคัญและการเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อนในการจัดการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขยะที่ไม่ย่อยสลายซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลวัตในการประสานเข้ากันและความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจในการปกครองตนเองกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคมกับเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล

อีกทั้งงานวิจัยยังได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญในการปกครองดูแลชุมชนเมืองนั้นคือความเข้าใจในการปกครองดูแลชุมชนเมือง ประสิทธิภาพของเทศบาล ดังกรณีขอเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นในทศวรรษที่ 20 โดย (เช่น ความโปร่งใส ประชาชนมีความกระตือรือร้น) แต่จุดเด่นและความสำคัญอยู่ที่ผู้นำเข้มแข็งและเป็นผู้มีชื่อเสียง มีความพร้อมทางการเงิน ผู้นำระดับท้องถิ่นมีการรวมตัวกัน และมีความสัมพันธ์ สนับสนุนส่วนกลางปัจจัย เหล่านี้เป็นแรงเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากอิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางสังคม, การเมืองและเศรษฐกิจภายในของแต่ละเมือง ปัจจัยต่างๆเหล่านี้พบว่าพบที่ขัดแย้งกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่เสนอ โดยธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับภาคประชาสังคมในเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเทศบาลที่ไม่เข้มแข็งแต่มีภาคประชาสังคม ในเทศบาลนครหาดใหญ่เป็นเทศบาลที่เข้มแข็งแต่ภาคประชาสังคมอ่อนแอ

งานวิจัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภาคประชาสังคม (ทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะและส่วนประกอบของชุมชน ภาระผูกพันของชุมชนในทางการเมือง และการบริหารของชุมชน) และสภาพแวดล้อมส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในเรื่องการปกครองตนเอง โดยเฉพาะประเด็นการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงความเข้าใจของเทศบาลและการทำงานของเทศบาล และนอกจากอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแล้วยังรวมถึงความสัมพันธ์แบบประชารัฐอีกด้วย แนวคิดนี้จะช่วยให้เราเข้าใจถึงลักษณะที่สลับซับซ้อนไม่คงที่และหลากหลายแง่มุมของการปกครองบริหารเมืองและประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสรุปเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย คือ การดำเนินงานตามการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาตรา 67 ซึ่งมีอยู่ 9 ด้าน แต่เนื่องจากด้านที่ 9 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้เป็นกรอบแนวคิดเพียง 8 ด้าน และจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ตัวแปรอิสระ 8 ตัวแปร คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำแนกเป็นรายหมู่บ้าน จำนวน 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย 1.หมู่ที่ 6 บ้านยอยไฮ 2.หมู่ที่ 7 บ้านโนนสง่า 3.หมู่ที่ 8 บ้านโนนสง่า 4.หมู่ที่ 9 บ้านหนองแวง 5.หมู่ที่ 10 บ้านพานพร้าว 6.หมู่ที่ 11 บ้านหัวทราย 7.หมู่ที่ 12 บ้านหัวทราย และ 8.หมู่ที่ 15 บ้านโนนสง่า ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)	ตัวแปรตาม (Dependent Variables)
<p>ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย จำนวน 8 หมู่บ้าน ประกอบด้วย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. หมู่ที่ 6 บ้านขอยไฮ 2. หมู่ที่ 7 บ้านโนนสง่า 3. หมู่ที่ 8 บ้านโนนสง่า 4. หมู่ที่ 9 บ้านหนองแวง 5. หมู่ที่ 10 บ้านพานพร้าว 6. หมู่ที่ 11 บ้านหัวทราย 7. หมู่ที่ 12 บ้านหัวทราย 8. หมู่ที่ 15 บ้านโนนสง่า 	<p>ความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพานพร้าว อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ทั้ง 8 ด้านดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย