

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
  - 1.4 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล
  - 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
  - 1.6 สภาพทั่วไปของอำเภอเมืองมหาสารคาม
2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - 2.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่
  - 2.2 ทฤษฎีการจัดองค์การ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.1.1 การกระจายอำนาจ

พรชัย รัชมีแพทย์ (2537 : 31 – 32) กล่าวว่า การกระจายอำนาจสามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่หรือการโอนอำนาจหน้าที่ หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากหน่วยเหนือขึ้นไป อาจรวมถึงการกระจายอำนาจนอกระบบราชการในลักษณะการให้เอกชนมาดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ หรืออาจหมายถึงการกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานราชการ

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มีลักษณะ 5 ประการ คือ

1.1 จะต้องเกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชนเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ

1.2 การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับและในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองแก่ความต้องการของคนส่วนใหญ่

1.3 องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

1.4 การจัดกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.5 จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการคลัง

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิค จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่ง

ธนศวรร์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

โกวิท พวงงาม (2546 : 28-29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่ามี 2 รูปแบบคือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร
2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุ การกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

โมฆิต ปันเปี่ยมรัชฎ์ และคณะ (2534 : 10 – 11) กล่าวว่า การมอบอำนาจในลักษณะที่ตอบสนองต่อการตัดสินใจทางด้านการบริหารและการคลังจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจที่ยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งรวมถึงการแบ่งอำนาจและโอนอำนาจจากระดับบนลงสู่ระดับรอง ๆ ลงไป โดยที่ผู้รับอำนาจจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง และแนวทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้นจะต้องมีเครื่องมืออย่างน้อย 5 ประการ คือ

ระบบการคลัง ระบบงบประมาณ ระบบบริหาร ระบบการวางแผน และปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ภายใต้กลยุทธการกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 กลยุทธ คือ การแบ่งหรือโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรต่าง ๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้มีความพร้อม และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธวัช วิชัยดิษฐ์ (2536 : 20 – 24) กล่าวว่า การมอบอำนาจและการโอนอำนาจนั้น เมื่อพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจตามหลักโครงสร้างสถาบัน ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งเป็นบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แล้วจะพบว่า เป็นการกระจายอำนาจกับความรับผิดชอบเฉพาะกิจ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สภาพแวดล้อมของระบบบริหารภายใต้ดุลยภาพที่แปรเปลี่ยนไปว่า จะมีข้อพิจารณาอย่างไรว่าการกระจายอำนาจจะสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างการจัดการกับการเมือง และพื้นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่บ่งชี้ถึงความเข้มแข็งของชุมชนนั้น ๆ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะไปให้องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

#### 1.1.2 การปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 7 ; อ้างถึงใน วิวัฒน์ศักดิ์ จังจรูญ. 2542 : 25)

กล่าวว่า ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ การกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ ความเข้าใจในโลก และกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ เพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมาย

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 105) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองเพื่อให้การปฏิบัติบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือภายในขอบเขตที่เจาะจง และเป็น การเหมาะสมที่จะมอบให้กับองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหาร โดยมีฐานะรองจากรัฐบาลกลาง

แฮริช และ เลฟวี (Harris and levey 1975 : 199 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 89) กล่าวว่า การบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารทางการเมืองของหน่วยงานย่อย เพื่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่และประชาชนที่กำหนด และการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมต่าง ๆ องค์กรท้องถิ่นนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมจากรัฐบาลกลางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็น องค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด โดยที่รัฐบาลกลางจะกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลาง

### 1.1.3 วิวัฒนาการขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2440 สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร คือองค์การแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย โครงสร้างของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร เป็นแบบรวมอำนาจนิติบัญญัติและบริหารในองค์กรเดียว โดยมีแบบอย่างการจัดองค์กรมาจากแบบที่ใช้ในมลายู สุขาภิบาลท่าลอมและสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมาใช้รูปแบบโครงสร้างลักษณะเดียวกัน (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 125)

เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย มีการจัดตั้งเทศบาลโดยกำหนดให้มีโครงสร้างแบบแยกนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ ต่อมาปรากฏว่าไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลตามโครงสร้างนี้ได้ตามเป้าหมาย จึงหวนกลับมาจัดสุขาภิบาลในรูปแบบโครงสร้างเช่นเดิม คือ รวมนิติบัญญัติและบริหาร

องค์การที่จัดตั้งขึ้นถัดมา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลว่าท้องถิ่นขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่บริหาร ช่วงเวลาใกล้เคียงก็เกิดสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยสภาตำบลเข้ามาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของตำบลตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 มีคณะกรรมการตำบลทำงานให้ตำบลอยู่แล้ว ทำให้คณะกรรมการตำบลเดิมกลายเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งในปีเดียวกันก็มีโครงสร้างแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารตำบลในช่วงนี้เป็นผลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารตำบลแบบที่ริเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2499 ไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหา โครงสร้างสภาตำบล คณะกรรมการตำบลใหญ่เกินไป ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและเกิดความขัดแย้งระหว่างสภาตำบลกับคณะกรรมการตำบล ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็จัดขึ้นมาได้จำนวนน้อยมาก ในปี พ.ศ. 2509 จึงต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีกำหนดโครงสร้างใหม่ที่รวมนิติบัญญัติและบริหารไว้ในองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการสภาตำบล (ปรีดี โชติช่วง. 2537 : 59)

เมื่อคณะปฏิวัติต้องการที่จะจัดรูปแบบการปกครองตำบลให้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2515 พิจารณาจาก 3 รูปแบบที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือ แบบสภาตำบล-คณะกรรมการตำบล พ.ศ. 2499 แบบองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และแบบคณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2509 ปรากฏว่ารูปแบบโครงสร้างของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 326 ซึ่งใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2537 นั้น เหมือนกับโครงสร้างของคณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2509 เกือบทุกประการ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีขึ้นก่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรแรก และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาารูปแบบและโครงสร้างอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน



#### 1.1.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองของไทยมีทั้งรูปแบบของการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจ ในส่วนของประเทศได้มีวิวัฒนาการการปกครองมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย ซึ่งมีความสำคัญและความจำเป็น ดังนี้

ลิขิต ชีระเวทิน (2533 : 306 – 308) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีผลสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่เป็นหน่วยเสริมงบประมาณบางส่วนและด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลจำเป็นจะต้องทำควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความระมัดระวัง เพราะสมาชิกในท้องถิ่นจะรู้ดีกว่าผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตน และทรัพยากรที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตน จึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลคืออย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ มีเสียง มีอำนาจที่จะจัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความรู้สึกเป็นเจ้าของและอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535 : 293) กล่าวว่า ในศตวรรษที่ 21 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) ด้านการสื่อสารคมนาคม การเงินระหว่างประเทศและการค้าขาย การยอมรับในพลังของกลไกตลาด การกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี และการสร้างระบบการค้าเสรี กระแสต่าง ๆ ล้วนเป็นกระแสของการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมตั้งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่ายสภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐ จึงขัดแย้งกับโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดเจน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537 : 5) กล่าวว่า การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน ประสิทธิผลของการทำงาน และช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการโอนกิจการสาธารณะสุขบางเรื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่นจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำ

2. การกระจายอำนาจบริหารหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบจึงแยกต่างหากอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

อภิชัย พันธเสน (2539 : 159 – 160) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้น คือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐาน คือระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมามีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ขาดฐานในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีมาในอดีตขาดองค์กรท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ทำให้มีผลกระทบต่อความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผล จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีความคิดริเริ่มในการช่วยตนเอง และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการร่วมมือร่วมแรงกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าว



จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างอิสระ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ชักเยียดให้ หรือ กิ่งหยิบยื่นชักเยียดให้ ผลที่ตามมาก็คือการสร้าง ความคาดหวังในการพึ่งพาทายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพา ทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมี ความจำเป็นสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอีกด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองให้สนองตอบตามความต้องการของประชาชนโดยรัฐบาลกลางคอยส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณ และเทคนิควิธีการ และหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของชนบทให้มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองได้

#### 1.1.5 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 13 – 17 ; อ้างถึงใน วัฒนศักดิ์ จังจรูญ. 2542 : 28) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 26 – 27 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 118) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1. เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภาระกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไป ด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น จึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปได้บ้าง แต่ก็มีความเสี่ยงที่กำหนดไว้ให้ได้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริงโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่น โดยมีองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ทั้งด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติตามระเบียบกฎหมายกำหนด

#### 1.1.6 โครงสร้างหลักขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหลัก ในองค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณารูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสากลประกอบด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบที่ใช้ในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาแล้ว สรุปได้ดังนี้ (รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 121 – 124)

1. สหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้ เป็นที่กล่าวกันทั่วไปว่ารัฐสภาของอังกฤษเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ส่วนในระดับท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทุกระดับ มีลักษณะเหมือนกัน คือ มีสภาท้องถิ่น หรือคานันซิล (Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นองค์กรหลัก เพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร จะเห็นได้ว่า ในการปกครอง แบบอังกฤษจะเน้นในเรื่องอำนาจของสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

## 2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ

ในประเทศฝรั่งเศสมีโครงสร้างหลักแบบเดียวกันทั้งหมดคือ มีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และมีฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น ลักษณะพิเศษใน โครงสร้างหลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสคือ แม้ว่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหาร แต่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาก เพราะนอกจากจะกำหนดให้ฝ่าย บริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานสภาท้องถิ่น ในทุกระดับ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น แม้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะแยกโครงสร้างหลักออกเป็น 2 องค์กร แต่หัวหน้าของทั้ง 2 องค์กรก็คือ คนคนเดียว

## 3. สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม (United States) การปกครองระดับรองลง

มาจากระดับชาติก็คือ ระดับมลรัฐ รองลงมาจากระดับมลรัฐจึงเป็นระดับท้องถิ่น การกำหนด โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับมลรัฐ ทำให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแตกต่างกันไปตามธรรมนูญการปกครอง (Charter) ของแต่ละมลรัฐ แต่เมื่อมองในภาพรวมพอสรุปได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างแบบแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยให้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ขนาดกลางยังนิยมใช้แบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้จ้าง ผู้จัดการมาดำเนินการบริหาร ส่วนองค์กรขนาดเล็ก จะมีลักษณะคละกันไป ได้แก่ ระบบ นายกเทศมนตรี-สภา ซึ่งถ้าเป็นนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ก็จะมีโครงสร้างที่แยกฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันชัดเจน แต่ถ้าเป็นแบบนายกเทศมนตรีอำนาจน้อยก็จะ คล้ายกับแบบอังกฤษคือ สภาท้องถิ่นมีอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร ระบบคณะกรรมการ บริหาร ซึ่งกรรมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารร่วมกัน และระบบสภาผู้จัดการ โดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะจัดองค์กรง่าย ๆ ใกล้ชิดกับประชาชน และมีโครงสร้างค่อนข้างกระชับตามขนาดของประชาคม

ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พอสรุปรูปแบบ โครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างหลักขององค์กร ได้ดังนี้

## ผลสภคมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะผู้บริหารประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกฯ อีก 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

2. เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างเลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ คือ มีสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยคณะเทศมนตรีมาจากสภาเทศบาล และต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีในระดับชาติ

3. สุขาภิบาล สุขาภิบาลมีองค์กรหลักองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว

4. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก สภาที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา

5. เมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยามีนายกเมืองพัทยาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหาร นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งมีใช้สมาชิกเมืองพัทยา

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบล กับ องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหลักแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว ไม่มีการแยกโครงสร้างนิติบัญญัติ และบริหาร แต่จะใกล้เคียงกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่ในองค์การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสยังคงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้หัวหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน

ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ซึ่งห้ามบุคคลที่มีตำแหน่งประธาน  
รองประธาน และเลขานุการสภาท้องถิ่นไม่ให้ดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารอย่างเด็ดขาด

ถ้าจะเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ก็พบว่า องค์การ  
ที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา น่าจะมีโครงสร้างการจัดองค์กรใกล้เคียงกับองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลมากกว่ารูปแบบอื่น แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดสูงมาก กล่าวคือ ในแบบ  
นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหารซึ่งเท่ากับ  
ไม่ได้แยกองค์การใช้อำนาจนิติบัญญัติ-บริหาร ส่วนแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ซึ่งมี  
โครงสร้างหลักสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร  
ก็มีข้อแตกต่างในด้านที่มาของฝ่ายบริหาร เนื่องจากองค์การที่ใช้โครงสร้างในรูปแบบนี้มักมี  
การเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีฝ่ายบริหารที่มาจาก  
นิติบัญญัติ คือ มาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน  
โดยตรง แต่ปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน  
เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การ  
ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในประเทศไทย จะพบว่า ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ  
แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร และจะสังเกตได้ชัดว่าโครงสร้างหลักขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างของเทศบาลมากกว่าองค์การอื่น

โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและ  
ฝ่ายบริหาร

ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความ  
เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในแง่บุคลากร โดยกรรมการบริหารทุกคนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล และเป็นกรรมการบริหารได้โดยมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่  
อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกออกจากกันชัดเจน นอกจากนี้ยังห้ามผู้ที่มี  
ตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่ง  
ในฝ่ายบริหารด้วย (ปรีดี โชติช่วง, 2538 : 50)

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและแนวทางในการปกครองและระบบ  
การบริหารของแต่ละประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น มีรูปแบบโครงสร้างหลัก  
ที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา



และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่จะแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร ยกเว้นสุขาภิบาลและในส่วนของโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลจะใกล้เคียงกับโครงสร้างของเทศบาลมากที่สุด

### 1.1.7 อุปสรรคและปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2539 : 163 – 165) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองของไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักไปที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติ โดยละเลยหน่วยเล็ก คือชนบท โดยเฉพาะหน่วยย่อยสุด คือ หมู่บ้าน และตำบล ทั้งนี้ เนื่องจากหมู่บ้าน และตำบลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการเมืองไทย ถ้าหน่วยย่อยไม่แข็งแรง ระบบการเมืองทั้งหมดก็อ่อนแอไปด้วย ด้วยเหตุนี้การเน้นการพัฒนาองค์การปกครองระดับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมระดับต่ำสุด จึงเป็นการสร้างรากฐานเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างในระดับเมืองบน เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจจึงไม่ควรเสนอความคิดที่จะเหี่ยวร้างอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สิ่งที่สำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ ถ้าจะเลือกการพัฒนาที่ถูกจุดต้องเริ่มที่ฐาน คือ ตำบลและหมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในส่วนของสุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลอันเปลี่ยนมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ที่บัญญัติให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร จึงทำให้สุขาภิบาลซึ่งไม่ได้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกัน ได้รับการยกฐานะดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยสรุปได้ ดังนี้

1. ความอิสระของรูปแบบการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้วสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในสภาพอ่อนแอ

2. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้นคนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่จากภูมิภาคเข้าไปมี



บทบาทสำคัญด้วย จนเกิดความสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้นความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและขอบข่ายของงานทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค

3. องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสในการพึ่งพาตนเองมีน้อย จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผน นโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

4. คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ทั้งเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ และกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจน

5. การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้น ๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ

6. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอน และคิดขวางโดยความผันผวนทางการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมไร้ความหมายถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่สร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน ศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นย่อมไม่เกิดขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1) การกระจายอำนาจเท่าที่ผ่านมายังไม่เข้าสู่ระดับล่างอย่างแท้จริง 2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทน้อยในการพัฒนาและแก้ไขปัญหของท้องถิ่น และ 4) งบประมาณที่ท้องถิ่นจะนำไปใช้พัฒนาไม่เพียงพอ และต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ทำให้การปฏิบัติงานไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1.2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1-137) รายงานไว้ว่า ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้น ซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า คณะราษฎร กลุ่มบุคคลส่วนใหญ่จะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการปกครองแบบประชาธิปไตย กลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์มาทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การปฏิวัติในครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิม ประชาชนไม่รู้เรื่องการปกครอง เคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียว การศึกษาก็ไม่เจริญ แม้แต่ข้าราชการทั้งหลายซึ่งเป็นกลไกในการปกครองก็ไม่รู้เรื่องประชาธิปไตย ข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายยึดติดในลักษณะเผด็จการ คณะราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคม และพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลัก เพื่อนำไปสู่ระบบประชาธิปไตยอันสมบูรณ์แบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจประชาธิปไตย และในขณะนั้นคณะราษฎรก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องประชาธิปไตยรู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษากับประชาชนรวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วน และกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียงหนึ่งปี) จึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควร มีฐานะภาษีที่จะเก็บรายได้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันที และเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้น ก็ได้กำหนดเทศบาล

ออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้น แม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาขึ้นอีกว่าทำอย่างไร ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศอีกประมาณถึงร้อยละ 90 ได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย จึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นโดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยเรื่องเทศบาล และส่วนที่สอง ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้น ได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีกแต่จะมีระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้นในทางปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้พิจารณาถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่า ถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ควรยกเลิกไปเลย หรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไข ปรับปรุงใหม่โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชน เป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบถามการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วย และต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้ว ในปีนั้น ฯพลฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลก ทั้งอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ได้เห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นเขามีการประชุม ปรีกษา หรือในกรที่จะพัฒนาพื้นที่ ของตนเอง จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศ ภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้น และได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั้งประเทศ จำนวน 4,000 กว้างแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นประธานโดยได้จัดตั้ง จำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์การในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตยทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็น นิติบุคคลนี้ ต่อมาก็ยกเลิกทั้งหมด เพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงเหลือ เพียงสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา มาทำโครงการ พัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้งกองฝึกอบรมตั้ง โรงเรียนนายอำเภอขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการและเร่งรัดพัฒนาสภาตำบล โดยทำการอบรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาพื้นที่ของตน กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่ง ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้ง สภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้น แตกต่างไปจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล ส่วนสภา ตำบลใหม่ ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ ประธานสภาตำบล คือ กำนัน ในช่วงนี้จะมีสภาตำบล ขึ้น 2 รูปแบบ ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูปแบบ และ จัดตั้งสภาตำบลรูปแบบใหม่ขึ้นแทน มีกรรมการโดยตำแหน่งโดยมีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่ บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้

สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศ และสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

### 1.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากรายครัวในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 1 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

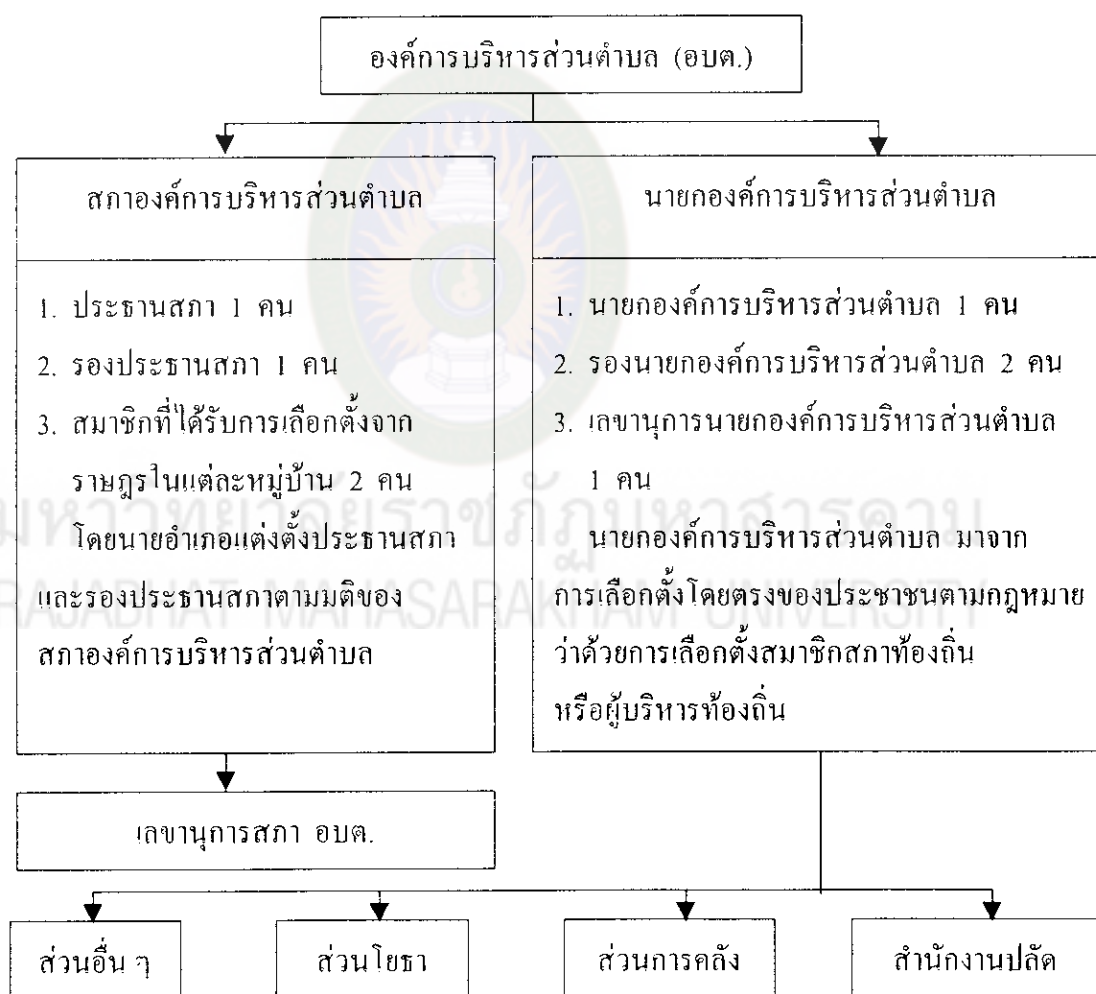
2) คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

2.1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ  
ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อ  
เสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2.3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การ  
บริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

2.4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ที่มา : คัดแปลงจากงานวิจัยของ พระอักรเดช เสนานิกรณ์. 2548 : 4



### 1.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของ

แผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

มาตรา 72 ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัด  
แบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลได้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์  
แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ  
พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหาร  
ราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการ  
ชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตาม  
ความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด  
ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการบริหาร  
กิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดภายในขอบเขตตามระเบียบการบริหารงาน  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ  
วัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีพนักงานส่วนตำบล และแบ่งการบริหารงาน  
ออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล  
ได้จัดตั้งขึ้น

#### 1.2.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ดังนี้

1) รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากร  
การฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์

2) รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จดทะเบียนไว้

ในจังหวัด

3) รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของ ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่ประกอบการ ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4) รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประหานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตร ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3.5) รายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

3.6) กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ใดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อ เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตาม ประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

3.7.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บมูลค่าเพิ่มในอัตรา ร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

3.7.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตาม ประมวลรัษฎากร

3.8) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

3.8.1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.8.2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.8.3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การ บริหารส่วนตำบล

- 3.8.4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมี  
กฎหมายกำหนดไว้
- 3.8.5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 3.8.6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 3.8.7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3.8.8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นของ  
องค์การบริหารส่วนตำบล
- 3.8.9) องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง  
กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 1.2.5 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) ค่าสาธารณูปโภค
- 9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของ  
กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

#### 1.2.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาล  
กระจายอำนาจให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ  
ที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่น และกรรมการบริหารล้วนมาจาก การเลือกตั้ง นอกจากนั้นองค์การ  
บริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เป็นของตนเอง สามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่  
ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

### 1.2.7 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเองได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- 1.1 ไม่เกินจำนวนกรอบอัตรากำลังที่คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด
- 1.2 มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน
- 1.3 เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

- 2.1 ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้ประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง
- 2.2 จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตรากำลังลูกจ้างทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.3 คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราค่าจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง

การแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 27 - 29)

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุมงานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ
2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่ายทรัพย์สิน
3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงอาคารสะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ในด้านการบริหารงบประมาณ ดำเนินการดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำประมาณการรายรับและรายจ่าย จัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย
2. นำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเสนอองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี
3. เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติให้ประธาน



คณะกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับ

4. ให้ปิดประกาศข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ภายในกำหนด ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเสนอนายอำเภอ เพื่ออนุมัติขยายเวลาเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย
2. มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ
3. มีเงินรายได้ในหมวดที่ไม่ได้ตั้งไว้ใ้ในประมาณการรายรับ
4. มีการใช้จ่ายเงินสะสม
5. ได้รับเงินอุดหนุนนอกเหนือจากประมาณการรายรับที่ตั้งไว้
6. มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องจัดทำเป็นข้อบังคับเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารงบประมาณ การคลัง การเงินและบัญชีด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นหลักการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ต้องจัดทำ การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินและการเก็บรักษาเงิน การจัดการรายได้และผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดการด้านระบบบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สามารถรับการตรวจเงินจากหน่วยงานตรวจสอบได้

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรือแผนสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย โดยแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน

งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินสูงสุดที่อนุญาตให้จ่าย หรือก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาเริ่มต้นจากวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

การจัดทำงบประมาณหรือข้อบังคับประมาณการรายจ่ายถือเป็นหลักการ หัวใจสำคัญของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ เป็นแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้การบริหารสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการบริหารงานของฝ่ายบริหาร
2. เพื่อให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด
3. เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดทำโครงการ และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้
4. เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายจ่ายซึ่งจะต้องไม่เกินรายรับในแต่ละปี
5. เพื่อให้การจ่ายเงินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

การจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการดังนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2547)

1. เจ้าหน้าที่งบประมาณ คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายคมอบหมาย ดำรวจรวบรวมข้อมูล ศึกษาแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตามโครงการหรือแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด โดยคำนึงถึงความปลอดภัย รอบคอบ ถูกต้อง เป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้ประมาณการรายรับของปีงบประมาณที่จะตั้งรายรับไว้จากประมาณการรายรับ หรือรายรับจริงในปีที่ผ่านมา นำไปประกอบเพื่อจัดการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยให้สอดคล้องกับประมาณการรายรับ แล้วจัดทำเป็นร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยกยในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี ในกรณีเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตลอดเวลาก่อนสิ้นปีงบประมาณ ในกรณีเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนด

2. ในการพิจารณาร่างข้อบังคับตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับจากคณะผู้บริหาร หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีการพิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว

3. ให้นายกร่างข้อบังคับตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว เสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

4. เมื่อนายอำเภอพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป โดยปีงบประมาณให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดทำ จัดซื้อ จัดจ้าง การจ้างเหมา การควบคุม จำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอเหตุผลรายละเอียดของพัสดุ วงเงิน ระยะเวลา วิธีการ และคณะกรรมการต่อผู้ตั้งซื้อตั้งจ้าง โดยที่คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งต้องมีคณะกรรมการดำเนินการแล้วแต่กรณี

หน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน และการเก็บรักษาเงิน

หัวหน้าหน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาเงิน และงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และรวมถึงงานที่ได้รับอนุมัติให้แยกไปทำการรายรับรายจ่ายและเก็บรักษาเงินต่างหากจากหน่วยงานคลัง

กรรมการรักษาเงิน มี 3 คน คือ หัวหน้าหน่วยงานคลัง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และพนักงานส่วนตำบล 1 คน

การเก็บรักษาเงิน ให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินที่จะเก็บรักษาและรายงานการเงินคงเหลือประจำวันส่งมอบต่อกรรมการรักษาเงิน และให้กรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการ โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง โดยแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ส่วน คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน และส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจและออกแบบต่าง ๆ งานก่อสร้างและบำรุง

## 1.2.7 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนางานขององค์การบริหาร

### ส่วนตำบล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 102 – 107) กล่าวว่า ปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึงขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 6 ประการ คือ

1. ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึง การรับเอาสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสื่ออำนวยความสะดวกทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น หรือเป็นภาพที่ปรากฏจากสถานที่ บุคคลและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ข้อมูล ข่าวสารส่วนใหญ่จะได้จากสื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งจากการบอกกล่าวที่เป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่ง กฎ ระเบียบ และการบอกกล่าวที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การพูดคุยสนทนา และการบอกต่อกันมา

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการบริหารพัฒนา คือ

- 1.1 เป็นข้อมูลข่าวสาร มีประโยชน์และจำเป็นต่อการบริหารพัฒนางาน
- 1.2 เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการพัฒนาที่ผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์

1.3 เป็นข้อมูลข่าวสารทั้งชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

1.4 น่าเชื่อถือ

1.5 เข้าใจง่าย

1.6 ให้ความรู้ทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ

1.7 นำไปประยุกต์ใช้ได้ง่าย

1.8 ไม่ขัดต่อความเชื่อหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

2. เทคโนโลยี (Technology) หมายถึง การรับเอาความรู้ วิชาการ สิ่งประดิษฐ์หรือเทคนิคจากภายในหรือภายนอกท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีสามารถแบ่งออกเป็นเทคโนโลยีที่เป็นวัตถุ เช่น เครื่องทุนแรง เครื่องจักรต่าง ๆ และเทคโนโลยีที่เป็นความรู้ด้านการบริหารงานต่าง ๆ

ลักษณะของเทคโนโลยีที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 2.1 เป็นเทคโนโลยี มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงาน

พัฒนา

- 2.2 เป็นเทคโนโลยีระดับชาวบ้านหรือระดับกลาง
- 2.3 มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้
- 2.4 เป็นที่ยอมรับของประชาชน
- 2.5 เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น
- 2.6 สอดคล้องกับความเชื่อหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่น

3. **ฐานะทางเศรษฐกิจ (Economic Status)** หมายถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางการเงิน และความเป็นอยู่ของหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาจากรายได้ของหน่วยงานเองที่ได้รับจากการค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาด การออมทรัพย์และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นด้วยตนเองรวมตลอดไปถึงรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล เช่น งบประมาณ เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุน หรือเงินบริจาคจากภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น

ลักษณะของฐานะทางการเงินของหน่วยงานที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 3.1 ไม่ยากจนหรือล้าหลังจนเกินไป
- 3.2 หน่วยงานหรือบุคคลจากภายในและภายนอกท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงิน
- 3.3 ช่วยเหลือตนเองหรือพึ่งพาตนเองด้วยการหารายได้หรือเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น การออมทรัพย์ การค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาด และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3.4 นำเงินไปใช้ในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

4. **ทรัพยากร (Resource)** หมายถึง ความรู้ความสามารถของคนรวมตลอดไปถึงสิ่งต่าง ๆ และกำลังคนทั้งจากภายในและภายนอกท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เช่น น้ำ ป่าไม้และดิน

ลักษณะของทรัพยากรที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 4.1 เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานพัฒนาและต่อความเป็นอยู่ของประชาชน
- 4.2 เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดและมีประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ และดิน
- 4.3 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

4.4 ในท้องถิ่นมีทรัพยากรมากเพียงพอ

4.5 ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

4.6 มีบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจากภายใน และภายนอกท้องถิ่นช่วยเหลือ แทรกแซง อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากร

5. การเสียดสีเพื่อส่วนรวมของกรรมการ (Mentality) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีจิตใจซื่อสัตย์ เสียดสี อดทน ขยัน พึ่งตนเอง และร่วมมือกัน เพื่อนำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและตนเอง ซึ่งได้มาจากการอบรมสั่งสอน การฝึกอบรม หรือปลูกฝังโดยบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะของการเสียดสีเพื่อส่วนรวมของผู้ปฏิบัติงานที่สนับสนุนการบริหารงานและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา คือ

5.1 ผู้ปฏิบัติงานศรัทธา เชื่อมั่นว่า การเสียดสีเพื่อส่วนรวมมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา

5.2 มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคน ในเรื่องความซื่อสัตย์ ความเสียดสี ความรักและห่วงใยในท้องถิ่น ความขยัน การพึ่งตนเอง และการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาเพื่อท้องถิ่น

5.3 ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนาทางจิตใจหรือได้รับการปลูกฝังให้เสียดสีเพื่อส่วนรวม โดยผ่านทาง การฝึกอบรม หรือปลูกฝังทั้งทางตรงและทางอ้อม จากบุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับ

5.4 มีองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่นที่มีบทบาทในการปลูกฝังการเสียดสีเพื่อส่วนรวมให้กับผู้ปฏิบัติงาน

6. กลุ่มของสังคมหรือการเมืองในท้องถิ่น (Social and Political Organization) หมายถึง สภาพทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหาร และการจัดองค์กรในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการมีกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น อันได้แก่ กลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร ศูนย์สาธิต การตลาด กลุ่มทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เช่น สตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มศาสนา กลุ่มพัฒนา และกลุ่มทางการเมือง การปกครอง เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะทำงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) หรือกลุ่มกิจกรรมที่สนับสนุนการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต่าง ๆ



ลักษณะของกลุ่มทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่นที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 6.1 เป็นกลุ่มมีพลังและมีความสำคัญ พร้อมทั้งเชื่อมั่นว่า พลังของกลุ่มสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ได้
- 6.2 ใช้ประโยชน์จากกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น
- 6.3 สมาชิกกลุ่มมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง
- 6.4 มีจำนวนไม่มากหรือน้อยเกินไป
- 6.5 มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มไม่มากนัก
- 6.6 ร่วมมือกันระหว่างกลุ่ม
- 6.7 ปราศจากการแทรกแซงด้วยอิทธิพล หรือการเงิน
- 6.8 ฝึกรวมในเรื่องการรวมกลุ่ม
- 6.9 มีปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การรวมกลุ่มเข้มแข็ง เช่น คนมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีความรู้ทางวิชาการ และเงินสนับสนุน
- 6.10 มีกิจกรรมทางการเมือง การเลือกตั้ง การรักษาสิทธิ หน้าที่และผลประโยชน์ ตลอดจนการสร้างอำนาจต่อรอง การส่งเสริมและปลูกฝังประชาธิปไตยในท้องถิ่น
- 6.11 กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นสอดคล้องกับวัฒนธรรมหรือสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ฐานะทางการเงินของหน่วยงานและบุคลากร ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากร และกลุ่มสังคมและการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ได้รับ ถ้าเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารงานและมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่น ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับปัจจัยในทางที่ไม่สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนางานก็สามารถทำให้หน่วยงานล้มเหลวและไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานได้

### 1.2.8 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล

อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ (2540 : 48-53) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารและการพัฒนาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้วางรากฐานในการกระจายอำนาจการบริหารและการพัฒนาบางส่วนให้กับองค์กรระดับตำบล แต่ปัจจุบันเจตนารมณ์ข้อนี้ยังคงคลุมเครือ และมีข้อโต้แย้งหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้กระจายอำนาจลงไปอย่างจริงจัง เพราะตามหลักการของการกระจายอำนาจเป็นการให้อิสระชุมชนในการตัดสินใจ แต่ในกฎหมายยังระบุให้เจ้าหน้าที่ของภาคราชการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ นายอำเภอ มีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นด้านการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารบุคคล และการจัดทำแผน เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 90) และการอนุมัติเห็นชอบข้อบังคับตำบลต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 87)

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนเกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้สาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของการกระจายอำนาจและการบริหารงานนั่นเอง เมื่อข้าราชการในระดับภูมิภาคได้อำนาจในการควบคุมก็มักใช้อำนาจในลักษณะที่คุ้นเคย คือ ในลักษณะการบังคับบัญชามากกว่าการปรับเปลี่ยนตามหลักการของการกระจายอำนาจ ซึ่งสมควรให้การดูแลในลักษณะให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งการที่มีข้าราชการมากำกับดูแลอย่างใกล้ชิดทำให้เกิดปัญหาได้หลายประการ เช่น

2.1) ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการและประชาชนในเรื่อง

ผลประโยชน์

2.2) ภาคราชการครอบงำการพัฒนาโดยการขึ้นนำการจัดสรร

งบประมาณ

2.3) โครงการพัฒนาที่ดำเนินการยังไม่ตรงกับความต้องการของ

ชุมชน

2.4) จำกัดและขัดขวางโอกาสในการพัฒนาศักยภาพขององค์กร

ระดับชุมชน

2.5) เป็นช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชันของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งระดับชุมชนและระดับที่สูงขึ้นไป

3) ในบางพื้นที่พบว่า มีความขัดแย้งและความไม่เข้าใจระหว่าง ข้าราชการผู้ควบคุมและประชาชนในระดับชุมชน ซึ่งมีมุมมองในการพัฒนาและการให้บริการ ที่แตกต่างกัน และในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการในการหาข้อยุติ ความแตกต่างจากมุมมองนี้ เกิดขึ้นจากการที่แต่ละฝ่ายมีประสบการณ์ ความรู้ และข้อมูลที่แตกต่างกัน ในขณะที่กฎหมาย ได้ให้อำนาจในการจัดสรรงบประมาณและการให้บริการแก่สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ซึ่งมีความต้องการดำเนินงานบางประเภทที่ชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของ ชุมชน บ่อยครั้งพบว่าโครงการดังกล่าวมักถูกทักท้วงโดยข้าราชการในระดับอำเภอ ทำให้ ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปมปัญหาที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง และการ เชนิญหน้าระหว่างข้าราชการและประชาชนได้ในอนาคต

4) ปัญหาด้านการบริหารงานและการดำเนินงานตามระบบระเบียบของ ภาคราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายงบประมาณ และดำเนินการตามระเบียบราชการซึ่งบุคลากรในระดับตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหาร งานยังไม่มีประสบการณ์มากนัก แม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการอบรม ทักษะด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารการเงิน การคลัง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่มีความ คืบเคย จึงมักประสบปัญหาติดขัดหลายประการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอยังไม่สามารถให้ คำตอบได้ชัดเจน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในการประมาณการ งบประมาณรายรับประจำปี เนื่องจากยังไม่เข้าใจและมีข้อมูลชัดเจนว่ารายได้จากภาษีอากรที่ จัดสรรโดยส่วนกลางจะเป็นจำนวนเท่าไร ทำให้ไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานประจำปีได้ อย่างเป็นระบบ

5) บุคลากรที่เกี่ยวข้องและที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาด ศักยภาพและการวางแผนและพัฒนาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมนอกกรอบกิจกรรม ที่เคยทำและคุ้นเคย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงทำเฉพาะโครงการที่ผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลและข้าราชการสามารถเข้าใจ

6) ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินงานตามระเบียบราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุให้มีการบริหารงานตามระเบียบ ทำให้การบริหารงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อน จึงจำเป็นต้องแสวงหาบุคลากรที่มีความชำนาญในระบบราชการเป็นพิเศษเข้ามาช่วย เป็นที่ปรึกษา แม้ว่ามาตรา 72 จะเปิดโอกาสให้มีการขอขี้มตัวข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ได้

โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

7) ขาดอุปกรณ์และสถานที่ทำงานที่เหมาะสม ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปสำหรับหน่วยงานที่เกิดใหม่

8) การทำงานในพื้นที่ซึ่งไม่มีกลไกและรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานที่ควรเป็นในรูปแบบของหุ้นส่วนในการพัฒนา โดยเฉพาะกับหน่วยงานของภาคราชการไม่เกิดขึ้นมากนัก

9) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เช่น การดูแลด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ดังนั้นการที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติการพัฒนา และให้บริการสาธารณะในระดับชุมชนจึงยังไม่เห็นภาพชัดเจน

10) การวางแผนและการคัดเลือกโครงการพัฒนา โดยปกติยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์และบุคลากรในการสนับสนุนกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งชายและหญิงได้ร่วมคิดและระดมความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ทำให้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ

2. เกิดความขัดแย้งและไม่เข้าใจกันระหว่างผู้ควบคุมนโยบาย และผู้ปฏิบัติหน้าที่ในระดับตำบล เพราะความรู้ ประสบการณ์ และสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน

3. ปัญหาการบริหารและดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ เพราะบุคลากรระดับตำบลยังขาดความรู้และประสบการณ์

4. บุคลากรขาดการวางแผนในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

5. ขาดงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนา

6. ระบบการบริหารยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานอย่างแท้จริง

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

#### ความหมายของการบริหาร (Administration)

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 14) กล่าวว่า วิชา การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์ และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative resource) มาประกอบการตาม กระบวนการการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

สุทธิ ทองประดิษฐ์ (2533 : 74) กล่าวว่า วิชา การบริหาร หมายถึง กระบวนการร่วมมือของกลุ่มบุคคล เพื่อผลักดันทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติที่พร้อมจะใช้ ให้เคลื่อนไหวไปในทิศทางที่เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้วางไว้

สมยศ นาวิการ (2536 : 18) กล่าวว่า วิชา การบริหาร หมายถึง กระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การตั้งการ และการควบคุมกำลังความพยายามของ สมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้สำเร็จในเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของการบริหารที่ได้นำเสนอไว้ จะเห็นได้ว่า การบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
  2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
  3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
  4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
  5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้น จึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) เพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group effort) ในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์
  6. การบริหารมีลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ทรัพยากรการบริหาร โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัย สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการจัดการเป็น

องค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่ที่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้น จากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ กรีนวูด (Greenwood, 1965 : 74-75) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ทั้งนี้โดยย้าถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากสิ่งซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยคืออย่างมีคุณค่าหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติม ต่างออกไปอีกคือมี คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's

การที่มีนักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นเพิ่มเติม ในเรื่องทรัพยากรการบริหารดังกล่าวแล้วนั้น แม้ว่าจะเป็นเรื่องปลีกย่อยไปจากทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นก็ตาม แต่ก็ช่วยทำให้มองเห็นภาพรวมของทรัพยากรทางการบริหารที่กว้างมากขึ้น

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในทางบริหารนี้ หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (Executive function) นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารได้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดหาบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของลูธอร์ กุลิก (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิค (Lyndal Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้



กูลิค และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1937 : 17) ได้สรุปกระบวนการบริหารไว้ในหนังสือชื่อ "Paper on the Science of Administration" ซึ่งเขียนขึ้นในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCoRB Mode" ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ดังนี้

1. P = Planing หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจรณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตแล้ว กำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและ สมบูรณ์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการ ศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่อง การจัดแบ่งส่วนงานนี้ จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัด ตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาในแง่ของการ ควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำ หรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไข อุปสรรคข้อขัดข้องตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administration reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the right man in the right job) กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพ ในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างว่า การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายการวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การ หนึ่งให้ได้มาและได้ประโยชน์ ตลอดจนการบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มี

ประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย (สุกิจ จุลละนันท์ : 2535 : 18 – 19) กระบวนการที่วุ่นวายจึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับแต่ การสรรหา และรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานขององค์กรไป

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยความสะดวก รวมทั้งการควบคุม งานและนิเทศน์งาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยความสะดวกในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็น หลักการอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับ บัญชามาก เหตุเพราะว่าการที่จะอำนวยความสะดวกให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการ ตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

5. Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การ ดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่นศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การ ประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานการร่วมมือประสานงาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำใน การปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วย ให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

เมื่อก้าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึง เพราะมีความ สำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสาร ที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึง การประชาสัมพันธ์ (Public relations) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการ รายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มากการรายงาน โดยทั่วไปหมายถึง วิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาและหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการ รายงานนั้นอยู่ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบ และกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณ และแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไปมักมีวงจร

ที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรมงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน

- 7.1 การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive Preparation and Submission)
- 7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Authority)
- 7.3 การดำเนินการ (Execution)
- 7.4 การตรวจสอบ (Audit)

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ กระบวนการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นขั้นตอน คือ มีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล และงบประมาณ

#### 1.4 การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

##### 1.4.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-19) อธิบายว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” หมายถึง “คุณความดี ความถูกต้อง” และ “อภิบาล” หมายถึง “บำรุงรักษา ปกครอง” ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึงการปกครองบำรุงรักษาด้วยความดี ด้วยความถูกต้อง ตรงกับคำว่า Good Governance ในภาษาอังกฤษ ธรรมาภิบาลในความหมายสากล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศที่ภาคต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ธรรมาภิบาลแนวสากลนี้จึงเน้นที่กฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

อรพินท์ สพอิชชัย (2545 : 2) กล่าวถึงความหมายของธรรมาภิบาลว่า หมายถึง การกำหนด กลไกและกติกาในสังคมเพื่อให้บริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีสุข มีเสถียรภาพและความมั่นคงในสังคม

รัชนา ศานติยานนท์ (2544 : 19) อธิบายความหมายของ Good Governance ว่าหมายถึง การบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์กรทุกระดับ มีความพึงพอใจ

วรลักษณ์ มนัสเอื้อศิริ (2541 : 14) ให้คำอธิบายว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การบริหารจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่า ทั้งประชาชน ข้าราชการ ผู้บริหารประเทศ เป็นหุ้นส่วนกัน ในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่า จะเกิด ธรรมรัฐ หรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์ กติกาที่จะทำให้เกิดความ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพความเป็นธรรม และการมีส่วนร่วมของสังคมในการ กำหนดนโยบายการบริหาร ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2541 : 81) ให้ความหมายของธรรมรัฐ หรือ Good Governance ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดไปขึ้นพื้นฐานจากเดิม ซึ่งเป็นการจัดการ ฝ้ายเดี่ยวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะของการจัดการปกครอง (Governance) มาเป็นการ เปลี่ยนเป็นการปกครองในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างภาครัฐกับสังคม

โรจน์ พรหมสาส์น (2541 : 16-17) กล่าวว่า Good Governance หมายถึง การบริหารการปกครอง ที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรในการ ตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมี ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Effectiveness / Accountability)

วรภัทร โตรณะเกษม (2541 : 20) กล่าวว่า Good Governance คือ การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของ (Owner Rights) ที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร กรณีของภาครัฐนั้นผู้เป็นเจ้าของก็คือประชาชน ซึ่งใช้สิทธิของตนผ่านการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้ง ขณะที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาเพื่อกำกับดูแลผู้บริหารประเทศ คือ รัฐบาล ให้บริหารประเทศไปในทางที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

จากความหมายของธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์ในการธำรงรักษาย่านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยสมาชิกที่อยู่ในองค์กรทุกระดับมีความพึงพอใจ”

#### 1.4.2 โครงสร้างของธรรมาภิบาล

ได้มีนักวิชาการ และองค์กรต่าง ๆ กำหนดโครงสร้าง หรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ไว้ดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 33-34) กล่าวถึง โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาลว่าประกอบด้วยตัวประกอบ สำคัญ 4 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation)
2. ความสุจริต โปร่งใส (Honesty and transparency)
3. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)
4. กฎเกณฑ์ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and predictability)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542 : 19-20) รายงานไว้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่า การบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยหรือธรรมาภิบาล หมายถึง การจัดการระบบบริหารบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าวด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายกิจการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดาคำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาสังคม การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดี และเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรดาคำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สุดจิต นิมิตรกุล (2543 : 13-14) กล่าวถึงโครงสร้าง หรือองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่กระทรวงมหาดไทยยึดถือ ซึ่งประกอบด้วย 11 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) คือ การมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน



2. ความยั่งยืน (Sustainability) เป็นการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมือง ชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ
3. ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งชอบธรรม (Legitimacy) ประชาชนให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตัวไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน
4. มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่าง ๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจน และเป็นไปตามที่กำหนด
5. ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน
6. มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะเพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้กับการทำงานได้และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อให้ทุกหน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ร่วมกัน
7. ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น
8. การอดทนอดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลายรวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากดูรวมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้
9. การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of law) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม
10. ความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่
11. การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ในการควบคุมให้ออนงานบางอย่างไปห้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดหรืองานบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้ออกชนดำเนินการแทน

จากโครงสร้างของธรรมาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า โครงสร้าง หรือ องค์ประกอบของธรรมาภิบาลประกอบด้วย หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

#### 1.4.3 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล

ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดผลตาม วัตถุประสงค์จำเป็นจะต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่าพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตาม เกณฑ์มาตรฐานมากน้อยเพียงใด ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะใช้ ตรวจสอบระดับธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กร ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับหน่วยงาน ในระดับประเทศนั้น เอเจอร์ (2545 : 27) อธิบายว่า สิ่งที่มีความสัมพันธ์กันในการปกครอง และบริหาร (governance) อันเป็นตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของประเทศ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับตลาด
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจาก การรวมตัวโดยสมัครใจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง (นักการเมือง) กับผู้ได้รับการแต่งตั้ง (ข้าราชการ)
5. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการปกครองระดับท้องถิ่นกับผู้ที่อยู่อาศัย ในเขตเมืองและชนบท
6. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
7. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ

ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของแต่ละองค์กรจะต้องเหมาะสมกับแต่ละชนิดขององค์กร อาจพิจารณาตามหลักต่อไปนี้ (สถาบันพระปกเกล้า 2544 : 69)

1. ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน
2. ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวชี้วัดเอง
3. ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวชี้วัดและกรอบตัวชี้วัด
4. ต้องมีข้อมูลที่สนับสนุนการได้มาซึ่งตัวชี้วัด
5. ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวชี้วัดได้อย่างชัดเจน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว นักวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2544 : 50-61) ได้เสนอ ตัวอย่างตัวชี้วัดจำแนกตามลักษณะโครงสร้างดังต่อไปนี้

## 1. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความชอบธรรม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
กฎหมาย	<p>การยึดถือหลักและปฏิบัติตามแนวของกฎหมายอย่างถูกต้องและรัดกุม</p> <p>การป้องกันและปราบปรามการใช้จ่ายเงินไปในทางมิชอบ</p> <p>กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้</p> <p>การปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการที่เปลี่ยนไป</p> <p>การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมและได้รับการยอมรับจากประชาชน</p> <p>สิทธิของผู้ต้องหาในการต่อสู้คดี</p> <p>ความเท่าเทียมของสิทธิหญิงและชาย</p>	<p>จำนวนคดีที่มีการจับตัวผู้ต้องหาผิดตัวมาดำเนินคดี</p> <p>จำนวนคดีที่มีการร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องการฟอกเงิน</p> <p>อัตราส่วนของจำนวนคดีที่เกิดขึ้นต่อจำนวนคดีที่มีการดำเนินคดีจนถึงที่สุด</p> <p>จำนวนกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่</p> <p>ผลการสำรวจความพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของตุลาการ</p> <p>โอกาสในการแต่งตั้งทนายเพื่อผู้คดีของผู้ต้องหา</p> <p>อัตราส่วนของผู้หญิงและผู้ชายดำรงตำแหน่งบริหาร</p> <p>จำนวนองค์กรต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี</p> <p>รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนเมืองชนบท</p> <p>จำนวนนาที่เกษตรกรเป็นเจ้าของ</p> <p>จำนวนผู้ค้าสินค้าและบริการ</p> <p>ราคาสินค้าและบริการที่เหมาะสมกับคุณภาพ</p> <p>โอกาสในการเลือกซื้อสินค้าและบริการ</p>
เศรษฐกิจ	<p>การกระจายรายได้</p> <p>การผูกขาดในการขายสินค้าและบริการ</p>	

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของตนเองเข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ โอกาสและสิทธิทางการศึกษา	ทัศนคติในเรื่องบทบาทและความสำคัญของประชาชนในสังคม จำนวน และที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ/เอกชน จำนวนนักเรียนที่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี สัดส่วนผู้จบการศึกษาภาคบังคับ จำนวนห้องสมุดประชาชน อัตราการรู้หนังสือของประชาชน
การเมือง	วาระการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองและการบริหาร สิทธิทางการเมือง	วาระการทำงานที่ชัดเจนของผู้บริหารระดับต่าง ๆ การแสดงออกถึงการมีเสรีภาพของประชาชน

## 2. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใส

ตารางที่ 2 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความโปร่งใส

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงของรัฐ การสรรหาบุคลากรเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย ออกลอน	การมีคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคล การเปิดสอบแข่งขันทั่วไป การใช้ระบบคุณธรรมพิจารณาความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับตำแหน่ง การใช้ระบบกฎเกณฑ์ที่มีคุณธรรม มีความถูกต้อง

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	<p>เปิดเผยข้อมูลการเมืองที่ชัดเจน ต่อประชาชนระหว่างการเลือกตั้ง</p> <p>การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของ พรรคการเมือง นักการเมืองและ ผู้บริหารระดับสูงของรัฐ</p> <p>การรับรู้ข้อมูลของประชาชนต่อการ ดำเนินงานของรัฐสภา</p> <p>การกล่าวหาหรือเรียนให้สอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>ความชัดเจนของเกณฑ์ในการใช้ ดุลยพินิจของส่วนราชการ มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็น รูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ ของส่วนราชการ</p> <p>การติดตามผลของคดีคอร์รัปชันที่อยู่ ในระหว่างการดำเนินการ</p> <p>การกระตุ้นความตื่นตัวของประชาชน และการสร้างความร่วมมือในการ ต่อต้านการคอร์รัปชัน</p> <p>การเสริมสร้างความโปร่งใสและ ต่อต้านคอร์รัปชัน</p>	<p>ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้จะดำรงตำแหน่งสำคัญ ต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ</p> <p>ให้ข้อมูลพรรคร่วมรัฐบาลล่วงหน้า</p> <p>การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับ รายจ่ายต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง และ ประกาศให้สาธารณชนทราบ</p> <p>จำนวนเงินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในการ หาเสียงของแต่ละพรรค</p> <p>การเปิดเผยรายงานการประชุมสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>การถ่ายทอดการประชุมของการประชุม สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือ สอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการ ที่มีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ</p> <p>ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณชน</p> <p>การทวงถามการเสนอข่าวสารของ ประชาชนที่มีต่อสื่อและหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>การจัดทำโพลเพื่อสำรวจความคิดเห็น ประชาชนต่อกรณีปัญหาคอร์รัปชัน</p> <p>การก่อตั้งองค์กรเพื่อความโปร่งใส ในประเทศไทย</p>

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	<p>การจัดคอร์รัปชัน</p> <p>การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนทราบอย่างเปิดเผย</p> <p>การเซนเซอร์และการเข้าถึงสื่อต่างประเทศ</p> <p>การรับรู้ข้อมูลของประชาชน</p> <p>การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ</p>	<p>โปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)</p> <p>จำนวนเงินค่าธรรมเนียม ค่าปรับที่รัฐได้รับจากประชาชนต่อจำนวนเงินที่ประชาชนต้องจ่ายจริงตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>จัดให้มีห้องข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้วยตนเอง</p> <p>ความทันสมัยและรวดเร็วในการเผยแพร่ข้อมูล</p> <p>คุณภาพสื่อ</p> <p>ร้อยละของประชาชนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐต่อประชากรที่ต้องการข้อมูลข่าวสารทั้งหมด ร้อยละของชุมชนที่สามารถรับคลื่นวิทยุได้ทั้ง AM และ FM</p> <p>จำนวนเรื่องที่มีการทำประชาพิจารณ์</p> <p>การกระจายของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมการประชาพิจารณ์</p> <p>อัตราส่วน of ประชาชนที่พอใจต่อการบริการของรัฐต่อจำนวนผู้มาใช้บริการ</p>
เศรษฐกิจ	<p>การเปิดประมูลโดยทั่วไปและเปิดเผย</p>	<p>การนำเอาระบบการประมูลทั้งหมดเข้า Internet</p> <p>การนำเสนอรายงานโครงการ งบประมาณเปิดเผยต่อสาธารณะ</p>



ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
เศรษฐกิจ	การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐบาล  การเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณของรัฐ  บรรยากาศการลงทุน	ให้ตัวแทนชุมชนหรือประชาคมรวมเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ  ติดประกาศแจ้งข้อมูลข่าวสารทางสื่อ  ผลการสำรวจบรรยากาศการลงทุนในประเทศต่าง ๆ ของ World Development report survey

### 3. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง  การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ  คุณภาพของงานด้านปริมาณและความถูกต้อง  ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน  การร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ  การเข้าร่วมประชุมของสมาชิก อบต.  การตรวจสอบการทุจริต	ผลการสำรวจความพอใจของผู้ใช้บริการ  ผลการประเมินประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน  ผลการประเมินคุณภาพของงาน  จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน  สถิติจำนวนร้องเรียนหรือข้อกล่าวหา  ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20  จำนวนคดีการร้องเรียนเรื่องทุจริตและ หรือราษฎรบังหลวงจำนวนคดีที่ดำเนินการเสร็จแล้ว

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	<p>การมีระบบการตรวจสอบที่ดี</p> <p>สื่ออิสระ</p> <p>การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐโดยสื่อสารมวลชน</p> <p>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา</p>	<p>จำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ</p> <p>จำนวนองค์กรณีอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญใหม่</p> <p>การเสนอให้ใช้การลงประชามติตาม ม.124 ในสัญญาระหว่างประเทศ</p> <p>กองทุนสนับสนุนกรรายงานข่าวแบบเจาะลึก (Investigative Reporting)</p> <p>จำนวนของสถานีวิทยุที่เอกชนหรือชุมชนเป็นเจ้าของ</p> <p>จำนวนรายการสารคดีข่าวเชิงสืบสวน</p> <p>จำนวนสื่อวิทยุและโทรทัศน์เสรีที่เน้นการเสนอข่าวสาร</p> <p>จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีกรรมการแข่งขันสื่อ</p> <p>จำนวนข่าวที่สื่อนำเสนอข่าวเกี่ยวกับคอร์รัปชัน</p> <p>ดัชนีวัดความเป็นอิสระของสื่อโดยฟรีดอม เฮาส์</p> <p>แนวโน้ม/จำนวนข่าวที่ส่งประกวดข่าวยอดเยี่ยมของมูลนิธิอิสรอา มั่นตกุล ว่ามีข่าวการเปิดโปงการทุจริตมากขึ้นเพียงใด</p> <p>สถิติการร้องเรียนเรื่องข้าราชการและนักการเมืองที่ประพฤติทุจริต</p> <p>จำนวนคดีทุจริตที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ป.ป.ช.</p> <p>จำนวนคดีเรื่องราวร้องทุกข์</p>

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	<p>คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Office of the Ombudsman)</p> <p>คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>การจัดสรรคลื่นความถี่</p>	<p>จำนวนข้อมูลกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน</p> <p>จำนวนคดีร้องเรียนที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ</p> <p>จำนวนคดีร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการใช้งบประมาณ</p> <p>องค์กรอิสระจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม (ม.40)</p>
การเมือง	<p>การสร้างกลไกการด้านอำนาจเพิ่มเติม</p> <p>คณะกรรมการการเลือกตั้ง</p> <p>คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ</p> <p>องค์กรตรวจสอบฝ่ายปกครอง (ศาลปกครอง)</p>	<p>การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรบริหาร</p> <p>จำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนว่ามีการทุจริตเลือกตั้ง</p> <p>จำนวนเขตเลือกตั้งที่ กกคต. สั่งให้มีการนับคะแนนใหม่</p> <p>จำนวนเงินชั้นสูงที่ถูกกำหนดไว้ใช้ในการหาเสียง/การแสดงผลค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง</p> <p>สถิติการอุทธรณ์และร้องเรียนของประชาชนสื่อ</p> <p>จำนวนคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ให้บริการกับเอกชนผู้รับบริการ</p>

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	<p>ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทางการเมือง</p> <p>ศาลยุติธรรม</p> <p>วุฒิสภา</p>	<p>จำนวนคดีความผิดทางอาญาของ นักการเมืองที่ทุจริต</p> <p>จำนวนคดีพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณา/ จำนวนคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ</p> <p>การให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดย ไม่สังกัดพรรคการเมือง</p>
เศรษฐกิจ	<p>ประสิทธิภาพของรัฐบาล</p> <p>การจัดทำงบประมาณของ อบต. การเปิดเผยข้อมูลโครงการ และ งบประมาณของรัฐ</p> <p>การจัดสรรงบประมาณตำบลให้ โครงการในแผนพัฒนาตำบลของ อบต.</p> <p>ความเสี่ยงในการลงทุน</p> <p>กฎหมาย</p> <p>ความรัดกุมของระบบกฎหมาย</p> <p>ศาลรัฐธรรมนูญ</p>	<p>กลุ่มเครื่องมือเพื่อให้ตรวจสอบความมี ประสิทธิภาพของการบริหารการปกครอง (Aggregation Governance indicators) จัดเก็บภาษีได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80</p> <p>การเปิดเผยแผนงานและงบประมาณ ของหน่วยงานราชการ</p> <p>การจัดสรรงบประมาณให้ตำบล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70</p> <p>การจัดอันดับความน่าเชื่อถือเพื่อการ ลงทุน (Country Risk Review)</p> <p>การจัดอันดับภาวะการคอร์รัปชันของ ประเทศในเอเชีย (Corruption in Asia)</p> <p>จำนวนคดีข้อขัดแย้งและข้อกฎหมาย ที่ขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ</p> <p>จำนวนคดีทุจริตประพฤติกมิชอบ</p>

## 4. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตารางที่ 4 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	<p>การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ธุรกิจและประชาชน</p> <p>การมีคุณธรรม</p> <p>การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการ ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและ นอกองค์กรลดลง</p> <p>ประสิทธิภาพขององค์กรที่ต่อต้าน คอร์รัปชัน</p> <p>การเซนเซอร์และความสามารถเข้าถึง สื่อต่างประเทศ</p> <p>การปฏิรูประบบราชการ</p>	<p>การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติที่ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่ม หลากหลายในสังคม</p> <p>มีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความมีระเบียบวินัย ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อสภาพความเป็นอยู่ในสังคม</p> <p>จำนวนข้อร้องเรียนร้องทุกข์ของประชาชน</p> <p>การสำรวจทัศนคติของประชาชนที่มีต่อ สื่อมวลชน ป.ป.ช. ส.ต.ง. พรรคการเมือง รัฐบาล</p> <p>คุณภาพของสื่อ</p> <p>จำนวนกฎหมายใหม่และจำนวนกฎหมาย ที่แก้ไข</p> <p>จำนวนหน่วยงานราชการที่มีการปรับ โครงสร้างใหม่</p> <p>โครงการการออกจากราชการก่อนกำหนด อายุเกษียณ</p> <p>จำนวนลดลงของอัตราการเพิ่มจำนวน ราชการ</p> <p>การยุบเลิกหน่วยงานราชการ</p>

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	<p>คุณสมบัติของรัฐมนตรี</p> <p>การแก้ปัญหาของรัฐ</p> <p>การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน</p> <p>ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ</p> <p>การควบคุมคุณภาพการบริหารจัดการของภาครัฐ (TQM : Total Quality Management)</p> <p>USA National Performance Review</p>	<p>การกำหนดคุณวุฒิและวุฒิของผู้ที่จะมาเป็นรัฐมนตรีให้สูงขึ้น</p> <p>จำนวนเรื่องที่ประชาชนร้องทุกข์ผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ</p> <p>จำนวนเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐ</p> <p>จำนวนเรื่องที่รัฐสามารถแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนได้สำเร็จ</p> <p>ระยะเวลาที่ชัดเจนของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน</p> <p>จำนวนโครงการที่ดำเนินงานได้แล้วเสร็จตามระยะเวลาและงบประมาณ</p> <p>จำนวนงบประมาณที่ประหยัดได้ต่อปี</p> <p>การกำหนดรางวัลเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (PQA : Philippines Quality Award)</p> <p>ค่าใช้จ่ายที่ประหยัดได้อันเกิดจากกฎระเบียบที่น้อยลง จำนวน 28 พันล้านดอลลาร์ต่อปี</p> <p>จำนวนกฎระเบียบที่น้อยลงถึง 16,000 หน้าต่อปี</p>
กฎหมาย	<p>การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ</p> <p>การจัดการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน</p> <p>การจัดเก็บภาษี</p>	<p>จำนวนองค์กรรัฐวิสาหกิจ</p> <p>อัตราส่วนของหมู่บ้านที่สาธารณูปโภคครบต่อจำนวนหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศ</p> <p>จำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้จากประชาชน</p> <p>จำนวนเรื่องที่มีการดำเนินการจัดเก็บภาษีย้อนหลัง</p>



ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
กฎหมาย	การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย	การสำรวจการปฏิรูปกฎหมาย Legal reform survey

### 5. ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ตารางที่ 5 ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
สังคม	<p>ประชาพิจารณ์/การไต่สวนสาธารณะ</p> <p>ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือโครงการของรัฐ</p> <p>สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย การแสดงประชามติ</p> <p>การรับรู้ข่าวสาร</p> <p>สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>การจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน</p> <p>การประท้วงเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม</p>	<p>จำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐ</p> <p>เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น</p> <p>จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น</p> <p>จำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ</p> <p>คุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม</p> <p>ผลการสำรวจความพึงพอใจ</p> <p>จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมแสดงประชามติ (50,000 คน ตาม กม.รชน.)</p> <p>สัดส่วนการซื้อหนังสือพิมพ์ต่อประชากรหนึ่งพันคน (เช่น 63./1000)</p> <p>ร้อยละของประชากรที่เปิดรับสื่ออย่างน้อยวันละ 1 ชม. ต่อเนื่องตลอดปี</p> <p>สมาชิกสภาที่ปรึกษาที่มีตัวแทนจากภาคประชาชน</p> <p>จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชน</p> <p>จำนวนของการชุมนุมประท้วงรัฐบาล (ครั้ง/กลุ่ม)</p>

ด้าน	ตัวชี้วัด	ตัวอย่างตัวชี้วัด
การเมือง	<p data-bbox="459 410 683 455">การใช้สิทธิเลือกตั้ง</p> <p data-bbox="459 523 740 569">ความสนใจทางการเมือง</p> <p data-bbox="459 920 799 966">ความเข้าใจระบบการเลือกตั้ง</p> <p data-bbox="459 1045 831 1147">การมีส่วนร่วมของผู้หญิงในทางการเมือง</p> <p data-bbox="459 1272 842 1431">การรักษาสิ่งแวดล้อม การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>	<p data-bbox="906 410 1378 512">ร้อยละของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p> <p data-bbox="906 523 1398 625">จำนวนผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและพรรค</p> <p data-bbox="906 637 1235 682">จำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง</p> <p data-bbox="906 694 1437 739">จำนวนผู้ที่ได้ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง</p> <p data-bbox="906 750 1430 852">จำนวนครั้ง/ความถี่ของการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการในเรื่องการเมือง</p> <p data-bbox="906 864 1198 909">การบริหาร การปกครอง</p> <p data-bbox="906 920 1350 1022">จำนวนบัตรเสียต่อจำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด</p> <p data-bbox="906 1034 1398 1079">สัดส่วนของจำนวน ส.ส. และ ส.ว. ที่เป็น</p> <p data-bbox="906 1090 1350 1136">ผู้หญิงต่อจำนวนรวม ส.ส. และ ส.ว.</p> <p data-bbox="906 1147 1398 1249">ร้อยละของสตรีที่เป็นผู้นำชุมชนต่อจำนวนผู้นำชุมชนทั้งหมด</p> <p data-bbox="906 1261 1334 1306">จำนวนองค์กรเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม</p> <p data-bbox="906 1317 1334 1363">จำนวนข้อเรียกร้องให้มีการถอดถอน</p> <p data-bbox="906 1374 1238 1419">ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

## 1.4.4 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ตารางที่ 6 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

หลักธรรมาภิบาล	ตัวชี้วัด
หลักนิติธรรม ความโปร่งใส	การจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน การจัดตั้งหน่วยงานให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความโปร่งใสของสมาชิก อบต.
ความรับผิดชอบ	การจัดทำข้อบังคับงบประมาณได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ สมาชิก อบต. ขาดประชุมไม่เกินร้อยละ 20 การจัดสรรงบประมาณตำบลมากกว่า 70% ของงบพัฒนาให้แก่โครงการ ในแผนพัฒนาตำบล
ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล	การพิจารณาการใช้งบประมาณกับผลงานที่ได้ว่าคุ้มกับเงินที่ได้ใช้จ่าย ไปหรือไม่
การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	ฝ่ายบริหาร อบต. ได้ใช้กลไกประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่อง สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนและชุมชนตำบลหรือไม่ เมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อบต. และประชาชน ได้มีการจัดเวที เพื่อไต่สวนสาธารณะว่าข้อเท็จจริงคืออะไร อบต. จัดให้มีการลงประชามติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถ หาฉันทามติได้ การให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อบต. ได้ ซึ่งมีการระบุไว้ใน บันทึกของมหาดไทย ถึง อบต.
หลักการมีส่วนร่วม ของประชาชน	การให้ประชาชนมีส่วนในการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อทำ ข้อบังคับงบประมาณประจำปีของ อบต. โดยนำแผนที่จัดทำแล้วมาทำ ประชาพิจารณ์ตามหนังสือสั่งการของมหาดไทย ปี พ.ศ. 2541
หลักคุณธรรม	คณะผู้บริหาร อบต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนเรื่องทุจริตหรือไม่ มีการให้บริหารประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องจัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 80%

### 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ชงชัย สันติวงษ์ (2541 : 77-78) ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรทั่วไป จะมีส่วนประกอบที่ใช้จัดโครงสร้างองค์กร ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ

1. การสร้างประสิทธิภาพในการใช้คนทำงานที่มีปริมาณมาก ก็คือการพิจารณาสร้างประสิทธิภาพในการเตรียมงานขององค์กรที่มีปริมาณมาก และมีความสลับซับซ้อน ประกอบด้วยงานมากมายหลายอย่าง ให้มีการแบ่งให้คนและฝ่ายต่าง ๆ ทำอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการพิจารณาจัดแบ่งงานตามความถนัด (Job Specialization) จะเป็นหัวข้อเรื่องสองเรื่องที่เกี่ยวข้องกันและต้องชั่งน้ำหนักด้วยแนวคิดทั้งสองนี้คู่กันไป

2. การจัดระบบรูปแบบเป็นทางการ (Formalization) หรือให้คนหมู่มากที่เข้ามาทำงานทำหน้าที่ที่ต่างกัน มุ่งไปในทิศทางเดียวกันเพื่อผลประโยชน์ตามเป้าหมายขององค์กรที่วางไว้

3. การรวมศูนย์อำนาจการบริหารงาน (Centralization) หรือให้การทำงานขององค์กรมีการกำกับทิศทางดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับองค์กรในฐานะหน่วยงานรวม

บทบาทขององค์กรในการทำหน้าที่บริหารงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นจะต้องมีหลักการและองค์ประกอบในการบริหารงานครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ทำการวางแผนงาน (Planning) หรือการที่จะต้องถือเป็นการรับผิดชอบในการพิจารณากำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้าในการนี้ เขาย่อมต้องมีกระบวนการนักคิด (Conceptual Thinking) ที่สมบูรณ์และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) พัฒนากลยุทธ์ (Strategies) จัดทำแผนงาน (Program) จัดสรรงบประมาณการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ (Procedures) และแนวนโยบาย (Policies) ที่ดีที่สุดสำหรับองค์กรของตนเองภายหลังจากการวิเคราะห์และคาดการณ์ (Forecast) สภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างระมัดระวังและรอบคอบ

2. ดำเนินการจัดองค์กร (Organizing) คือ การรับผิดชอบที่ต้องจัดเตรียมและจัดให้มีความสัมพันธ์กันอย่างดีระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำหน้าที่นี้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารสิ่งของและทรัพยากรต่าง ๆ ภายหลังจากได้ใช้ดุลพินิจ และมีข้อ

ตัดสินใจยุติแล้วว่าจะทำอะไรบ้าง การดำเนินการเพื่อจัดการตามกระบวนการ ประกอบด้วย งานที่จะต้องทำ คือ จัดทำโครงสร้างขององค์กร กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ระบุขอบเขตตำแหน่งต่าง ๆ

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ ภาระหน้าที่กับการบริหารจัดการตัวคน การคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะงาน

4. การสั่งการ (Directing) ภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลสั่งการให้งานเป็นไปตามที่ต้องการ รู้จักมอบหมาย ชักจูงใจและกระตุ้นให้ทุกคนทำงานดี รู้จักการประสานงานของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้ดี ช่วยให้การงานของทุกคนได้ผลสูงสุด ช่วยให้งานของทุกฝ่ายสอดคล้องและเสริมกัน

5. การควบคุม (Controlling) คือ การมุ่งบังคับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องคอยระดมงานต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ กระบวนการวิธีการควบคุมภายใต้ระบบการควบคุมที่จัดขึ้นก็คือ การวัดผลงานที่ทำไปด้วยการเปรียบเทียบกับมาตรการที่กำหนด เพื่อช่วยให้ทราบข้อแตกต่างที่ผิดไปจากแผนและสามารถดำเนินการแก้ไขให้เข้าสู่ทิศทางที่ถูกต้องได้ การรู้จักใช้ระบบการตอบแทนและลงโทษจึงเป็นศิลปะสำคัญที่ผู้บริหารทุกคนจำต้องเข้าใจเสมอ นักบริหารกับการวางแผน การวางแผนจะต้องคิดว่าเรื่องนั้นจะอย่างไร เมื่อไร ที่ไหน โดยใคร ต้องใช้เงิน วัสดุอะไรบ้าง

กิตติมา ปรีดีดิติก (2539 : 238 – 333) ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารองค์กรที่จะได้รับผลสำเร็จและตรงตามเป้าหมายได้ จะต้องมีการมีปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์กร เพื่อจะนำมาวิเคราะห์และเข้าใจปัญหาได้อย่างถูกต้องซึ่งจะประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

### 1. พฤติกรรมองค์กร (Organization Behavior)

การบริหารองค์กรหรือการจัดการ เป็นกระบวนการบริหารทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ สถานที่ ฯลฯ นอกจากนี้ผู้บริหารยังจำเป็นจะต้องศึกษาทำความเข้าใจกับตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการบริหารอีกด้วย เช่น กระบวนการจัดการ การติดต่อสื่อสาร ความพึงพอใจในการทำงาน ภาวะผู้นำ เป็นต้น ในบรรดาตัวแปรต่าง ๆ มีตัวแปรหนึ่งซึ่งน่าจะได้รับการศึกษาเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคคล นั่นคือ พฤติกรรมองค์กร ซึ่งเรื่องพฤติกรรมของคนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารอยู่แล้ว และพฤติกรรมของคนแต่ละคนก็มีความสลับซับซ้อนและแตกต่างกันไปมากมาย

ยากที่จะศึกษาได้ลึกซึ้งในแต่ละบุคคลอยู่แล้ว ยิ่งมารวมกลุ่มกันเข้าเป็นองค์กร พฤติกรรมที่ปรากฏออกมาภายในองค์กรก็ยิ่งเป็นเรื่องที่น่าศึกษายิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า เมื่อบุคคลรวมกันเข้าเป็นองค์กรก็จะก่อให้เกิดพฤติกรรมองค์กรขึ้นมา พฤติกรรมองค์กรนี้จะแตกต่างจากพฤติกรรมส่วนบุคคล เพราะพฤติกรรมในองค์กรนี้เป็นพฤติกรรมของกลุ่มคนที่เกิดขึ้นใหม่ โดยพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่มารวมกันโดยมีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย เช่น ระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณี ดังนั้น พฤติกรรมองค์กรจึงเป็นพฤติกรรมของกลุ่มคนในองค์กรนั่นเอง

พฤติกรรมองค์กร หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายในองค์กร สมรรถภาพในการปฏิบัติงาน และผลที่แสดงออกถึงความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย พฤติกรรมองค์กรนี้เกิดจากพฤติกรรมของสมาชิกเป็นรายบุคคล พฤติกรรมกลุ่ม และพฤติกรรมระหว่างกลุ่ม สัญลักษณ์ของพฤติกรรมองค์กรที่ช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมาย และการทำงานมีประสิทธิภาพนั้นมักจะปรากฏให้เห็นในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น คาดการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ถูกต้อง กำหนดเป้าหมาย แผนงานและนโยบายได้เหมาะสม สามารถทำกำไรได้ติดตามสมควร มีความสามารถรับผิดชอบต่อสังคม สามารถผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณประโยชน์ ตลอดจนสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อคนงาน ต่อรัฐบาล แม้แต่การมีเครื่องจักรที่ดีกว่า มีระบบซ่อมแซมที่ดีกว่า หรือการได้รับการมั่นใจจากแหล่งวัตถุดิบที่จะมีมาป้อนโรงงานได้โดยอิสระ ฯลฯ นั่นคือ ความสำเร็จของพฤติกรรมองค์กร

## 2. พฤติกรรมผู้นำ (Leader Behavior)

ผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือผู้จัดการ หรือหัวหน้างาน ไม่ว่าจะในหน่วยงานเล็ก หรือใหญ่ หน่วยงานราชการหรือเอกชนก็ตามย่อมมีบทบาทที่เป็นผลสำเร็จ และประสิทธิภาพของงานอย่างยิ่ง บางครั้งการจัดองค์กรแม้จะไม่ถูกต้องเรียบร้อยอยู่บ้าง ก็อาจได้รับผลงานสูงได้ แต่ถ้าพฤติกรรมในการนำของผู้นำในส่วนราชการนั้นไม่ดี แม้การจัดองค์กรจะถูกต้อง และดีเพียงใดก็ตาม ผลงานที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานนั้น ๆ ย่อมจะสมบูรณ์ได้ยาก ดังนั้น จึงถือว่าผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือหัวหน้างาน เป็นตัวหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและต่อผลงานเป็นส่วนรวม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำที่ดี มีพฤติกรรมในการนำที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะความสำเร็จของงานทุกด้านขององค์กรขึ้นอยู่กับผู้นำ ซึ่งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ หรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าในทุกองค์การต้องการมีผู้นำที่มีคุณลักษณะเหมาะสมและมีพฤติกรรมในการบริหารงานได้ดี และสามารถปกครองบังคับบัญชาผู้ร่วมปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม ก็ไม่สามารถระบุได้ว่า ผู้นำแบบใดหรือพฤติกรรมอย่างไรเป็นลักษณะที่ควรนำไปใช้มากที่สุด ทั้งนี้ ต้องขึ้นกับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ลักษณะโครงสร้างขององค์การ ระดับชั้นของบุคลากร ซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์การ และนโยบายขององค์การนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ก่อนอื่นจะได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำก่อน เพื่อจะได้ทราบว่าพฤติกรรมผู้นำอย่างไรซึ่งถือว่าเป็นแบบผู้นำที่ดีและเป็นที่ต้องการ

### 3. การติดต่อสื่อสาร (Communication)

เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า การติดต่อสื่อสารนั้นมีขึ้นพร้อม ๆ กับการมีมนุษย์เกิดขึ้นในโลก เพราะเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันย่อมมีปฏิสัมพันธ์กันในด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน เมื่อยังมีคนน้อยระบบสังคมยังไม่ยุ่งยากซับซ้อน การสื่อสารก็เป็นไปอย่างง่าย ๆ ใช้กริยาท่าทางประกอบ แต่เมื่อสังคมขยายกว้างออกไป การสื่อสารก็พัฒนาไปเป็นการใช้ภาษา ซึ่งถือความเข้าใจกันได้ในหมู่พวกตน ยิ่งสังคมกว้างขึ้นมีการติดต่อระหว่างชนต่างหมู่บ้าน คือ มีระยะทางมาเกี่ยวข้องก็เปลี่ยนแปลงใช้สัญญาณต่าง ๆ เช่น ควันไฟ เสียงกลอง เครื่องเป่าต่าง ๆ ต่อมามนุษย์ต้องการเรื่องราวหรือข้อความยังคงอยู่ไปถึงคนรุ่นหลัง จึงมีการพัฒนาเครื่องมือสื่อสารเป็นรูปภาพ เป็นตัวอักษร และกลายมาเป็นสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ยิ่งเทคโนโลยีก้าวหน้าไปเท่าใด ระบบการติดต่อสื่อสารก็ก้าวหน้าตามไปด้วยอย่างไม่หยุดยั้ง

จะเห็นได้ว่า การติดต่อสื่อสาร มีความจำเป็นแก่ชีวิต ทั้งในส่วนบุคคลและองค์การต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคล มนุษย์เรามีชีวิตอยู่ก็ต้องติดต่อกับบุคคลอื่นอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่บุคคลในครอบครัว คนที่ทำงานด้วยกัน ในทำนองเดียวกัน การที่องค์การต่าง ๆ ดำเนินกิจการได้สำเร็จตามจุดหมาย หรือเป้าหมายก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร เพราะการดำเนินงานหากจะให้เป็นไปอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้บริหารจำเป็นต้องกระจายข่าวสารเกี่ยวกับองค์การ รวมทั้งระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ให้คนในองค์การทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็ต้องการได้รับผลย้อนกลับ ว่าสิ่งที่ได้กระจายไปนั้นคนในองค์การได้รับทราบและปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด ถ้ามีเหตุขัดข้องจะได้แก้ไขเพื่อทำให้การบริหารของงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการสื่อความหมายเป็นเสมือนระบบโลหิตที่ไหลไปหล่อเลี้ยงร่างกายองค์การใดที่มีระบบสื่อความหมายไม่สมบูรณ์ การบริหารงานองค์การนั้นก็ขาดประสิทธิภาพ

สมยศ นาวิกาน (2538 : 288) กล่าวว่า iva การติดต่อสื่อสารในองค์การสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ด้วยการออกแบบสายใยของการติดต่อสื่อสารที่ได้รับข่าวสารไปยังศูนย์การตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด นอกจากนี้การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ใช้สายใยของการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารในองค์การให้ดีขึ้นด้วย การออกแบบสายใยและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เป็นวิธีการที่ควรจะใช้ร่วมกัน

#### 4. ความขัดแย้ง (Conflict)

ในการจัดองค์การนั้น เรื่องของควมมีประสิทธิภพของงานในสิ่งทีผู้บริหารมีความปรารถนาที่จะให้ได้มาสำหรับองค์การของตนอย่างยิ่ง แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วการบริหารหรือการจัดองค์การย่อมมีอุปสรรค ผลงานทีได้รับอาจจะไม่มีประสิทธิภาพสูงตามทีผู้บริหารปรารถนา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเกิดปัญหาหรือเกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์การ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งปัญหาหรือความขัดแย้งทีเกิดขึ้นนั้นบางครั้งผู้บริหารก็สามารถแก้ไขได้โดยไม่ยากนัก แต่ในบางกรณีเป็นปัญหาใหญ่และรุนแรงยากแก่การแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งเป็นปัญหาซึ่งเกิดได้กับคนทุกระดับ โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ซึ่งถือกันว่ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ช่วยแก้ปัญหความขัดแย้งต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี

สำหรับประเภทของความขัดแย้งนั้น อาจแบ่งโดยเน้นลักษณะของคนกับงาน ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งกันทางเนื้อหา (Substantive Conflict) เป็นความขัดแย้งทีเกิดขึ้นเนื่องจากมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในเรื่องราวต่าง ๆ หรือในนโยบายทีจะปฏิบัติหรืออาจขัดแย้งกันทางปฏิบัติก็ป็นได้ นอกจากนี้ อาจขัดแย้งกันในเรื่องการแสวงหาทรัพยากร เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนความคิดเห็นในเรื่องบทบาท เป็นต้น

2. ความขัดแย้งกันทางอารมณ์ (Emotional Conflict) เป็นความขัดแย้งทีเกิดขึ้นจากความรู้สึกพึงพอใจในเหตุการณ์ หรือไม่พอใจในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการขัดแย้งในทางเนื้อหาเป็นเบื้องต้นก็ได้ การเกิดความขัดแย้งกันทางอารมณ์ขึ้นนี้อาจจะก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ทีไม่พึงประสงค์ขององค์การตามมา เช่น มีความโกรธมีความไม่ไว้วางใจ มีการตำหนิว่ากล่าว มีความกลัว ตลอดจนแสดงพฤติกรรมทีไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ขึ้นได้

วิธีการโดยทั่วไปที่สามารถใช้ในการบริหารความขัดแย้งในองค์กรมีอยู่หลายอย่าง คือ

1. กำหนดกฎและระเบียบวิธีการปฏิบัติมาตรฐานขึ้นมา เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ประกันการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างยุติธรรมและยุติความขัดแย้งที่คาดคะเนได้
2. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการ การออกแบบงาน ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และด้านอื่น ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เพื่อลดหรือเพิ่มความขัดแย้ง
3. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบผลตอบแทนเพื่อสนับสนุนการแข่งขันหรือความร่วมมือ
4. ยอมให้แต่ละฝ่ายที่มีเป้าหมายต่างกันเป็นผู้แทนในกลุ่มกำหนดนโยบาย เช่น ผู้แทนแรงงานในคณะกรรมการอำนวยการ ผู้แทนนักศึกษาในคณะกรรมการประจำคณะ เพื่อสนับสนุนการเผชิญหน้าในการเสริมสร้าง
5. สร้างตำแหน่งหน้าที่พิเศษที่รับผิดชอบในการประนีประนอมและการตัดสินชี้ขาดขึ้นมาเพื่อช่วยยุติความขัดแย้ง
6. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับสำคัญ ให้สามารถใช้วิธีการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม เช่น การฝึกอบรมผู้จัดการปฏิบัติการ

#### 5. ความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction)

ปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้การทำงานประสบผลสำเร็จ ก็คือ ความพึงพอใจในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานที่มีความพึงพอใจในการทำงานย่อมปฏิบัติงานได้สำเร็จ และได้ผลดีมากกว่าคนที่ไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะมาจากสาเหตุใด ดังนั้นในการบริหารงานการทำความเข้าใจเรื่องความพึงพอใจในการทำงานไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะความพึงพอใจเป็นกระบวนการทางด้านจิตวิทยาที่ผู้บริหารไม่สามารถมองเห็นได้ เพียงแต่มีการคาดคะเนว่ามีหรือไม่มีบนพื้นฐานของการสังเกตพฤติกรรมของคนเท่านั้น ดังนั้นในการบริหารงานจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร สมาชิกขององค์กรจึงจะมีความพึงพอใจในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นการยากที่ผู้บริหารจะต้องเข้าใจและรู้ถึงสิ่งที่จะช่วยก่อให้เกิดความพึงพอใจขึ้นได้ ผู้บริหารไม่มีทางเลือกเลย ผู้บริหารที่ฉลาดจึงพยายามที่จะศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและ

องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจขึ้นได้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานให้เกิดประโยชน์ยิ่ง ๆ ขึ้นไป

### หลักการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน

ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงาน ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ ความพึงพอใจหากเกิดขึ้นที่ใดแล้ว ที่นั้นย่อมเต็มไปด้วยความตั้งใจทำงาน การให้ความร่วมมือกับหน่วยงาน บรรยากาศในองค์การสดชื่น เป็นต้น ดังนั้น การสร้างความพึงพอใจในการทำงานเป็นสิ่งที่ผู้บริหารพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานต่อไป

ได้มีผู้เสนอแนะวิธีการสร้างความพึงพอใจในการทำงานไว้แตกต่างกันมาก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเห็นถึงการตอบสนองความต้องการของบุคคลในหน่วยงานที่พึงจะมี ดังนั้น ผู้บริหารจึงพึงมีบทบาทในการสร้างความพึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้น ดังนี้

1. ต้องรู้และเข้าใจในความสามารถของบุคลากรทุกคนในหน่วยงาน เพื่อจะได้จัดงาน ได้ถูกต้องและเหมาะสม
2. สร้างสัมพันธภาพอันดีกับผู้ร่วมงาน
3. การมอบหมายงานจะต้องชัดเจน
4. มีเทคนิคในการควบคุมงาน
5. ให้ทุกคนได้ทราบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
6. จัดงานที่ท้าทาย และริเริ่มงานใหม่ ๆ ให้ทำเสมอ
7. กำหนดเวลาพัก่อนให้แน่นอน และมีระยะเวลาานพอสมควร เพื่อเป็นการลดความเมื่อยหน่ายในการทำงาน
8. ส่งเสริมให้มีสภาพการทำงานที่ดี
9. บริหารงานด้วยความเที่ยงธรรม
10. ให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี
11. ให้ความมั่นคงในชีวิต และความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน
12. ยกย่องชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดีเด่น
13. ให้ทุกคนรู้จักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของคณะ
14. จัดสวัสดิการต่าง ๆ ภายในองค์การ

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์กรที่จะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ พฤติกรรมองค์กร พฤติกรรมผู้นำ การติดต่อสื่อสาร ความขัดแย้ง และความพึงพอใจในการทำงาน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องศึกษาทฤษฎีหลักการแล้วนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการบริหารจัดการองค์กร

## 1.6 สภาพทั่วไปของอำเภอเมืองมหาสารคาม

### 1.6.1 ที่ตั้งและเนื้อที่ (ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองมหาสารคาม. 2548 : 1-3)

อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตั้งอยู่ที่กึ่งกลางของจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งตั้งอยู่ตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ห่างจากกรุงเทพมหานคร 459 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 604 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 377,500 ไร่

### 1.6.2 อาณาเขต

อำเภอเมืองมหาสารคาม มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอและจังหวัดข้างเคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลท่าขอนยางและตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม และติดต่อกับตำบลกุดฆ้องไชย กิ่งอำเภอม้องไชย จังหวัดกาฬสินธุ์

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลสีแก้วและตำบลม่วงลาด อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลเสือโก้ ตำบลงัวบา อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลแก้งแก อำเภอโกสุมพิสัย และตำบลบ่อใหญ่ ตำบลวังแสง อำเภอแกลง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

### 1.6.3 ลักษณะภูมิประเทศ และแหล่งน้ำที่สำคัญ

สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ไม่มีภูเขา เป็นเนินดินสูง ๆ ต่ำ ๆ ทั่วไป ที่ดินบางส่วนเป็นดินเค็ม มีแม่น้ำชีไหลผ่านตำบลท่าสองคอน ตำบลแก้ง ตำบลพัฒนา และตำบลท่าคูม ซึ่งเป็นแม่น้ำที่สำคัญ นอกจากนี้ยังมีลำห้วยสายยาว ซึ่งเป็นประโยชน์ในด้านการเกษตรคือ ห้วยคะคาง ห้วยแอ่ง และมีอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง คือ อ่างเก็บน้ำแก้งเลิงจาน อ่างเก็บน้ำโคกก่อ และอ่างเก็บน้ำหนองกระทุ่ม ตำบลเขวา

#### 1.6.4 พื้นที่และการใช้ประโยชน์

อำเภอเมืองมหาสารคาม มีพื้นที่ทั้งหมด 377,500 ไร่ เป็นเนื้อที่ทำการเกษตร 195,412 ไร่ หรือร้อยละ 51.76 ของพื้นที่ทั้งหมด ร้อยละ 85 เป็นพื้นที่ทำนา 1663,930 ไร่ รองลงมาเป็นทำไร่ 13,723 ไร่ ไม้ผล 13,119 ไร่ ปลูกผัก 1,640 ไร่ เฉลี่ยเกษตรกรมีพื้นที่ทำการเกษตรครัวเรือน 1.2 ไร่ ที่นา เฉลี่ย 9.7 ไร่ ต่อครัวเรือน ที่เหลือเป็นการทำไร่และไม้ผล สภาพดินเป็นชุดต่าง ๆ หลายชุด เช่น ดินชุดโคราซ ดินชุดพิมาย ดินชุดราชบุรี ดินชุดร้อยอ็ด และพบดินเค็มบ้างในบางตำบล ซึ่งจำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขและรณรงค์ให้เกษตรกรได้ประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพดินต่อไป

#### 1.6.5 ภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศ เป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู คือ

1.6.5.1 ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ - มิถุนายน

1.6.5.2 ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายน - พฤศจิกายน

1.6.5.3 ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน - กุมภาพันธ์

#### 1.6.6 การปกครอง

อำเภอเมืองมหาสารคาม แบ่งเขตการปกครองตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 เป็น ตำบล หมู่บ้าน จำนวน 13 ตำบล 185 หมู่บ้าน ดังนี้ (ไม่รวมตำบลตลาด)

1.6.6.1 ตำบลเกิ้ง มี 14 หมู่บ้าน

1.6.6.2 ตำบลแก่งสิงงาน มี 17 หมู่บ้าน

1.6.6.3 ตำบลเขวา มี 24 หมู่บ้าน

1.6.6.4 ตำบลโคกก่อ มี 16 หมู่บ้าน

1.6.6.5 ตำบลดอนหว้าน มี 9 หมู่บ้าน

1.6.6.6 ตำบลท่าตูม มี 10 หมู่บ้าน

1.6.6.7 ตำบลท่าสองคอน มี 23 หมู่บ้าน

1.6.6.8 ตำบลห้วยแอ่ง มี 10 หมู่บ้าน

1.6.6.9 ตำบลเวงนาง มี 17 หมู่บ้าน

1.6.6.10 ตำบลบัวค้อ มี 10 หมู่บ้าน

1.6.6.11 ตำบลหนองปลิง มี 8 หมู่บ้าน

1.6.6.12 ตำบลหนองโน มี 8 หมู่บ้าน



1.6.6.13 ตำบลลาดพัฒนา มี 19 หมู่บ้าน

#### 1.6.7 การปกครองท้องถิ่น

1.6.7.1 มีเทศบาล 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองมหาสารคาม และเทศบาลตำบลเวียงนาง

1.6.7.2 มีองค์การบริหารส่วนตำบล 13 แห่ง คือ อบต.แก่งสิงงาน อบต.เขวา อบต.โคกก่อ อบต.ดอนหว้าน อบต.ห้วยแอ่ง อบต.เวียงนาง อบต.บัวค้อ อบต.หนองโน อบต.หนองปลิง อบต.ลาดพัฒนา และอบต.เกิ้ง

## 2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural-Functional Theory)

มิลตัน (Milton. 1981 อ้างถึงใน สุขชัย วิมานไพจิตร. 2545 : 49 )

ให้ความหมายของ โครงสร้างและหน้าที่ ไว้ดังนี้

โครงสร้าง (Structural) หมายถึง ปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันของแต่ละบุคคลที่ยึดเหนี่ยวกันด้วยสายใยแห่งความสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นไปอย่างเหนียวแน่นหรืออย่างหลวม ๆ ก็ได้

หน้าที่ (Functional) หมายถึง บทบาทที่สมาชิกมีต่อกลุ่มหรือแนวประพฤติกรรมปฏิบัติต่อกันและกันของบุคคล ในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือในสังคมนั้น ซึ่งเมอร์ตันยังได้แบ่งหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. หน้าที่ที่เป็นวัตถุประสงค์โดยตรง (Manifest Function) คือ หน้าที่ที่มุ่งให้เกิดผลจากการกระทำในสังคมที่อยู่ภายในกรอบของวัฒนธรรม ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวของระบบ

2. หน้าที่แฝง (Latent Function) คือ หน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลโดยไม่ตั้งใจ ในสถานการณ์เดียวกัน

พาร์สันส์ (Parson. มปป ; อ้างถึงใน สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. 2536 : 46-50)

กล่าวว่า กลุ่มหรือองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ที่เกี่ยวพันกันอยู่ในระบบสังคมที่ใหญ่กว่าขึ้นไป การรวมตัวของบุคคลจึงถือว่าเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกัน และกลุ่มจะมีรูปแบบที่เป็นระบบ ปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนรวม มีรากฐานอยู่บนสภาวะพลวัตแห่งความสมดุล (Dynamic Equilibrium) เพราะโครงสร้างหน้าที่ของกลุ่มย่อย

มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การปรับตัวของระบบต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก ความเจริญเติบโตในลักษณะผิดแผกแตกต่างไปจากโครงสร้างและหน้าที่เดิม การเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลหรือกลุ่มของบุคคล ซึ่งตามทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของพาร์สัน ได้แบ่งลักษณะหน้าที่ออกเป็น 4 อย่าง คือ

1. มีการปรับตัว (Adaptation) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติจะต้องมีการจัดหาทรัพยากร เช่น การทำงานประมาณ การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดหาสถานที่ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บุคคลสามารถบรรลุเป้าหมาย

2. การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal Achievement) หมายถึง การระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้จัดหามาเพื่อปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จต่อเป้าหมายของกลุ่ม กล่าวคือ เป็นการแสวงหามรรควิธี (Mean) ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย (End)

3. การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration) หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ (Inter Unit Relationship) เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัย และประสานสอดคล้องกัน

4. การรักษามาตรฐานตามแบบฉบับและการแก้ความตึงเครียด (Pattern Maintenance and Tension Management) หมายถึง กลุ่มจะต้องมีความสามารถดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานในการดำเนินงานตามแบบฉบับและสามารถที่จะรักษาความรู้สึกและความสัมพันธ์ยึดเหนี่ยวระหว่างสมาชิก

นอกจากนี้พาร์สันส์ ยังได้เสนอแนวคิดว่าการกระทำมีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาระบบสังคม การกระทำระหว่างกัน (Interaction) ระหว่างผู้กระทำ (Actor) สถานการณ์ (Situation) จุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ (Goals) วิธีการ (Means) และแนวคิดของผู้กระทำ (Actor's Orientation) เมื่อขยายความให้มีความชัดเจนจึงสามารถสรุปได้ว่า หมายถึง การที่ผู้กระทำซึ่งเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ต่าง ๆ ดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายภายใต้สถานการณ์นั้น

การกระทำระหว่างผู้กระทำดังกล่าว หรือความสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อกันนี้เกิดเป็นระบบสังคมขึ้น การที่จะเกิดเป็นระบบสังคมได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขใหญ่ ๆ อยู่ 2 ข้อ ดังนี้

1. ผู้กระทำจะต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสภาวะและบทบาทของตน
2. ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากสังคม

ในระบบสังคมนั้นมีกระบวนการสำคัญที่ทำให้ระบบสังคมเกิดขึ้นอย่างมีระเบียบ พาร์สันส์ เรียกกระบวนการนั้นว่า สภาวะการเปลี่ยนแปลงเป็นสถาบัน (Institutionalization) ซึ่งมีความหมายว่า การที่บุคคลมีบทบาทต่าง ๆ เนื่องจากบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่านิยมและความเชื่อของวัฒนธรรมเหล่านั้นได้แทรกซึมอยู่ภายใต้ระบบบุคลิกภาพของบุคคลได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และเป็นระยะเวลาาน ตลอดจนมีบทบาทโทษและการให้รางวัล ซึ่งช่วยสนับสนุนสภาวะการเปลี่ยนแปลงสถาบันไว้ดังนี้

1. ผู้กระทำทั้งหลายกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ
2. วิธีการที่ผู้กระทำปฏิบัตินั้นได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างทางสังคม
3. บรรทัดฐานเกิดขึ้นจากการปรับตัวของผู้กระทำต่อคนอื่น จนสร้างเป็นบรรทัดฐานขึ้นมา
4. ในขณะที่เดียวกันที่บรรทัดฐานที่สร้างขึ้นมาจากกระทำระหว่างกันแล้ว บรรทัดฐานเหล่านั้นถูกจำกัดอยู่ภายใต้แบบแผนวัฒนธรรม
5. ในทางกลับกันที่บรรทัดฐานเป็นตัวกำหนดการกระทำระหว่างกัน สิ่งสำคัญที่พาร์สันส์กล่าวถึงระบบสังคมในชุมชนที่จะสามารถรักษาระบบไว้ให้ได้ นั้น จะต้องทำหน้าที่ของสังคมทั้ง 4 ประการ คือ การปรับตัว การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการรักษามาตรฐานของสังคมด้วย

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2536 : 70) กล่าวว่า จุดเน้นของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ สังคมจะต้องมีความมั่นคง โดยไม่สนใจเรื่องของการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากถ้าส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ส่วนประกอบอื่นของสังคมก็มักจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม ซึ่งลักษณะทั่วไปของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ ทุกสังคมประกอบด้วยบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ของส่วนต่าง ๆ ทางสังคม องค์ประกอบแต่ละส่วนของสังคมจะมีหน้าที่ และทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อความสมบูรณ์และความอยู่รอดของสังคมทุกสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาคุณภาพของสังคม สังคมจะมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกในสังคมมีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องของสถานภาพ บทบาท และค่านิยม

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การที่มนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นทีม เพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นจะต้องมีการประกอบกิจกรรมร่วมกัน และในการปฏิบัติกิจกรรมนั้นให้สำเร็จและมีประสิทธิภาพต้องอาศัย

ความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในสังคม หรือต้องอาศัยประสิทธิภาพของทีมงาน ทีมงานจะต้องปรับตัวเข้าหากันในการปฏิบัติงาน มีการประสานงานกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามระดับมาตรฐานที่ต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบย่อยในระบบการเมือง และเป็นระบบย่อยของสังคม ดังนั้นระบบย่อยนี้จึงมีความสัมพันธ์ต่อเนืองที่จะเชื่อมโยงระบบสังคมและมีโครงสร้างหน้าที่ที่จำเป็นในการดูแลรักษาและพัฒนาสังคมให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงได้

## 2.2 ทฤษฎีการจัดองค์การ

สมคิด บางโม (2543 : 127-130) การจัดองค์การเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคลากร และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์การ ในที่นี้จะนำหลักการจัดองค์การในระบบราชการมาศึกษา หลักที่สำคัญของการจัดการองค์การ มีดังนี้

### 2.2.1 การกำหนดหน้าที่การงาน

การกำหนดหน้าที่การงาน (Function) นั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานและภารกิจ จึงหมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การ ลักษณะขององค์การ และขนาดขององค์การ

### 2.2.2 การแบ่งงาน

การแบ่งงาน (Division of Work) หมายถึง การแยกงาน หรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันได้ด้วยกัน หรือแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงาน แล้วมองงานนั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความสามารถหรือความถนัดในการทำงานนั้น ๆ โดยตั้งเป็นหน่วยงานย่อยขึ้นมารับผิดชอบ

### 2.2.3 หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ

หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งหน่วยงานเช่นนี้ทำให้เห็นลักษณะของงานเด่นชัดขึ้น

2.2.3.1 หน่วยงานหลัก หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การและบุคคลที่ปฏิบัติงานที่ขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชา องค์การทุกแห่งจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์โดยตรงต่อความ

สำเร็จขององค์การ

ในธุรกิจขนาดเล็ก มักจะมีแค่หน่วยงานหลักเท่านั้น อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบทุกอย่างอยู่กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้จัดการ สมาชิกทุกคนอยู่ภายใต้การควบคุม ตั้งการจากผู้จัดการแต่เพียงผู้เดียว ในบริษัทผู้ผลิตหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายผลิตในห้างสรรพสินค้า หน่วยงานหลักคือ ฝ่ายขาย ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยงานประกอบที่อำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานหลัก

2.2.3.2 หน่วยงานที่ปรึกษา หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยให้หน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงาน หรือเป็นรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาในบริษัทต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ฝ่ายวิจัยวางแผน ฝ่ายตรวจสอบ

2.2.3.3 หน่วยงานอนุกร หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยบริการแก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอนุกรมมักเป็นงานด้านธุรการ และงานอำนวยความสะดวกเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีหน้าที่บริการลูกค้าขององค์การโดยตรง หรือไม่ได้ปฏิบัติงานอันเป็นงานหลักขององค์การในบริษัททั่วไป ได้แก่ ฝ่ายการงาน ฝ่ายบุคคล เป็นต้น

#### 2.2.4 สายการบังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่าการติดต่อสื่อสารมีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาที่ดีควรมีลักษณะเช่นนี้

จากทฤษฎีดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์การเป็นที่รวมของคนและเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์การปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเต็มความสามารถ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่และมีคนมาก ตลอดงานที่ต้องทำมีมาก จะต้องจัดหมวดหมู่ของงานในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ที่เรียกว่าฝ่าย หรือแผนกงาน จึงจะทำให้การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลกระทบต่อศักยภาพขององค์การในที่สุด

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 3.1 งานวิจัยภายในประเทศ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัย พบว่า วิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักจะประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่แบ่งงาน หรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาการแทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ระบบงานสารบรรณมีการจัดทำสมุดทะเบียนรับและสมุดทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จัดหมู่แฟ้มเอกสาร และการจัดเก็บตู้เอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก ส่วนปัญหาที่พบในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน กำนันยังคงมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกัน

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วม ผลการวิจัย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงาน ดังนี้

1. ความไม่พร้อมขององค์การบริหารงานส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น
- 2 ระดับ คือ



1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงาน  
 องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การที่พนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบปฏิบัติด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากพนักงานส่วนตำบล  
 ส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับการบรรจุใหม่พร้อม ๆ กับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2538  
 และ 2539 ทำให้พนักงานเหล่านี้ขาดประสบการณ์ในการทำงาน และปรากฏว่าพนักงาน  
 บางคนไม่ได้ศึกษาระเบียบปฏิบัติให้ถ่องแท้ ให้ละเอียดก่อนที่จะดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง  
 หรือจัดทำงบประมาณ บางครั้งพนักงานเหล่านี้ปฏิบัติตามคณะกรรมการบริหาร หรือ  
 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ปฏิบัติงานผิดพลาดไปจากระเบียบปฏิบัติ ทั้งโดยเจตนา  
 และไม่เจตนา เช่น การปฏิบัติตามระเบียบด้านการเงิน การคลัง การบัญชีและการงบประมาณ  
 ไม่ถูกต้อง การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการรับเงิน เบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ทำให้เกิด  
 การเสี่ยงต่อการสูญหายของเงิน และการทุจริตด้านการเงิน หรือในบางครั้งการปฏิบัติงานมี  
 ลักษณะไม่โปร่งใส หรือมีเจตนาไม่สุจริต เช่น การไม่ประกาศค่าชี้แจงงบประมาณของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบลให้ประชาชนทราบ การไม่แต่งตั้งผู้ควบคุมงานจากกรรมการผู้  
 มีความรู้ความชำนาญพิเศษ การไม่ลงหลักฐานการส่งมอบงานของผู้รับจ้างหรือกรณีที่มีการ  
 ตรวจสอบจ้างรับงานก่อนงานจะแล้วเสร็จ การปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบการจัดซื้อ  
 จัดจ้างและการจ่ายเงิน ทำให้กว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่สุ่อทุจริต ทำให้งบประมาณที่ควรจะได้นำไปใช้ในการพัฒนา หรือ  
 แก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนลดลง ถูกนำไปใช้ได้อย่างไม่เต็มที่ ทำให้  
 ประชาชนได้รับการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาได้อย่างไม่เต็มที่ หรือล่าช้า

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ ในปัจจุบันองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลได้รับการจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่ แม้รายได้ขององค์การ  
 บริหารส่วนตำบลจะมาจากฐานต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงรายได้ขององค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลส่วนใหญ่โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 ซึ่งมีจำนวน 5,788 แห่ง  
 จากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 6,397 แห่ง (ในปี 2541) มีรายได้ไม่ถึง 3 ล้านบาท  
 ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายที่แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจ่าย เพราะ  
 ประมาณว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และ  
 ค่าตอบแทน จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเหลือรายได้ที่จะนำไปใช้จ่ายในการกิจหน้าที่  
 ตามกฎหมายกำหนดไว้ น้อย ทำให้ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ รัฐจำเป็นจะต้องจัดสรรเงิน  
 อุดหนุนให้้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าจะมีการขยายฐานการ

จัดเก็บภาษีให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บได้กว้างและมากขึ้นเพียงใด องค์กรบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 เหล่านี้ ก็ไม่มีศักยภาพที่จะจัดหารายได้หรือจัดเก็บรายได้ หรือนำมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอเนื่องจากสภาพแวดล้อมขององค์กรบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 เป็นเขตพื้นที่ชนบท และมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น นอกจากนี้ องค์กรบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีป้าย การเก็บค่าขยะ และรายได้ซึ่งมาจากค่าธรรมเนียมและนิติกรรมที่ดินก็มีความไม่แน่นอนขึ้นกับสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้ องค์กรบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาความไม่พร้อมด้านอาคารสถานที่ที่ทำงาน อุปกรณ์การทำงาน การสื่อสาร จำนวนบุคคลที่ไม่เพียงพอและความสามารถของบุคลากรในการใช้งานพัสดุเครื่องมือในการทำงานต่าง ๆ ความไม่พร้อมเหล่านี้ล้วนมีผลในการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิผล และขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการวิจัย พบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง องค์กรบริหารส่วนตำบลหลายแห่งยังมีปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง เช่น จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายบางประเภทไม่เหมาะสมกับการดำเนินการคลัง โครงการตามข้อบังคับไม่มีรายละเอียดของเนื้อหาหรือคุณลักษณะ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในคำชี้แจงประกอบงบประมาณในลักษณะกว้างไม่สมเหตุและความจำเป็น มีการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อซื้อครุภัณฑ์มอบให้กับหน่วยงานอื่น ตั้งรายการใช้จ่ายครุภัณฑ์ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ไม่ประกาศเรื่องการโอนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณให้ประชาชนทราบและไม่แจ้งแก่นายอำเภอ เป็นต้น

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ ยังมี องค์กรบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่มีความจำเป็น เช่น ตั้งงบประมาณใช้จ่ายในเรื่องกำจัดขยะมูลฝอย หรือการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งที่มีความจำเป็นน้อยกว่าปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำ หรือการพัฒนารายได้ให้กับประชาชน โดยเฉพาะในช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้น การจัดทำงบประมาณมีลักษณะกระจายตามความต้องการของสมาชิกทำให้ในการปฏิบัติโครงการพัฒนามีลักษณะการหารเฉลี่ยทุกหมู่บ้าน โดยไม่ได้มาจากความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา และนอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการขาดการประสานงานกับหน่วยงานและท้องถิ่นข้างเคียงและประสานโครงการต่อเนื่อง ซึ่งจะ

ทำให้สามารถประหยัดงบประมาณ และโครงการมีคุณภาพ เช่น กรณีโครงการขนาดใหญ่ การจัดทำงบประมาณในลักษณะที่ไม่ถูกต้องขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้การใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีจำนวนจำกัดถูกนำไปใช้เสริมความต้องการของหน่วยงานอื่น หรือถูกนำไปใช้ในโครงการที่มีความจำเป็น หรือมีความจำเป็นน้อย นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีหลายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช้จ่ายเงินตามแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การใช้จ่ายเงินซึ่งมีอยู่จำกัดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

2.3 การจัดซื้อจัดจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในการปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ เช่น การกรอกรายการจัดซื้อจัดจ้างไม่ละเอียดครอบคลุมทุกรายการ การไม่อ้างเหตุผลความจำเป็นในการขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง การไม่กำหนดระยะเวลาดำเนินการแล้วเสร็จ การปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การลงลายมือชื่อของคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน ไม่ลงรายการวันเดือนปีที่ตรวจรับพัสดุ ไม่ลงบัญชีคุมวัสดุครุภัณฑ์ นอกจากนี้ จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งใช้พัสดุไม่เหมาะสม และไม่คุ้มค่า เช่น มีการจัดซื้อพัสดุมากเกินความจำเป็น ซื้อพัสดุที่มีคุณภาพสูงเกินความจำเป็น และจัดซื้อโดยมีราคาสูงกว่าที่ทางราชการกำหนด การจัดซื้อจัดจ้างและการใช้พัสดุดังกล่าวข้างต้นเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตคอร์รัปชั่นเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ และส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้วัสดุครุภัณฑ์ที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริงเป็นการไม่ประหยัด การรู้จักซื้อวัสดุครุภัณฑ์และการกระทำตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดจะสามารถทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลประหยัดเงินงบประมาณด้านนี้ เพื่อที่จะมีเงินเหลือไว้ในกิจการหรือดำเนินการด้านอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในเรื่องนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลควรให้ความสนใจตรวจสอบการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างของช่างโยธาเป็นพิเศษ เนื่องจากในการลงโทษผู้กระทำผิดวินัยขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ช่างโยธาได้ดำเนินการผิดวินัยมากถึงร้อยละ 45 จากพนักงานส่วนตำบลทั้งหมด

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ในทางปฏิบัติพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ยังไม่ทราบหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายและการเก็บรักษาเงิน จากการตรวจสอบของกรมการปกครอง พบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น กรมการรับ-ส่งเงินไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแต่งตั้ง หลักฐานการเบิก-จ่ายเงิน

(ฎีกา) ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้เบิกและผู้ตรวจและผู้อนุมัติฎีกาไม่ได้ลงลายมือชื่อ 'ไม่ใช้ใบมอบฉันทะในการรับเงินแทน การจัดทำบัญชีทะเบียนการจัดทำรายงานและงบการจ่าย' ไม่ถูกต้อง การนำเงินฝากธนาคารยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง การเก็บรักษามีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง การยกเลิกใบเสร็จรับเงินยังปฏิบัติไม่ถูกต้อง การจัดทำบัญชีทะเบียนรายงานและงบการเงิน โดยไม่ถูกต้อง เนื่องจากพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ศึกษาระเบียบให้เข้าใจ โดยละเอียด หรือเมื่อไม่เข้าใจและไม่ปรึกษาผู้รู้ทำให้ผู้ปฏิบัติจะต้องมีความผิดพลาดวินัย หรือถูกเรียกเงินคืนกรณีได้รับการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือในกรณีที่ผู้รับผิดชอบด้านการเงินดำเนินการบกพร่องเช่นนี้แล้วจะทำให้ผู้ตรวจสอบ เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือคณะกรรมการบริหารตรวจสอบได้ยาก ทำให้เป็นช่องโหว่ในการทุจริต ซึ่งในเรื่องนี้ บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องควรจะให้ความสนใจ เนื่องจากหัวหน้าส่วนการคลัง ได้รับการลงโทษทางวินัยมากถึงร้อยละ 29 จากผู้กระทำผิดของพนักงาน

2.5 การกำกับดูแล ตรวจสอบ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบลได้บัญญัติในส่วนของกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจเรียกสมาชิกสภากรรมการบริหาร พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ หากปรากฏว่า การกระทำของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ และหากปรากฏว่า การกระทำของกรรมการบริหารฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้กรรมการบริหารนั้นทั้งคณะ หรือบางส่วนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ

นอกจากนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลอีกหลายประการ โดยเริ่มตั้งแต่การกำกับดูแลในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร คุณสมบัติของการเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล การเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับตำบล ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการตรวจสอบในเรื่องการคลัง การบัญชี การเงิน และการร้องเรียน ตามที่กระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ อาจสรุปได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ การกำหนดดูแลโดยการออกกฎระเบียบ และการกำกับดูแลโดยให้บุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.6 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

2.6.1 ปัญหาในการออกกฎระเบียบตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้คือการออกกฎหมายระเบียบที่สลับซับซ้อน มีรายละเอียดขึ้นตอนมากเกินไป ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบได้อย่างถูกต้องและการที่ระเบียบกำหนดให้ใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในบางภาคหรือในบางพื้นที่ เช่น การกำหนดราคาวัสดุ หรือการกำหนดค่าจ้างแรงงาน ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นแต่ละภาคย่อมมีสภาพที่แตกต่างกันไป การกำหนดในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งพยายามหลีกเลี่ยงระเบียบกฎหมาย

2.6.2 ปัญหาในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะนี้ทำให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล กับผู้ที่ถูกกำกับดูแล สับสนว่าในแต่ละฝ่ายใครมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด เพราะการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องที่กว้าง ถ้ามองในแง่ดีก็นับว่าดี เพราะจะทำให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างได้ผล แต่ในทางปฏิบัติผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลเกิดความสับสนว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากน้อยเพียงใด ส่งผลให้การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ นอกจากนี้ จังหวัดและอำเภอยังขาดแคลนงบประมาณและวัสดุในการกำกับดูแล ทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและอำเภอส่วนมากขาดแคลนบุคลากรในการกำกับดูแล ตรวจสอบการปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ยอมรับการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด เนื่องจากมีความเห็นว่าเป็นนิโคตติน การที่ผู้กำกับดูแลมิได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การร้องเรียน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง 3 ปีเศษที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก และจากการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่า ได้มีการกระทำผิด

ระเบียบสูงมากเช่นกัน โดยเฉพาะในด้านการเงินการคลังและการพัสดุ

ปัญหาการตรวจสอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานจำเป็นจะต้องมีผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากที่ปฏิบัติงานในลักษณะส่อทุจริต ไม่โปร่งใส กล่าวคือ การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำเป็นต้องตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ ส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และอำเภอที่เป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะต้องรับผิดชอบงานประจำซึ่งมีจำนวนมาก และเป็นงานเร่งรีบรวมทั้งยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในด้านการตรวจสอบโดยตรงและยังไม่มีความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในด้านการเงิน การคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินเป็นต้น แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน จึงขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภายใน คงมีแต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานตรวจสอบภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการปฏิบัติด้านการเงินการคลัง แต่ในข้อเท็จจริงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรไม่เพียงพอทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ได้รับการตรวจสอบ ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมากยังคงดำเนินการด้านการเงิน การคลังผิดพลาด ซึ่งในเรื่องนี้เสมียนตราอำเภอสามารถเข้ามาช่วยตรวจสอบและชี้แนะวิธีการดำเนินงานที่ถูกต้องให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ สำหรับในส่วน of ประชาชนที่จะต้องมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ทราบว่าตนสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เช่น มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตามจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มประชาชน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนพอสมควร แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เคยตรวจสอบและไม่ทราบตัวโครงการกิจกรรมในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับวิธีที่ประชาชนใช้ในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภา หรือคัดค้านกรณีพบการทำงานที่ไม่ถูกต้อง หรือทำการร้องเรียนหากเห็นว่ามีการทำงานที่ไม่โปร่งใส



จากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างสามกลุ่มในเรื่อง การตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ทั้งสามกลุ่มมีระดับการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับปานกลาง จึงควรสนับสนุนให้ทั้งสามกลุ่มได้มีบทบาทร่วมกันในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความจริงจังมากขึ้น เพื่อที่จะกำกับดูแลให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่

จากสรุปเรื่องร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่รวบรวมโดยกรมการปกครอง พบว่า เมืองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการร้องเรียน จำนวน 538 แห่ง จะคิดเป็นร้อยละ 8.41 ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งมีจำนวน 6,397 แห่ง (ในปี พ.ศ. 2541) แต่ไม่ได้หมายความว่า เมืองค์การบริหารส่วนตำบลที่กระทำผิดเพียงแค่ร้อยละ 8 เท่านั้น ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่งที่กระทำผิดระเบียบ โดยหน่วยงานที่ตรวจสอบและประชาชนไม่ทราบการกระทำผิดดังกล่าวอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

ผลการวิจัยเรื่องปัญหาการจัดทำข้อบังคับงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงิน และปัญหาการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง ซึ่งจัดทำในปี 2539 จะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือมีขีดความสามารถในการพัฒนาซ้ำ ดังนั้น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นก็จะยังคงเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในการบริหารงานหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ปัญหาด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่ถูกต้องและเหมาะสม ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบเป็นช่องทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน การเบิกจ่ายและเก็บรักษาเงินไม่ถูกต้องตามระเบียบ และปัญหาด้านการกำกับดูแลตรวจสอบ

เกรียงศักดิ์ ทัศนทะตะนัย (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัย พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานพัฒนา

ท้องถิ่นในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ คือ ระดับการศึกษา ระยะเวลา การดำรงตำแหน่ง ความถี่ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ และประสบการณ์ในการเป็น ผู้นำชุมชน รวมทั้งนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่น ความสามารถในการบริหารงาน และ จริยธรรมของคณะกรรมการบริหาร ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วม ได้แก่ เพศ อายุ และรายได้ รวมทั้งความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงาน และภาวะผู้นำของ คณะกรรมการบริหาร สำหรับแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ได้แก่ การจัดให้มีการ ฝึกอบรมและจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริมให้คณะกรรมการบริหารมีจิตสำนึกในการ กำหนดนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนยากจน มีความสามารถในการบริหารงานและมีจริยธรรม มากขึ้น

วัฒนศักดิ์ จังจรูญ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการดำเนินงานที่พบส่วนใหญ่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำข้อบังคับขององค์การบริหาร ส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงบประมาณ การบริหารการพัสดุ การบริหารงานบุคคล และการบริหารสำนักงาน และเสนอแนะแนวทาง แก้ไข คือ ควรให้มีจำนวนสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งเท่ากัน ควรเพิ่ม ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เพิ่มเครื่องมือในการจัดเก็บ จัดฝึกอบรมและทำคู่มือให้ ความรู้เรื่องแผนพัฒนา กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการโอน ย้าย พนักงานส่วนตำบลที่เป็น ธรรมชาติ ปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก การบรรจุโครงการและงานลงในข้อบังคับ งบประมาณต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และต้องสะท้อนการ แก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชน สร้างองค์กรตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐาน เดียวกันทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ เน้นการตรวจสอบการดำเนินงานเพิ่มขึ้นจากการตรวจสอบ เฉพาะเอกสาร โดยให้มีกฎหมายรองรับ ส่งเสริมให้ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบลเข้ามามี ส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ธีรยุทธ สุภิชะ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะ กรณีอำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัย พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ทั้ง 4 ขั้นตอน

คือ การศึกษาปัญหา การจัดทำแผน การปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผล แผนพัฒนาตำบล ในขณะที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องประสบปัญหา และอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในระดับค่อนข้างสูงเช่นกัน โดยพบมากที่สุดในกลุ่ม ผลประโยชน์ และระบบโครงสร้างอำนาจ นอกจากนี้ พบว่า ผู้ชายมีส่วนร่วมวางแผน พัฒนาตำบลสูงกว่าผู้หญิง ในขณะที่คนโสด เข้าร่วมสูงกว่าผู้ที่สมรสแล้ว ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ เข้าร่วมสูงกว่าผู้มีการศึกษาสูง และผู้ที่มียาได้ปานกลางเข้ามีส่วนร่วมสูงกว่าผู้ที่มีรายได้สูง

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการ บริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับ ประสิทธิภาพปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิภาพต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำ เพื่ออุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่ สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การบริหาร ส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว สามารถ อธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.20

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาโดย ภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านการตรวจสอบ มีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการ

ตรวจสอบ

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสำคัญกับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง การปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

พจนานถ กาดิวิ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมอยู่ในระดับสูง และบุคลากรที่มีตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาลมีผลการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ไม่แตกต่างกัน

### 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

เคาล์เตอร์ (Phillip B. Coulter. 1979 : 65-81) ได้ทำการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิภาพขององค์การเทศบาลซึ่งให้บริการสาธารณะด้านการป้องกันอัคคีภัย โดยการนำแบบจำลองประสิทธิผลองค์การ 3 แบบด้วยกัน มาทดลองประสิทธิผลขององค์การในแง่ของพฤติกรรมและทัศนคติ ประสิทธิภาพในแง่ของกระบวนการและประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุเป้าหมาย จากการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งได้จากการวิจัยการป้องกันอัคคีภัยของเทศบาล พบว่า ความสามารถในการผลิตผลงาน (Productivity) เป็นตัวแปรสำคัญที่จะวัดประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้การที่องค์การจะมีความสามารถในการผลิตสูงได้ก็ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่เกี่ยวกับกระบวนการภายใน (Internal Process) และตัวแปรที่มีผลกระทบต่อสังคม (Social Impact) ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การนั่นเอง นอกจากนี้ เขายังพบว่า ความแตกต่างของประสิทธิผลของการบริการด้านอัคคีภัยของเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นผลจากความแตกต่างของประสิทธิผล เช่น สภาพแวดล้อมชุมชน สมรรถนะทางด้านเทคโนโลยีและยังได้รับอิทธิพลจากลักษณะองค์การและลักษณะวิธีการให้บริการตลอดจนประเภทของบุคลากร

คาร์เมลลอน (Kim Cameron. 1978 : 604-629) ได้ศึกษาวิจัยเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับสูงคือ ในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย จำนวน 6 แห่ง ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย โดยใช้คำถาม จำนวน 6 ข้อ ซึ่งปรากฏว่ามีมิติของความมีประสิทธิผลและเกณฑ์การวัด จะจัดประเภทได้กว้าง ๆ 9 มิติด้วยกันคือ ความพึงพอใจของนักศึกษาเกี่ยวกับการศึกษา พัฒนาการทางวิชาการ พัฒนาการด้านอาชีพ พัฒนาการส่วนบุคคล ความพึงพอใจในด้านการว่าจ้างของคณาจารย์และผู้บริหาร พัฒนาการด้านวิชาชีพ ความเปิดของระบบ และปฏิกริยาต่อชุมชน ความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากร และสุขภาพขององค์การ

ไรซ์ (Charles E. Rice. 1978 : อ้างถึงใน กาญจนางานสุจริต. 2539 : 30-31) ได้สร้างแบบจำลองขึ้นสำหรับศึกษาองค์การ ศึกษาความต้องการทางสังคมขนาดใหญ่ (Large Social Organization) เพื่อพิจารณาองค์การประเภทนี้ จะสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ซึ่งแบบจำลองนี้มุ่งที่จะช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงานและในการประเมินนโยบาย และทรัพยากรเพื่อช่วยการตัดสินใจในการบริหารองค์การโดยเขาได้นำแบบจำลองมาประยุกต์ใช้วัดประสิทธิภาพของโรงพยาบาลโรคจิตของรัฐ บนพื้นฐานของทฤษฎีระบบ และสามารถจำแนกระบบขององค์การของโรงพยาบาลได้ดังนี้ คือ

1. ตัวแปรด้านผลผลิต (Output Variables) ประกอบไปด้วยเป้าหมาย ได้แก่ การดูแลคนไข้ การป้องกัน การฟื้นฟูทางสังคม การฝึกอบรม และให้การศึกษาค้นคว้าวิจัย และการบริหาร

2. ตัวแปรด้านตัวป้อน (Input Variables) ประกอบไปด้วยที่อยู่ในสภาพแวดล้อม ได้แก่ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะประชากรที่เป็นคนไข้ การมีส่วนร่วมโดยตรงของชุมชน และทรัพยากรพื้นฐาน

3. ตัวแปรด้านระบบ (System Variables) หมายถึง ลักษณะโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในระบบ ประกอบไปด้วยตัวแปร ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพรูปแบบของบุคลากร นโยบายและระเบียบปฏิบัติ

จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในประเทศและต่างประเทศ สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทมากในการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ อาทิเช่น คณะผู้บริหารองค์การ

บริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบและ  
ข้อบังคับ ขาดความรับผิดชอบ ขาดความโปร่งใสในการบริหารงาน ขาดการมีส่วนร่วม  
ในกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งรูปแบบและโครงสร้างการบริหารงาน  
ที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้แนวคิด และหลักการที่จะนำมาเป็นประเด็นในการวิจัยเรื่อง  
ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม  
จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้กรอบแนวคิดตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี  
พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล 6 ประการคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม  
หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า