

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. บทบาทการบริหารงานของส่วนโยธา
6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
7. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญหลักการหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยมีหลักการสำคัญเพื่อเป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น มุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมดำเนินการเองโดยอิสระพอสังเขปภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัย จึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2525 : 46-47) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติ ให้แก่หน่วยงานรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปสูในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษ มักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of Authority ซึ่งแปลกันว่า การมอบอำนาจหน้าที่ หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจและตามหลักรัฐศาสตร์ การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นให้มี อำนาจดำเนินการภายในอาณาเขต โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกล่าวอีกในหนึ่งมีอำนาจ อำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ ปกครองไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำ บริการสาธารณะ โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของราชการ ส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ ของราชการส่วนกลางนั้นดำเนินการอยู่ในองค์กร อันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง รับไปดำเนินการเอง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล กิจกรรมหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการ แทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง หรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าว อีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครอง บางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ ออกรอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

จากความหมาย แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองนั้น ถือเป็นฐานรากของระบอบประชาธิปไตยอัน จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นนั้น และถ้าการ

กระจายอำนาจเป็นไปอย่างแท้จริงก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ (กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง 2539 : 15-16)

1.2.1 ความเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีองค์ประกอบเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลางการมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

1.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอองค์กรเช่นนี้ก็จะมีลักษณะที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

1.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะ โดยการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ โดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

1.2.4 มีงบประมาณของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมทั้งมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ 16 ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการได้เอง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะส่งเสริมความแข็งแกร่งให้กับสถาบันระดับท้องถิ่น นำมาซึ่งความสามารถในตอบสนองความต้องการและปัญหาชุมชนได้ดี ลดภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางและรัฐบาล

การกระจายอำนาจประกอบด้วยด้านที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 2 ด้าน คือ (จรัส สุวรรณมาลา. 2543 : 62)

- 1) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารจากรัฐบาลระดับชาติหรือระดับภูมิภาค ผู้รัฐบาลหรือองค์กรการปกครองท้องถิ่น และ
- 2) การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารจากรัฐบาลไปสู่องค์กรภาคเอกชน และองค์กรประชาชนที่ดำเนินการในระบบตลาด ระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร

ประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เมื่อได้เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เราจึงต้องเริ่มต้นเรียนรู้และพัฒนาระบบการกระจายอำนาจจากประสบการณ์ของเราเองด้วยความฉลาดและอดทน (จรัส สุวรรณมาลา. 2543 : 62) การตัดสินใจว่าจะกระจายอำนาจหรือไม่และกระจายอำนาจใดเป็นการตัดสินใจทางการเมืองซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยรัฐบาลกลาง แต่ในกรณีประเทศไทยผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักดีว่าหากให้รัฐส่วนกลางตัดสินใจทางการเมืองด้วยการบังคับให้มีการกระจายอำนาจลงไปให้การปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้อย่างเหมาะสม โดยไม่กระทบ บูรณภาพแห่งราชอาณาจักร โดยกำหนดหลักการไว้ใน มาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนา

เศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภคตลอดทั้ง โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นจังหวัดนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545 : 17)

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนด กรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและ สามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบายและการบริหารจัดการให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองดำเนินการแทนรัฐ รัฐทำในส่วนที่เกิน ความสามารถและกำกับค้ำหนุนนโยบายและประชาชน ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น การบริหารมี ความโปร่งใสตามกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรวะดิน (2541 : 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วน ฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย

(2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนา ชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย โครงสร้างการ ปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมี การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุป ได้ว่า การกระจายอำนาจรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจในการปกครอง ตนเองนั้นถือเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยอันจะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และถ้าการกระจายอำนาจเป็นไปอย่าง

แท้จริงตามหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว ในช่วงต้นแล้ว ก็จะทำให้องค์กรปกครอง
 วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้กรอบ
 ของกฎหมาย โดยเฉพาะการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีความจำเป็นต่อประชาชนใน
 ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถ้าการกระจายอำนาจเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจแล้ว การ
 บริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งส่วน โยธาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการงานในส่วนนี้
 ก็จะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น
 มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)
 เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการวิจัยเรื่องปัญหาการดำเนินงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วน
 ตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

มอนตาญ (Montagu. 1984 : 574 อ้างถึงใน อาคม อุคมเจริญศิลป์ 2547 :20) ให้
 ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือก
 ผู้ทำหน้าที่บริหารปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถใช้
 โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วย
 การปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

รอบสัน (Robson. 1953 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 10) ได้ให้ความหมาย
 ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบ
 กระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจ
 อธิปไตย องค์กรปกครองมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการ
 ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1964 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 10) กล่าวว่า
 “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตาม
 หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมี
 สถานของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิต (Wit. 1955 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 11) ได้ให้ความหมายว่า
 “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมีอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้

หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่น ทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมี โอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อ ตอบสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนิน ไปอย่างประหยัด มี ประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนใน แต่ละท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความ ผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 :13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครอง ที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานทางการปกครองที่เกิดขึ้นจาก หลักการกระจายอำนาจได้ มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียง บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตาม กฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและ โดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและ ควบคุม โดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดคน โยบายและควบคุม ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไป ตามนโยบายของตนเอง

ลิขิต วีระเวทิน (2541 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และ ได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุม ของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บท บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครอง ท้องถิ่น คือ การปกครองระบับรองของรัฐซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทาง การเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครอง ตนเองสามารถกำหนดคน โยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของ

ตนเองภายใต้ขอบเขตกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547 : 4)

2.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระ ในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญจึงมีดังนี้ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547 : 5-7)

2.1.1 มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.1.2 มีพื้นที่ตามกฎหมาย (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจนและควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน ประชากรและขนาดพื้นที่

2.1.3 มีการกระจายอำนาจหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

2.1.4 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยแยกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.1.5 มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่

ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

2.1.6 มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจพิทักษ์ของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

2.1.7 มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.1.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล (2532 : 41-43) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

2.2.1 องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.2.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าการเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง และใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความคลั่งคลั่งและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.2.4 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักรการเมืองระดับชาติ นักรการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักรการเมืองระดับชาติสูงขึ้น

2.3 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547 : 26-27)

2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดพื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3.2 เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ปัจจุบันได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทคือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครซึ่งกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลด้วย

(2) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องที่อื่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

(3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

2.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม

ถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ นายองค์การบริหารส่วนตำบล หลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง“องค์การบริหารส่วนตำบล” นั้นตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้(โดยไม่รวมเงินอุดหนุน)ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็น นิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และในกรณีในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2.3.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย

2.3.4.1 กรุงเทพมหานคร(กทม.) เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โครงสร้างกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเขตและสภาเขต

2.3.4.2 เมืองพัทยา เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โครงสร้างเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สรุป จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จะเห็นว่าศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจสนองต่อการบริการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการเป็นการปกครองที่รัฐมอบอำนาจในการประสานงานให้ท้องถิ่นดำเนินการ ผู้บริหารมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การดำเนินการนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายในการปกครองประเทศหรือการกำกับดูแลจากรัฐเท่าที่จำเป็น

3. องค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 ประวัติและความเป็นมา

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

- 1) รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
- 2) รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้ โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

3.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล

3.2.1 สภากงศ์การบริหารส่วนตำบล

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และในกรณี ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และกรณีที่เขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีประธานสภาและ รองประธานสภา คนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วน-ตำบลหรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

2) อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

3.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราว 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งแต่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1) อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดกับกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ
 - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 - (4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.3 พนักงานส่วนตำบล

พนักงานส่วนตำบล ก็คือ บุคลากรหลักที่ทำงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นคล้ายพนักงานเทศบาล นอกจากนั้นจะเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีพนักงานจ้าง (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 251)

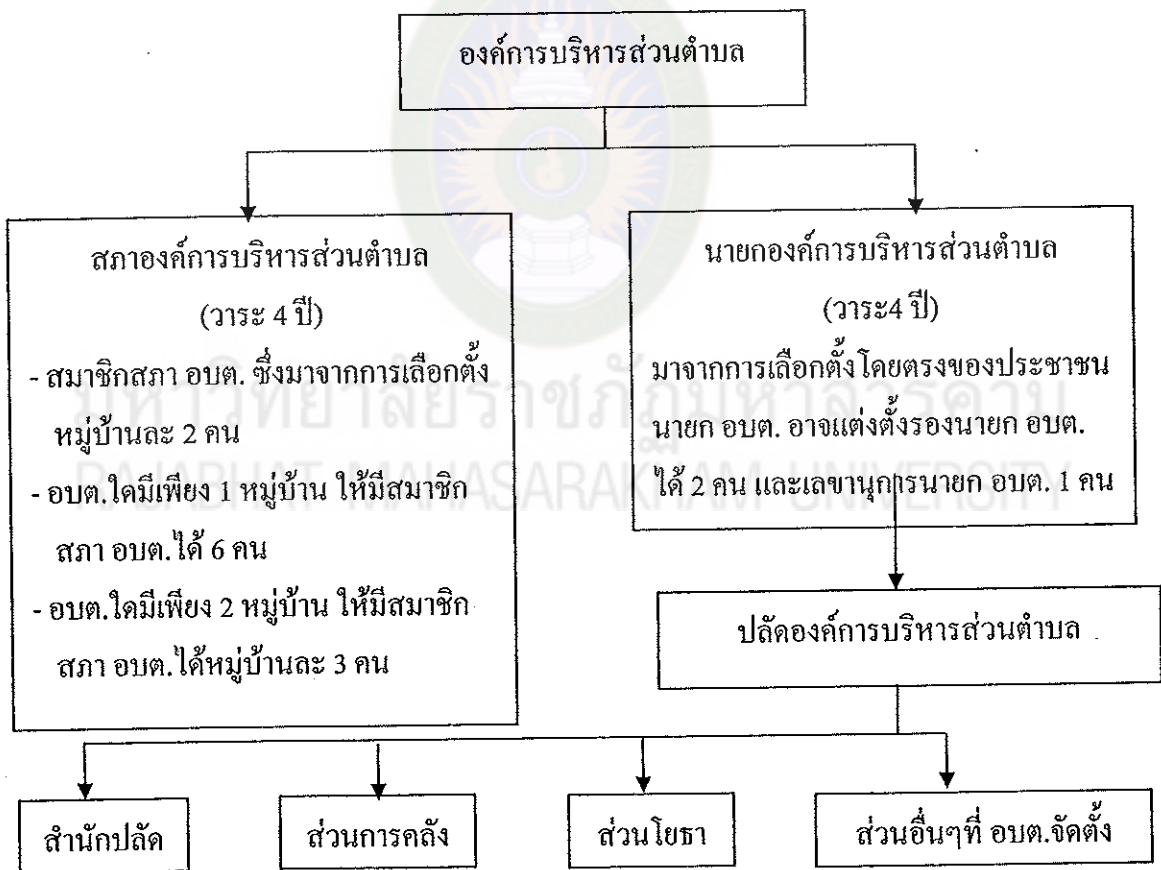
นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบล อาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ องค์การบริหาร ส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็นและในกรณีที่เป็นข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ใน

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม (โกวิท พงงาม.2548 : 251)

3.2.4 โครงสร้างการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความ เหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนการบริหารใน องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างน้อย ออกเป็น 3 ส่วนคือ (โกวิท พงงาม. 2548 : 251)

- 1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
- 3) ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธา เป็นต้น



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ที่มา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2547 : 40)

3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือ บุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

- (8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) hasilประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

3.4 รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้และรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (โกวิท พวงงาม. 2548 : 247-249) ดังนี้

3.4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) การจัดเก็บภาษีอากร แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
 - (1) ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงประโยชน์อื่นอันเกิดจากการการฆ่าสัตว์
 - (2) ภาษีที่จะได้รับจัดสรรตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น อากรรังนกอีแร่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ เป็นต้น รายได้จากค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ถือเป็นรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ รายได้จากเงินเก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เป็นรายได้ที่ต้องออกกฎกระทรวงกำหนด

หลักเกณฑ์ รายได้ประเภทนี้ปกติกรมป่าไม้จะนำงานไปใช้ในการทำนุบำรุงอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้เหมาะสมเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีให้เสื่อมโทรมรายได้ประเภทนี้จึงมีน้อย

2) องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ประเภทอื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ เช่น การบริจาค, การให้เปล่า เป็นต้น รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเงินกู้ ถือเป็นรายได้ประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการได้ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือเงินไม่เพียงพอในการใช้จ่าย เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้จากกระทรวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งที่มาของรายได้หลายทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย

3.4.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังนี้ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายตามข้อผูกพัน หรือตามกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของทางราชการหรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลไกของระบบราชการในระดับตำบลที่รัฐบาลให้ความสำคัญ โดยคาดหวังว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นแกนนำที่สำคัญในการบริหารพัฒนาท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนส่วน โยธาที่เป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการจากคนในท้องถิ่นและให้คนในท้องถิ่นแก้ไขปัญหาร่วมกัน ภายใต้การส่งเสริมของรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่คอยกำกับดูแล ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของการการปกครองท้องถิ่นและหลักการ

กระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันที่จะส่งเสริมให้ทุกตำบลมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลให้คนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสงบสุข

4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหารงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถ ก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้า แต่ถ้าผู้บริหาร ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจะทำให้องค์กรล้มเหลวได้ ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหาร จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารอย่างยิ่ง และในการวิจัยเรื่อง ปัญหาการดำเนินงาน ส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยจึงศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

4.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ ได้มีการศึกษา และรวบรวมขึ้น เป็นระบบมีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ เห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์เป็น วิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administrative Science หรือ Management Science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ได้ มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบตาม กระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์กรที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดตนเอง และจากคำจำกัดความข้างต้นนี้จะเห็นว่า การบริหารก็คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และสามารถสรุปเป็นหลักการได้ว่า

- (1) ต้องมีองค์การ (organization) และองค์การนั้น ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
- (2) ต้องมีคนทำงาน คนซึ่งทำงานนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกัน ดังนั้น คนจึงเป็นส่วนอันสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
- (3) ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) วิธีการ (Method) ในการทำงาน
- (4) ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เป็นต้นว่าการจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดระเบียบ วิธีการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์

4.2 ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2531 : 7-9)

4.2.1 ด้านบุคลากร (Man) คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากรรวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

4.2.2 ด้านงบประมาณ (Money) งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

4.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Materiel) การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การกระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

4.2.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐ ก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญ อีกด้วย

สรุปได้ว่า ทรัพยากรบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์การใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการดังกล่าว ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์การใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ้องค์การนั้นจะล้มเหลว และอาจถึงขั้นต้องล้มเลิก ไปในที่สุด

4.3 วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหารทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือเรียกว่า “วิธีการบริหารตามสถานการณ์” (Situational or Contingency Approach) ซึ่งมีวิธีการอยู่ 3 วิธี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 66-72)

4.3.1 วิธีการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional Approach) การบริหารงานแบบนี้ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือ เป็นการตัดสินใจเชิงปริมาณวิธีการนี้ ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวความคิดนี้ก็คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับ

การ ตัดสินใจ และการทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ ที่จะออกมา วิธีการที่กล่าวนี้จึงเป็นวิธีที่ให้ความสนใจต่อกาตัดสินใจและระบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ (Decision and System Centered)

4.3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive Approach)

ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้ก็คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์กรมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อให้ที่ให้มีขีดความสามารถในการที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้ องค์กรมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอดและมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดัน เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายในและที่เกิดขึ้นจากภายนอก ในด้านหนึ่งผู้บริหารจะพยายามปรับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไปให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสม เพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลอย่างดีที่มีอยู่ต้องเสียไป ในขณะที่เดียวกันกับที่อีกด้านหนึ่งก็พยายาม มิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

4.3.3 การบริหารตามสถานการณ์ (Situational Approach) วิธีการบริหาร

ตามสถานการณ์นี้ ช่วยให้มีการเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือก็คือชุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational Thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น ๆ ผู้บริหารควรจะใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุดได้ ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่นย่อช่วงเวลาการสร้างสรรค์ประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อย ๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ใช้อย่างซ้ำ ๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลามากกว่าหาความชำนาญทางด้านศิลปะการบริหารงาน จึงจำเป็นน้อยลงการเข้าสู่สถานการณ์ได้ในทันที ย่อมทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แม้จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะผิดบกพร่องในตัวมันเองก็หาไม่ตรงข้ามวิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกันและนอกจากนี้ ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวข้องกันที่มีต่อกันของหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลาย มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

สรุป จากแนวคิดเกี่ยวกับบริหาร สามารถสรุปได้ว่า การบริหารจะเน้นในเรื่องขั้นตอนกระบวนการบริหารจัดการจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการนำทรัพยากรมาบริหารรวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกันมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

5. บทบาทการบริหารงานของส่วนโยธา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 44 กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้มีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนโยธา ในหน่วยงานของส่วนโยธานั้น ได้มีการกำหนดบทบาทของการบริหารงานของส่วนโยธาไว้ดังนี้ (กองการเจ้าหน้าที่ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2545)

ส่วนโยชามีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมการออกแบบและก่อสร้างงานโยธา การวางโครงการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบวางผังหลัก ออกแบบสถาปัตยกรรม วิศวกรรม ภูมิทัศน์ และออกแบบงานด้านวิศวกรรมต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษาและติดตามผลวิจยงานทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ควบคุมการเขียนแบบรูปรายการก่อสร้าง การประมาณราคา จัดพิมพ์แบบรูปรายการต่าง ๆ ดำเนินการประกวดราคา ทำสัญญาจ้าง ควบคุมการก่อสร้าง และตรวจรับงานงวดเพื่อเบิกจ่ายเงิน พิจารณาข้อขัดแย้ง ต่าง ๆ ในด้านงานออกแบบและก่อสร้าง ให้บริการตรวจสอบแบบรูปและรายการ เป็นที่ปรึกษาในงานออกแบบและก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ตรวจสอบก่อสร้างต่าง ๆ ของเอกชนที่ขอรับอนุญาตปลูกสร้าง ตรวจสอบแบบก่อสร้างด้านช่างโยธาและอาคาร ควบคุมตรวจสอบงานโยธา เช่น สะพาน ถนน ท่อ

ระบายน้ำ ทางเท้า คลอง อาคาร และสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ สวนสาธารณะ ตำรวจข้อมูล การจราจร ตำรวจและทดลองวัสดุ ควบคุมตรวจสอบซ่อมแซมไฟฟ้าสวนสาธารณะ ควบคุมการใช้บำรุงรักษาเครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาการงานรวบรวมข้อมูลและสถิติ งานสัญญา งานจัดตกแต่งสถานที่ ในงานพิธี ท้องถิ่น งานราชพิธี งานรัฐพิธี เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้าง เป็นนายตรวจป้องกันอัคคีภัย เป็นนายตรวจเวรยามสำนักงาน ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เข้าร่วมประชุมในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน พิจารณาวางอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่และงบประมาณของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดต่อประสานงาน วางแผน มอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา แนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล แก้ปัญหาขัดข้อง ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. งานก่อสร้าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.1 งานก่อสร้างและบูรณะถนน
 - 1.2 งานก่อสร้างและบูรณะสภาพและโครงการพิเศษ
 - 1.3 งานระบบข้อมูลและแผนที่เส้นทางคมนาคม
 - 1.4 งานบำรุงรักษาเครื่องจักรและยานพาหนะ
2. งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 2.1 งานสถาปัตยกรรมและมัณฑลศิลป์
 - 2.2 งานวิศวกรรม
 - 2.3 งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร
 - 2.4 งานบริการข้อมูลและหลักเกณฑ์
 - 2.5 งานออกแบบ
3. งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 3.1 งานประสานสาธารณูปโภคและกิจการประปา
 - 3.2 งานขนส่งและวิศวกรรมจราจร
 - 3.3 งานระบายน้ำ
 - 3.4 งานจัดตกแต่งสถานที่
4. งานผังเมือง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ

- 4.1 งานสำรวจและแผนที่
- 4.2 งานวางผังพัฒนาเมือง
- 4.3 งานควบคุมทางผังเมือง
- 4.4 งานจัดรูปที่ดินและฟื้นฟูเมือง
- 4.5 งานอื่นๆที่ได้รับมอบหมาย

สรุป จากการศึกษาบทบาทการบริหารงานส่วนโยธา สรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์การรวมทั้งการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก โดยเฉพาะส่วนโยชานั้นเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องจัดการด้านอุปโภคบริโภค ด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับประชาชน ดังนั้น การบริหารงานส่วนโยธาจะต้องบริหารงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 4 ด้าน คือ

(1) ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ได้แก่ การกำหนดนโยบายไว้เป็นหลักในการทำงาน การสำรวจสภาพปัจจุบันของก่อนการวางแผน การประชุมเชิงปฏิบัติการก่อนกำหนดเป็นแผนงาน การประเมินแผนงานเป็นประจำ การกำหนดโครงการเพื่อการปฏิบัติ การประมูลงงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ การ เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานแสดง ความคิดเห็นได้การตรวจรับงานในรูปของคณะกรรมการ ความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตามระเบียบของทางราชการ การจัดอบรมบุคลากรก่อนให้ปฏิบัติงาน การจัดหาบุคลากรเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากร การพัฒนาความชำนาญของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมให้การทำงานเป็นคณะเป็นทีม การสนับสนุนโครงการศึกษาดูงานระหว่างในงานลักษณะเดียวกัน

(3) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนงาน การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจรับงาน การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(4) ด้านการบริหารพัสดุ ได้แก่ การจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและพอเพียง มีเครื่องมือที่ทันสมัย อุปกรณ์และเครื่องมืออยู่ในสภาพดีพร้อมใช้งาน การจัดสถานที่ในการเก็บรักษาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ การจัดห้องทำงานของแต่ละฝ่ายที่เหมาะสม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้นำปัจจัยดังกล่าวมากำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2526 : 249 ; อ้างถึงใน โกศัลย์ วงศ์อนันต์นนท์. 2539 : 13) ให้ความหมายความคิด หมายถึง ข้อพิจารณาซึ่งเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

พจนานุกรมทางการศึกษา (2516 อ้างถึงใน โกศัลย์ วงศ์อนันต์นนท์. 2539 : 13) ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึก ประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งน้ำหนักกว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 30) ความคิดเห็นถือได้ว่าเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก

สุชา จันทร์เอม และสุรางค์ จันทร์เอม(2520 : 104) ความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ เราไม่สามารถแยกความคิดเห็นทัศนคติออกจากกันได้ เพราะความคิดเห็นมีลักษณะคล้ายกับทัศนคติ แต่ความคิดเห็นมีลักษณะแตกต่างจากทัศนคติตรงที่ ทัศนคติเป็นความพร้อมทางจิตใจที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด ที่อาจแสดงออกมาได้ทั้งคำพูดและการกระทำ ทัศนคติไม่เหมือนกับความคิดเห็นตรงที่ไม่ใช่สิ่งเร้าที่จะแสดงออกอย่างเปิดเผยหรือตอบสนองอย่างตรงๆ และเป็นส่วนที่พร้อมจะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ภายนอก

กฤษณี มหาวิทยาลัย (2531 : 34 -38) ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นอยู่กับจิตใจบุคคลจะแสดงออก โดยมีข้ออ้างหรือการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริงซึ่งเกิดขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น พื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงานสภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญการแสดงความคิดเห็นนี้อาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2519 : 80 – 81) ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับคือ อย่างผิวเผินก็มีอย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติ (Attitude) นั้น เป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวไปเป็นเวลานานเป็นความคิดเห็นทั่วไป ไม่เฉพาะอย่าง ซึ่งประจำตัวของ

บุคคลทุกคน ส่วนความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นเวลานานสั้นเรียกว่า Opinion เป็นความเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยเกิดขึ้นง่ายแต่สลายเร็ว

6.1 ความสำคัญของความคิดเห็น

การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาหาความรู้สึกรู้ใจของบุคคล กลุ่มคนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงระบบงานรวมในการฝึกหัดทำงานด้วย เพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นไปตามความพอใจของผู้ร่วมงาน

Tomas (1964 ; อ้างถึงใน โกศีย์ วงศ์อนันต์นนท์. 2539 : 14) ความคิดเห็นโดยทั่วไปไปต้องมีสิ่งประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูงต่ำมากน้อยวิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์โดยให้ผู้ที่ถูกถามเลือกตอบแบบสอบถาม

สรุป จากแนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นสามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ ความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริงแต่ขึ้นอยู่กับจิตใจของบุคคลซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่ามีความคิดเห็นต่อปัญหาที่แตกต่างกันหลายระดับในตัวบุคคล จึงได้ศึกษาความคิดเห็นของนายก ปลัด ส่วนการคลังและส่วน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อปัญหาการบริหารงานส่วน โยธาในจังหวัดมหาสารคาม

7. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

ทฤษฎีบทบาท เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม จึงสามารถนำทฤษฎีบทบาท มาอธิบายพฤติกรรมของคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ตามบทบาทหน้าที่ที่แต่ละบุคคลได้รับและถูกกำหนดโดยระเบียบของทางราชการ ซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทดังกล่าวเป็นเบื้องต้น นิยามของคำว่า บทบาท มีผู้กำหนดไว้หลายท่าน เช่น

โสภณ ชูพิบูลย์ (2522) ได้ให้ความหมายบทบาทไว้ว่า บทบาทหมายถึงการ แสดงออกหรือการทำหน้าที่ของบุคคลซึ่งสมาชิกคนอื่นของสังคมมุ่งหวังให้เขากระทำ ภายใต้สถานการณ์อย่างหนึ่ง โดยถือเอาฐานะและหน้าที่ของบุคคลนั้นเป็นมูลฐาน

อุทัย หิรัญโต (2526) ได้กล่าวว่า บทบาทเป็นแบบแห่งความประพฤติกของบุคคลในสถานะหนึ่งที่มีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

กรองแก้ว อยู่สุข (2537) ให้ความหมายบทบาทว่า บทบาท คือ แบบอย่างของพฤติกรรม ที่คาดหวังว่าบุคคลจะแสดงออกในกิจกรรมที่ทำร่วมกับผู้อื่น บทบาทจะสะท้อนให้เห็นถึงตำแหน่งในสังคม รวมไปถึงหน้าที่สิทธิ ความรับผิดชอบและอิทธิพลของแต่ละบุคคล

พัทยา สายหู (2534) ได้กล่าวว่า บทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคล และเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้นๆ เป็นอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย ดังนั้นบทบาทก็คือการกระทำต่างๆ ที่ "บท" กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ใน "บท" นั้น

ชูดา จิตพิทักษ์ (2528) ให้ความหมายของบทบาท ว่าหมายถึงการที่บุคคลปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตนตามสถานภาพที่ตนเป็นอยู่

พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์ (2527) ได้กล่าวถึง ข้อสมมติฐานของนักทฤษฎีบทบาท ว่า

1. บทบาท เป็นสิ่งที่ต้องเรียนรู้ในกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม
2. ในการปฏิสัมพันธ์กับคนอื่น บุคคลพิจารณาตนเองและคนอื่นๆ ว่าเป็น

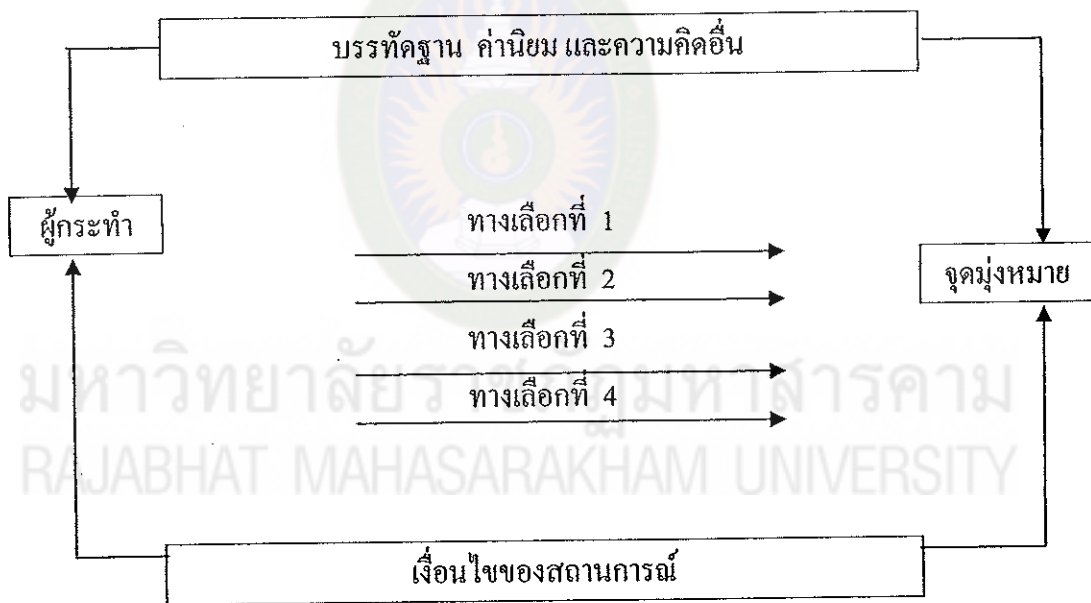
เจ้าของสถานภาพบางชนิด และได้ใช้สิ่งที่เขาได้เรียนรู้ว่าอะไรเป็นความคาดหวังของสังคม จากนิยาม ความหมายของบทบาทดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมหรือการกระทำที่บุคคลแสดงออก ภายใต้ข้อกำหนดของสังคมและเป็นไปตามสถานภาพ สิทธิ หน้าที่ ที่บุคคลนั้นครองอยู่

ทั้งนี้ นักทฤษฎีบทบาทจำแนกแนวคิดทฤษฎีบทบาท ออกเป็น 2 แนวคิด ดังนี้ คือ

1) แนวคิดเชิงโครงสร้าง (Structural tradition) มองว่าบทบาทก่อรูปขึ้นจากความเชื่อมโยงระหว่างชุดของความคาดหวัง สิทธิ และหน้าที่ เชิงบรรทัดฐาน กับตำแหน่งหรือสถานภาพต่างๆ ในโครงสร้างทางสังคม ดังนั้น พฤติกรรมตามบทบาทที่เกิดขึ้นในแง่มุมหนึ่ง คือ การตอบสนองโดยตรงจากความคาดหวังต่างๆ ทางบทบาท และในอีกแง่มุมหนึ่งก็คือ เป็นผลทางอ้อมของกระบวนการซึมซับของบรรทัดฐานของบทบาท ซึ่ง Parson ได้นำแนวคิดการกระทำทางสังคม (Social action) วิเคราะห์การกระทำระหว่างกันขององค์ประกอบย่อยของระบบสังคม อธิบายการกระทำทางสังคมว่าประกอบไปด้วยการกระทำระหว่างกันระหว่างผู้กระทำ สถานการณ์ จุดมุ่งหมาย วิธีการและแนวคิดของผู้กระทำ

ผู้กระทำ หมายถึง บุคคลที่มีประสบการณ์และรู้จักควบคุมสถานการณ์
 มีวิธีการต่างๆ เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้และจะกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่างๆ
 สถานการณ์ หมายถึง เงื่อนไขต่างๆ ที่ผู้กระทำรู้จักและมีอิทธิพลต่อการเลือก
 จุดหมายและการดำเนินการต่างๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายนั้น ๆ
 จุดมุ่งหมาย หมายถึง เป้าหมายที่ผู้กระทำมุ่งประสงค์
 วิธีการ หมายถึง วิธีการต่างๆ ที่ผู้กระทำจะเลือกใช้เพื่อบรรลุเป้าหมาย
 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากโครงสร้างทางสังคม

แนวคิดของผู้กระทำ หมายถึง ค่านิยม บรรทัดฐาน และความคิดอื่น ๆ ที่
 ผู้กระทำได้รับอิทธิพล ซึ่งเป็นแนวทางที่ผู้กระทำดำเนินการต่างๆ ไปสู่จุดมุ่งหมายภายใต้
 สถานการณ์นั้น ซึ่งทั้งหมดนี้ Parson เรียกว่า Unit Act สามารถแสดงแผนภูมิได้ดังนี้
 (Turner, 1982 อ้างถึงใน ประทุมมา พลภักดี. 2535)



สังคมจะประกอบด้วย Unit Act แต่ละอัน แต่ถ้ากระทำจนเป็นแบบแผน
 สืบทอดกันเป็นแนวปฏิบัติของสมาชิกในสังคม จะเรียกว่า สถาบัน (Institutionalization)
 ซึ่งในเรื่องของบทบาท Parson กล่าวว่า การที่บุคคลมีบทบาทหรือแสดงบทบาทต่างๆ นั้น
 เนื่องจากบรรทัดฐานที่เกิดจากการปรับตัวของผู้กระทำต่อผู้อื่น และบรรทัดฐานเหล่านี้
 ถูกจำกัดภายใต้แบบแผนวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังมีค่านิยม และความเชื่อทางวัฒนธรรม
 ซึ่งแทรกซึมอยู่ภายในบุคลิกภาพของบุคคลที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และเป็นระยะเวลา
 พอสมควร ที่เรียกว่า Unit Act ดังนั้น ตามแนวคิดของ Parson การกระทำของบุคคลใน

สังคมจะต้องมีลักษณะสมัครใจ ซึ่งผู้กระทำจะต้องมีความเชื่อ ค่านิยมที่เป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายนั้น นอกจากนี้เงื่อนไขของสถานการณ์ต่าง ๆ ยังเป็นตัวชี้ให้เห็นพฤติกรรมบทบาทและสถานภาพของบุคคลต่าง ๆ ที่กระทำต่อกัน

2) แนวคิดเชิงปฏิสัมพันธ์สัญลักษณ์ (Symbolic interactionist theory) ซึ่งมีลักษณะตรงข้าม กับแนวคิดเชิงโครงสร้าง คือ พิจารณาว่าบทบาทเป็นผลมาจากกรณีประสบการณ์ร่วมกับผู้อื่น หรือจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม บทบาทตามแนวนี้จึงมีลักษณะไม่ตายตัวหรือถูกกำหนดไว้ก่อนจากโครงสร้างทางสังคม แต่บทบาทจะถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดรูปองค์กร หรือการก่อโครงสร้างของสถานการณ์ทางสังคม นอกจากนี้ ความหมายของบทบาทๆ หนึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้ผ่านกระบวนการของการตีความภายใต้สถานการณ์แห่งการปฏิสัมพันธ์

Bruce (1968 อ้างถึงใน วราจคณา วงศ์มหาชัย, 2535) ได้อธิบายว่า การที่สังคมได้กำหนดเฉพาะเจาะจงให้เราปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทบางคนจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่คาดหวัง โดยผู้อื่น เราก็คงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ ส่วนบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted role) เป็นวิธีการที่บุคคลได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตามตำแหน่งของเขา ความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed role) กับบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Enacted role) นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

- 1) บุคคลขาดความเข้าใจส่วนของบทบาทที่ต้องการ (Lack of understanding)
- 2) ความไม่เห็นด้วย (Not to conform) หรือไม่ลงรอยกับกับบทบาทที่ถูกกำหนด
- 3) บุคคลไม่มีความสามารถ (Inability) ที่แสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2516) ได้อธิบายว่าบทบาทของคนในสังคมย่อมขึ้นกับสภาพที่ตนครองอยู่และคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันไปตามลักษณะสถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มวลเกตุจูงใจ การอบรมขัดเกลา ความพอใจและสรุปว่า สิ่งที่มีความสำคัญในการกำหนดบทบาท คือ

- 1) บทบาทที่มีอยู่ประจำของบุคคล
- 2) วัฒนธรรมของสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดบทบาท
- 3) การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้จะต้องมีการขัดเกลาทางสังคม

(Socialization)

4) บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้น ไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามปทัสถานของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลนั้นแสดงจริง ๆ เป็นผลของการปฏิกริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพ ร่วมกับบุคลิกภาพของบุคคลอื่นมาร่วมในพฤติกรรมและเป็นเครื่องกระตุ้นให้เกิดการแสดงบทบาท

ชูดา จิตพิทักษ์ (2528) ได้กล่าวถึงการแสดงบทบาทให้เข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคมและสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม โดยศึกษาบทบาทใน 3 แง่มุมคือ

1) ความคาดหวังในบทบาท (Role expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความรู้ ความเข้าใจ 2 ประการ ประการแรก ด้านการเฝ้าจากการติดต่อเกี่ยวข้องของบุคคลกับพฤติกรรมปกติของบุคคลอื่น ประการที่สอง ในด้านการตอบสนองจากแนวโน้มของการแสดงออกของบุคคลนั้น กับลักษณะของการแสดงออกตามตำแหน่งเฉพาะในสังคม

2) การรับรู้ในบทบาท (Role perception) บทบาทแต่ละบทบาทมีความสัมพันธ์กันในระบบสังคมการกระทำในบทบาทนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคล การแปลความหมายรวมทั้งคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับรู้หรือแสดงบทบาทแตกต่างกันไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ ความสามารถ มุมเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดจนรวมถึงสภาพทางการและจิตใจของบุคคลที่ดำเนินตามบทบาทนั้น

3) การขัดแย้งในบทบาท (Role conflict) บุคคลที่มีสถานภาพมากกว่าหนึ่งสถานภาพ ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำจึงมีมากกว่าหนึ่งบทบาท ซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน

สรุป จากทฤษฎีบทบาทดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมาใช้อธิบายถึงการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ได้ว่าการบริหารงานจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับ การแสดงบทบาทของผู้บริหารแต่ละบุคคล ถ้าหากผู้บริหารทุกคนมีการรับรู้ในบทบาท และยอมปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่ได้จัดทำขึ้นก็จะมีประสิทธิผลในการบริหารงาน แต่ถ้าผู้บริหารแต่ละคน มีการรับรู้ในบทบาทหน้าที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามที่ทางราชการกำหนดก็ย่อมส่งผลให้การบริหารงานส่วนโยธาไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ด้วย

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงมหาดไทย (2539 : 85-102) สถาบันดำรงราชานุภาพ รายงานการวิจัย ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เอกสาร สตร. 11/2539 โดยนำเสนอปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน คือ

1. ด้านการจัดโครงสร้าง พบว่า การประชุม การจัดทำรายงานการประชุมยังไม่มีการจัดทำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้ เพราะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทของตนเอง

2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า คณะกรรมการบริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเนื่องมาจากระเบียบที่ใช้ควบคุมในการจัดองค์กรและการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป รวมทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลายประเภท ดังนี้

พนักงานส่วนตำบล ใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์พระราชกฤษฎีกา “ระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539”

ลูกจ้าง ใช้ระเบียบและปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2536

ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ถือระเบียบและปฏิบัติตามมาตรา 72 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ พบว่า การจัดทำงบประมาณส่วนใหญ่ทันตามกำหนดเวลา แต่มีเพียงส่วนน้อยที่ไม่สามารถจัดทำทันตามกำหนดได้ เพราะยังขาดหรือไม่มีการประชุมร่างข้อบังคับงบประมาณไว้แต่เนิ่น ๆ ทั้งนี้เพราะยังใหม่ต่อระบบงานและยังขาดประสบการณ์หรือความชำนาญในการทำงาน

4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้มีการจัดทำเป็นบางส่วนที่ไม่สามารถจัดทำได้ตามกำหนดหรือล่าช้า เพราะมีบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล บางคนใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในข้อกฎหมาย ระเบียบในการปฏิบัติ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความจงใจหรือเจตนาของผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยตรง

จรัส สุวรรณมาลา (2539 : 157-158) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล : ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต ผลการศึกษาพบว่า

ด้านระบบงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของระบบราชการ กฎหมายกำหนด โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ได้ตามความเหมาะสม โดยแบ่งส่วนงานออกไว้ชัดเจน ซึ่งกล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในระยะเริ่มต้นนี้ยังไม่ซับซ้อน และมีความยืดหยุ่นสูงพอสมควร อีกทั้งยังมีโอกาสที่จะระดมทรัพยากรบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมงานได้อย่างกว้างขวาง หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีระบบการทำงานเป็นทีมที่เข้มแข็งก็จะช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพสูงได้ และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางการวางแผนและระเบียบการปฏิบัติงานพร้อมจัดทำคู่มือเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่ได้ศึกษาระเบียบและคู่มือต่าง ๆ อย่างจริงจัง

ด้านภารกิจตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมักกำหนดบทบาทและภารกิจตามความเข้าใจดั้งเดิมที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชนตนเอง โครงการส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างถนน สะพาน จัดหาแหล่งน้ำ เป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงภารกิจตามหน้าที่ด้านอื่นๆที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ด้านความรู้ในบทบาทของบุคลากร พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับ ป.4 -ม.3 ยังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการจัดการการบริหารงาน อีกทั้งไม่ทราบแน่ชัดว่าตนเองมีบทบาทอะไรและอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ในขณะที่พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับ ปวช.-ปวส. ซึ่งมีความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบได้ดีพอสมควร

สุทธิพันธ์ บุญมี (2541:บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอุเทน จังหวัดนครพนม โดยทำการวิจัยในด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ การบริหารพัสดุ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานบัญชี เจ้าหน้าที่ช่างและลูกจ้าง ไม่ศึกษากฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นการรับราชการครั้งแรก ขาดประสบการณ์ในการทำงาน

เสด็จ หมวดนา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลนาหนึ่ง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาหนึ่ง อำเภอโพธาราม จังหวัดหนองคาย มีองค์ประกอบที่ทำให้การบริหารงานมีศักยภาพ ได้แก่

1. ด้านบุคลากรมีระดับการศึกษาและภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกัน นั่นคือ ด้านระดับการศึกษาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเคยฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการทุกด้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ไปศึกษาดูงานนอกสถานที่และได้นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมและศึกษาดูงานมาปรับใช้กับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ได้ดียิ่งขึ้น ด้านประสบการณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีระยะเวลาทำงานประมาณ 2 ปี ด้านภาวะผู้นำ ผู้นำองค์การบริหารส่วนตำบลมีความซื่อสัตย์ กล้าหาญ กล้าพูด กล้าตัดสินใจ มีความสามารถ มีคุณธรรม มีบุคลิกภาพที่ดี
 2. ด้านรายได้และงบประมาณ พบว่า รายได้ยังเพียงพอต่อการพัฒนาตำบล รวมถึงทราบที่มาของรายได้และงบประมาณอย่างละเอียด
 3. ด้านวัสดุอุปกรณ์ พบว่า วัสดุครุภัณฑ์ที่มีมาโดยการจัดซื้อจากเงินงบประมาณ จำนวนวัสดุครุภัณฑ์มีจำนวนปานกลาง ไม่เพียงพอต่อการใช้งาน
 4. ด้านการบริหารจัดการ พบว่า มีการบริหารจัดการที่ดี จัดบุคลากรเข้าทำงานตามความสามารถ การดำเนินงานประสบผลสำเร็จทุกครั้งทั้งทางด้านการบริหารและการให้บริการ
 5. ด้านสภาพแวดล้อม พบว่า มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง สภาพอาคารถาวร มีป้ายบอกที่ทำการ มีการจัดสำนักงานอย่างเป็นระเบียบ ด้านองค์ประกอบภายนอกที่มีบทบาทให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาตำบลร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลนาหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐบาลประกอบด้วย กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมอนามัย กรมการศึกษานอกโรงเรียนและกรมการพัฒนาชุมชนส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีบทบาทในการสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาตำบลอย่างชัดเจน
- สถาบันดำรงราชานุภาพร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2542 : 114 – 119) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบมีส่วนร่วมพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงานดังนี้
1. ความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับคือ

1.1 ความไม่พร้อมเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ

2. การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะดังนี้

2.1 การจัดทำงบประมาณไม่ถูกต้อง

2.2 การตั้งงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ไม่เหมาะสม

2.3 การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบปฏิบัติ

2.4 การเบิกจ่ายเก็บรักษาเงิน ไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วย ด้วยการเบิกจ่าย และการเก็บรักษาเงิน

2.5 การออกระเบียบสลับซับซ้อนมีรายละเอียดซับซ้อนมากเกินไป

โกวิทย์ พวงงาม (2543 : บทคัดย่อ) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1. อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1.1 ยังไม่มีสถานที่เป็นของตนเอง

1.2 สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่พร้อม ไม่ดี ไม่เพียงพอ

2. เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่า เจ้าหน้าที่ยังมีปัญหา ดังนี้

2.1 ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์แล้วทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร

2.2 ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับ และขาดความรู้ในการทำงานตามบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ

2.3 ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ

2.4 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งเป็นการชั่วคราวยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทัน ประชาชนยังไม่ค่อยมีความรู้

3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามีปัญหา ดังนี้

3.1 งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ

3.2 การประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกัน ไม่ค่อยลงรอยกัน

3.3 บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย

3.4 ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น

3.5 ทำงานไม่ทันงบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรม

3.6 ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

สัญญา บุตรอำคา (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องพฤติกรรมการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า

1. ผู้บริหาร ประชาชน และพนักงานส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูง

2. พฤติกรรมการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยการใช้จ่ายมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาตำบลประจำปี แต่แตกต่างกันในเรื่องประเภทโครงการที่ทำการพัฒนา โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาเกือบครอบคลุมทุกด้านบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ประชาชนมีความพึงพอใจ

3. ความต้องการสนับสนุนในการบริหารงานงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลขอรับและต้องการให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นพี่เลี้ยงในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ : (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหาร โดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการ

การรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและ การกำจัดขยะมูลฝอย และบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์ปชั่น การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางการสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์ปชั่นมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว สามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาในระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

สุรรัตน์ พิมนิสัย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบุคลากร ด้านการเงิน และงบประมาณ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบ การคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีอายุและระดับการศึกษาแตกต่างกันพบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ธวัชพงษ์ แสตนอินทรอำนาจ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล:กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่างๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับขบวนการวางแผนพัฒนา ความสามารถในการวางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชน

ในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหารอบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

โยธิน ไชโยศิลป์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลโดยทั่วไป พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารจัดการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท ด้านงบประมาณการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และด้านบุคลากรด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท นอกจากนี้ ยังมีการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำ จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเครื่องมือในการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

สุปัทม์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภมราไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลาง คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภมราไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

อัจฉรา ปฐวีกิจจานุกูล (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อ

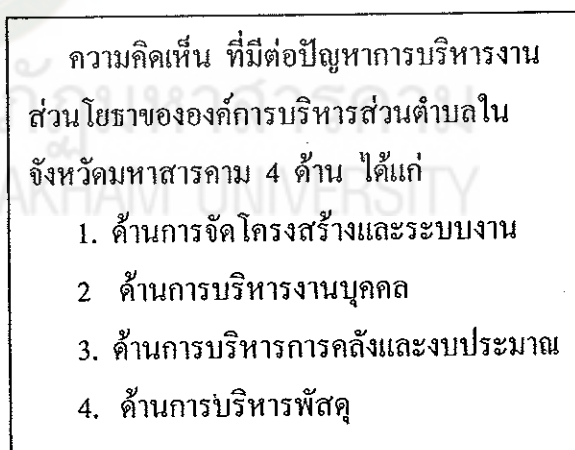
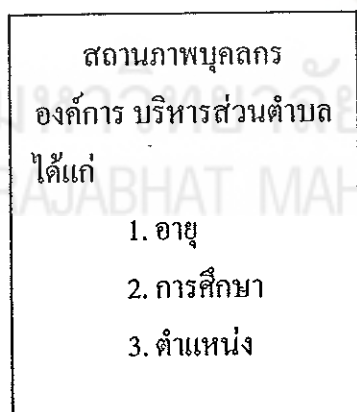
จำแนกเป็นรายด้าน มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงานโยธา ด้านการบริหารจัดการงานโยธามีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมืองานโยธา โดยบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานโยธา ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษาและได้นำผลจากการรายงานการวิจัยของ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 85-102) เพื่อเป็นกรอบในการศึกษาวิจัยความคิดเห็นบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล 4 ด้าน ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างและระบบงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารพัสดุ มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variable)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม