

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ ปัญหาการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและเอกสารที่  
เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบความคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.3 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.4 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2.5 การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 2.6 โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
  - 5.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร
  - 5.2 กระบวนการบริหาร
    - 5.2.1 การวางแผน (Planning)
    - 5.2.2 การจัดองค์กร (Organizing)
    - 5.2.3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)
    - 5.2.4 การจัดงบประมาณ (Budgeting)
    - 5.2.5 การชี้นำ (Leading)
    - 5.2.6 การควบคุม (Controlling)
6. ทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้อง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

## แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน

วิสุทธิ เปล่งขำ (2522 : 63) ได้ศึกษาในเรื่องปัจจัยบางประการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปฏิบัติงานของตำรวจระดับผู้บังคับหมู่ในสถาบันการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยทางด้านการศึกษา ระยะเวลาที่อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่ รายได้และความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในเรื่องส่วนตัว มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสิ้น แต่ปัจจัยในเรื่องของรายได้ไม่ใช่เป็นปัจจัยที่สำคัญเมื่อเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ

เสาวภาคย์ ดีวาจา (2529 : 74) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานส่งเสริมการเกษตรของบริษัทเอกชน ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ในเชิงบวกและปัจจัยทั้งสองเป็นตัวกำหนดต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานส่งเสริมการเกษตร

ธีรพล อุปตานนท์ (2530 : 67) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อสัมฤทธิ์ผล ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล พบว่า

1. ปัจจัยภูมิหลังเกี่ยวกับตำแหน่ง อายุ อายุราชการ การศึกษาเพิ่มเติม สภาพการสมรส รายได้ ฐานะครอบครัวและประสบการณ์ในการทำงานพบว่า มีผลต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน
2. ปัจจัยทักษะและวิธีการปฏิบัติงานเรื่องการวางแผนในการปฏิบัติงาน การติดต่อประสานงาน การมอบหมายงานและการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน พบว่ามีความสัมพันธ์ต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน
3. ปัจจัยสภาพการปฏิบัติงานเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ในการสอบสวนความร่วมมือจากผู้บังคับบัญชา ความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชา ความร่วมมือจากประชาชนและการความรับผิดชอบในงาน พบว่า มีความสัมพันธ์ต่อสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

วิวัฒน์ ศรีแก้ว (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม พบว่า บทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด และปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม คือปัจจัยด้านความกระตือรือร้นใน

การปฏิบัติงาน ส่วนปัจจัยระดับการศึกษาด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงานและปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่มีผลต่อบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

พัฒนา มาตาศรี (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อ

การปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารการปกครองส่วนตำบลจังหวัดร้อยเอ็ดพบว่า

1. ระดับการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

จังหวัดร้อยเอ็ดอยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด มี 1 ปัจจัย คือ ปัจจัยระดับการศึกษา โดยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณเท่ากับ 22 ตัวแปรอิสระทั้งหมดสามารถอธิบายการผันแปรของตัวแปรตาม ได้ร้อยละ 5.3

3. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั่วไปในการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด ส่วนใหญ่ได้แก่ ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณและความรู้ในการจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่างๆ ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นให้มากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก แต่งบประมาณไม่เพียงพอและรัฐบาลควรจัดงบประมาณในการจัดซื้อรถดับเพลิงให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้ข้อสรุปแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ การปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น งบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา การขาดความรู้ของผู้บริหาร การบังคับใช้กฎระเบียบในการปฏิบัติงาน การขาดความรู้ความชำนาญของบุคลากรปัจจัยด้านความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติงานและปัจจัยด้านการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของผู้บริหารจึงส่งผลให้การปฏิบัติงานของผู้บริหารมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่ในระดับมาก

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1951 : 101-103) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clake, 1957 : 87 - 89) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับ การให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 14 - 21) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือ การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหาร

ราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่า ด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

อีมิล เจ. ซัดดี (Emile J.Sady. อ้างในอุทัย หิรัญโต, 2543 : 4) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้ง โดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง การจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจากปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะ การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมเอง

ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองร่วมกัน โดยจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นดำเนินการตามเจตนารมณ์ ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นเป็นสำคัญแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้  
(ชวงษ์ ฉายะบุตร. 2539 : 13)

2.1 การปกครองท้องถิ่นคือฐานรากของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง

การปกครองให้กับประชาชนได้รู้ดีว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่น

2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของท้องถิ่นประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตนเอง

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นๆ

2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้ คือ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเองด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการจัดการ เพื่อให้ประชาชนได้รู้เรียนและมีพัฒนาการ ด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สามารถพึ่งตัวเองได้

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ  
(อุทัย หิรัญโต. 2543 : 22)

**ประการที่หนึ่ง** สถานะตามกฎหมาย หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

**ประการที่สอง** พื้นที่และระดับ มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และขนาดใหญ่ขึ้นตามอำนาจหน้าที่

**ประการที่สาม** การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

**ประการที่สี่** องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

**ประการที่ห้า** การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารหรือผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

**ประการที่หก** อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐกลางและไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

**ประการที่เจ็ด** งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญต่อไป

**ประการที่แปด** การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชน โดยรวม

จากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นผู้วิจัยสรุปได้ ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานจากทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย มีขอบเขตที่แน่ชัดมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

#### 4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ การปกครองและสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีผู้ให้ความเห็นไว้ได้ดังนี้

ลิจิต ซีระเวทิน (2525 : 306 - 308) ได้กล่าวถึงความสำคัญและความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่การพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นเพราะสังคมกว้างขวาง ย่อมยากที่รัฐบาลจะดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียานาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือตนเอง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เพราะว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เพราะว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญคือทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางเพียงเป็นหน่วยเสริมงบประมาณบางส่วนและด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลจำเป็นจะต้องควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความระมัดระวังเพราะสมาชิกในท้องถิ่น จะรู้ดีกว่าผลการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตนและทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตนจึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลดีอย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความรู้ว่าตนเป็นเจ้าของถิ่น มีสิทธิ์มีเสียงและความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนมากขึ้น สุดท้ายความสนใจในการพัฒนาท้องถิ่นก็ตามมา



รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ได้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้ และการกระจายอำนาจทางการคลังลงสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการบริหารงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระมากขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการพัฒนาท้องถิ่น

2. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสมตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ ในขณะที่เดียวกันจะเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีอิสระในการจัดการด้านงบประมาณของท้องถิ่น การแสวงหารายได้และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น

3. ส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้างและการแต่งตั้งถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่ง เพื่อความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเร่งส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล

##### 5. การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2541 : 1 - 137) สรุปได้ดังนี้

ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ก็มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นซึ่งการปฏิวัติในครั้งนี้ได้กระทำโดยกลุ่มบุคคลซึ่งเรียกว่า คณะราษฎร กลุ่มบุคคลส่วนใหญ่ส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศในทวีปยุโรป อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มีการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงอยากให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงร่วมกันเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้วเปลี่ยนแปลงให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และให้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาเป็นของประชาชนตามแบบประชาธิปไตย แต่ถ้าพิจารณา โดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติในครั้งนี้เกิดขึ้นท่ามกลางสังคมแบบเดิมประชาชนไม่รู้เรื่อง การปกครองเคยแต่ถูกปกครองอย่างเดียวการศึกษาก็ไม่เจริญแม้แต่ข้าราชการทั้งหลายซึ่งเป็นกลจักรใน

การปกครองก็ไม่ว่างเรื่องประชาธิปไตยข้าราชการส่วนใหญ่ยังเป็นเจ้าขุนมูลนายติดยึดในลักษณะเผด็จการ ฉะนั้น คณะราษฎร จึงได้กำหนดโครงสร้างการปกครองโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของสังคมและพื้นฐานการปกครองของประเทศไทยเป็นหลักเพื่อโน้มน้าวไปสู่ระบบประชาธิปไตยโดยอันสมบูรณ์แบบต่อไปโดยในส่วนกลางก็เอาระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาใช้ โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าสภา แต่ก็มีปัญหาที่ประชาชนทั้งประเทศยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยและในขณะนั้นคณะราษฎรก็มีเป้าหมายอันแรงกล้าที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องประชาธิปไตยรู้จักการปกครองตนเองและสามารถบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาสังคมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยส่วนรวม จึงจำเป็นที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนรวมทั้งให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกหัดการปกครองตนเองอย่างเร่งด่วนและกว้างขวางเท่าที่สามารถจะกระทำได้ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2476 (หลังการปฏิวัติได้เพียงหนึ่งปี) จึงได้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นเขตชุมชนมีความเจริญพอสมควรมีฐานะภายในที่จะเก็บรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองตนเองได้ก็ให้จัดตั้งเป็นเทศบาลทันทีและเพื่อให้สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ง่ายขึ้น และแพร่หลายมากขึ้นก็ได้กำหนดเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครซึ่งการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้น แม้ได้พยายามอย่างเต็มที่ก็จัดตั้งได้เพียง 118 แห่งเป็นเทศบาลตำบล 34 แห่ง เทศบาลเมือง 81 แห่ง และเทศบาลนคร 3 แห่ง มีจำนวนประชากรอยู่ในเขตเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของพลเมืองทั้งประเทศ จึงมีปัญหาคือขึ้นอีกว่าทำอย่างไรประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อีกประมาณถึง ร้อยละ 90 ได้มีโอกาสได้รู้เรื่องประชาธิปไตย ฉะนั้นจึงได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยจัดตั้ง สภาจังหวัดขึ้น โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่ง ในพระราชบัญญัติ ระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฉะนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมี 2 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องเทศบาลและส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสภาจังหวัด การจัดตั้งสภาจังหวัดในครั้งแรกนั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกโดยให้สมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตอนนั้นเรียกว่า ข้าหลวงประจำจังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่ก็ยังเป็นสภาที่ปรึกษาและไม่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล ที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชการที่ 5 ออกมาประกาศใช้อีกครั้งหนึ่งตาม

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้สามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีกแต่จะมีระดับการปกครองท้องถิ่นน้อยกว่าเทศบาล สำหรับทางด้านสภาจังหวัดที่มีการเลือกตั้ง ตัวแทนประชาชนเข้ามาเป็นสภาที่ปรึกษานั้นในทางปฏิบัติ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่ปรึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ได้พิจารณาถึงเรื่องนี้ และที่ประชุมก็มีความเห็นว่าถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพเช่นนี้ ก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลยหรือต้องทำให้มีความหมายมากกว่านี้ อย่างน้อยก็ต้องให้เป็นสภานิติบัญญัติไม่ใช่สภาที่ปรึกษา

ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตราเป็น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และให้มีสภาจังหวัด ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนเป็นสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและนอกจากนั้นยังมีอำนาจสอบสวนการปฏิบัติงาน ของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดด้วยและต่อมาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

เมื่อได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2498 แล้วในปีนั้น

ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปต่างประเทศรอบโลก ทั้งอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เห็นว่าราษฎรในท้องถิ่นเขามีการประชุมปรึกษาหารือในการที่จะพัฒนาพื้นที่ของตนเอง จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นให้ทั่วประเทศภายใน 3 เดือน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จัดระเบียบสภาตำบลขึ้นและได้ประกาศตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวน 4,000 กว่าแห่ง และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็นประธาน โดยได้จัดตั้งจำนวน 59 แห่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์การในระดับตำบลเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกฝนปฏิบัติประชาธิปไตย ทั้งประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก ในขณะนั้นจึงมีองค์กรระดับตำบล 2 รูปแบบด้วยกันคือรูปแบบหนึ่งเป็นนิติบุคคล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล นี้ต่อมาก็ยกเลิกหมดเพราะความไม่พร้อมทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงเหลือเพียงสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เท่านั้น

ต่อมารัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กรมการปกครองเองก็ได้จัดตั้ง กองฝึกอบรมตั้งโรงเรียนนายอำเภอขึ้นมาเพื่อดำเนินโครงการและเร่งรัดพัฒนาสภาตำบล โดยทำการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาตำบล ให้มีความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาพื้นที่ของตน และกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 กำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแตกต่างไปจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย-ฉบับเดิม (222/2499) คือ ฉบับเดิมกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานตำบล ส่วนสภาตำบลฉบับใหม่ ตามคำสั่งที่ 275/2509 นี้ประธานสภาตำบล คือ กำนัน ในช่วงนี้จะมีสภาตำบลขึ้น 2 รูป ซึ่งเป็นเรื่องที่สับสนมากต่อมาในปี พ.ศ. 2515 จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกสภาตำบลทั้ง 2 รูป และจัดตั้งสภาตำบลรูปใหม่ขึ้นแทน มีกรรมการโดยตำแหน่งโดย มีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและกรรมการ โดยการเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 คน สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใดจนกระทั่งมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั่วประเทศและสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผ่านมาคิดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีหน่วยการปกครองที่ทางกฎหมายกำหนด คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองและสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีสิทธิที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตัวเองและเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชนได้รู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่น

## 6. โครงสร้างหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญดังนี้ สภาตำบลมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ ที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท จะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว งบประมาณทรัพย์สิน สิทธิเรียกร้องหนี้และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลต้องโอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหมดไปในท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

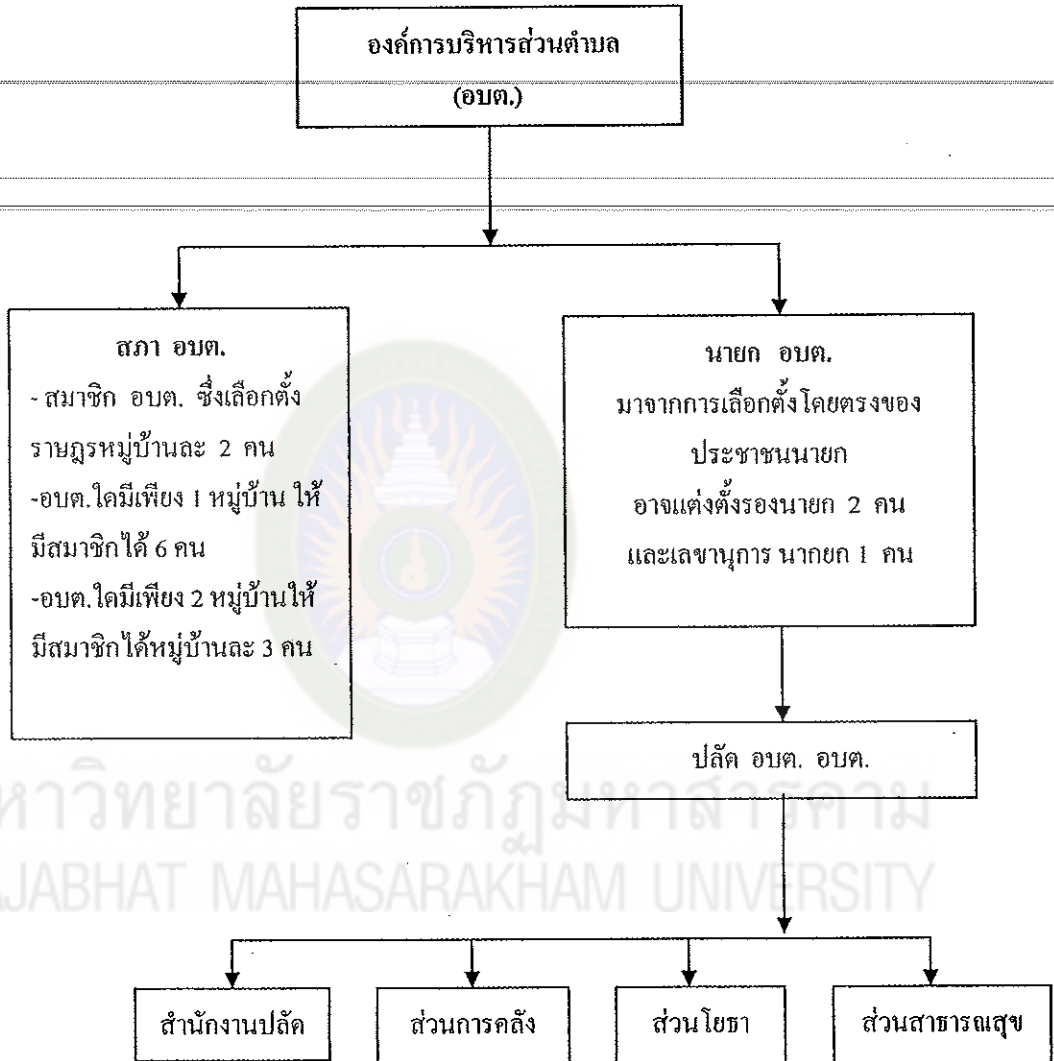
6.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎรใน แต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละสองคน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาหนึ่งคนและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน

6.2 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายก 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เป็นดังนี้ (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง : 2547)



ภาพประกอบที่ 1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 6.3 อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

#### 6.4 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 59 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2. สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4. วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น  
มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 6.5 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือนุเคราะห์ให้ตามความจำเป็นและสมควร

### 6.6 หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะทำได้

1. ให้มีหน้าที่เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและการบำรุงไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและการส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของ

แผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

### 6.7 พนักงานส่วนตำบล อาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

### 6.8 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้

ดังนี้

1. มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
2. มีรายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บไว้ในจังหวัด
3. มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้
  - 3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
  - 3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล



3.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

4. มีรายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

5. มีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

6. กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

7. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

7.1 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

7.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนตำบล เก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

8. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

8.1 รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.2 รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.3 รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

8.4 ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

8.5 เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

8.6 รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

8.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8.8 รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วน

ตำบล

8.9 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

### 6.9 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 6.10 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

องค์การบริหารส่วนตำบลก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจ ให้ปกครองตนเองในระดับตำบลอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและกรรมการบริหาร ล้วนมาจากการเลือกตั้ง นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ เป็นของตนเอง สามารถใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับภูมิภาค

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ไว้หลายท่านดังนี้

ประยูร กาญจนดุลย์. (2535 : 12) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 59-76) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารประเทศที่เปิด ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในกาจัดกิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดกิจกรรมแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นมี

สิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางได้เด็ดขาดคือ การทหารและการต่างประเทศ

ชวงษ์ ฉายะบุตร (2539 : 9) ได้ให้ความหมายว่า เป็นวิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในสายบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

เสกสรร ประเสริฐกุล (2537 : 18) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาทของรัฐในการจัดการปัญหา ของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลตนเอง

ประยูร กาญจนดุลย์ (2538 : 53) ได้ให้ความหมายไว้ว่า วิธีการกระจายอำนาจในการปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการจะนั้นอาจจำแนกวิธีการกระจายอำนาจได้เป็น 2 วิธี คือ

1. กระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (Decentralization territorially) โดยให้ท้องถิ่นต่างๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจในเทศบาลจัดทำกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือมีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นและตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั่นเองและด้วยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น

2. กระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization Per Service) เป็นวิธีการมอบอำนาจกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลให้ทำกิจการเฉพาะอย่าง เป็นต้นว่าการไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ วิธีการกระจายอำนาจเช่นนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครองเหมือนวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการปกครองเช่นกิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลายๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำเหมือนวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งคือ

การกระจายอำนาจตามกิจกรรมนั้นไม่ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดอำนาจ หน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจตามกิจกรรมนั้นไม่ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดอำนาจ หน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือองค์การรัฐวิสาหกิจอาจจัดทำกิจกรรมได้ทั่วประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหน้าที่องค์การรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วประเทศ การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้น

ประมวล ระเบียบ (2538 : 12 - 18) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า วัฒนธรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนท้องถิ่น สังคมไทยมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ทำให้เกิดความขัดแย้งและความเครียดในสังคม การกระจายสิทธิไปสู่ชุมชนและความเข้มแข็งของชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างบูรณาการ เช่น ปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรในชนบท การทำลายสิ่งแวดล้อม

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้ กระจายอำนาจในการปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการและเป็นการมอบอำนาจทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมที่เท่าเทียมกัน และได้รับการกระจายสิทธิไปสู่ชุมชนและความเข้มแข็งของชุมชนจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างบูรณาการ

## การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. หลักการในการถ่ายโอนภารกิจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางพื้นฐานและเป็นตัวเร่งให้เกิดการปฏิรูปสังคมไทยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง โดยส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นกรอบของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะยึดหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงาน บุคคลและการเงินการคลังของตนเอง

ประการที่สอง การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้นเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาครับผิดชอบในการกิจ มหาภาค และภารกิจที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น โดยกำกับดูแลในด้านนโยบายและ ด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านวิชาการและตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

ประการที่สาม ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีความโปร่งใส และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

2. ระเบียบกฎหมายในการถ่ายโอนงานกิจการบริการสาธารณะให้แก่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการในการกระจายอำนาจได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมี การออกกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกระจายอำนาจไม่ว่าจะเป็นการกระจาย อำนาจหน้าที่และภารกิจหรือการกระจายอำนาจทาง การคลัง พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 6 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความในมาตรา 21, 22, และมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจให้บริหารสาธารณะ ที่รัฐดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการ ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทบถึง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 4 ปี ภารกิจดังกล่าวข้างต้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ ภายใน 10 ปี (พ.ศ. 2544 - 2553)

2.2 การถ่ายโอนภารกิจ จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงการพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2.3 การพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจากรายได้บุคลากรจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพในการบริหารและโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น

2.4 การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพและตรงตามความต้องการรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนอาวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อนหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอรัฐหรือมอบหมายให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

2.6 การถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับ และส่งเสริมคุณภาพชีวิต ของประชาชนและชุมชน งานโครงการสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆ เป็นลำดับไป

2.7 การถ่ายโอนภารกิจ โดยทั่วไปให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์

2.8 รูปแบบการถ่ายโอนมี 3 ลักษณะ คือ

2.8.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง

2.8.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.8.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่มอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการแทนได้

2.9 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ถูกตราขึ้นเพื่ออนุวัติตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่สำคัญคือการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิดเป้าหมายและแนวทางการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ได้วิสัยทัศน์ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่หนึ่ง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 - 2547) จะเป็นช่วงปรับตัวและเตรียมความพร้อมทั้งในเรื่องระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรงบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2548 - 2553) จะเป็นช่วงผ่านโดยมีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในรากถ่ายโอนภารกิจ และมีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำกับดูแลที่จำเป็นภายใต้

ขอบเขตที่ชัดเจนเบะการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ได้จัดทำแผนปฏิบัติการในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2544 : 3 - 5) ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอนวิธีปฏิบัติและเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน ซึ่งมีการกิจที่ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 245 กิจกรรม จากส่วนราชการ 57 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่ได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจ คือ
  - 1.1 การคมนาคมและการขนส่ง แยกเป็น ทางบกและทางน้ำ
  - 1.2 สาธารณูปโภค แยกเป็น งานแหล่งน้ำและระบบประปาชนบท
  - 1.3 สาธารณูปการ แยกเป็น การจัดให้มีและควบคุมตลาดสด
  - 1.4 การผังเมือง
  - 1.5 การควบคุมอาคาร
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 103 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรมใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ
  - 2.1 การส่งเสริมอาชีพ
  - 2.2 งานสวัสดิการสังคม แยกเป็นการสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
  - 2.3 นันทนาการ แยกเป็น การส่งเสริมกีฬาและการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  - 2.4 การศึกษา แยกเป็น การศึกษาในระบบและนอกระบบ
  - 2.5 การสาธารณสุข แยกเป็นการสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันโรค
  - 2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้
  - 3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น



3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ

ทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอนจำนวน 9 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

4.1 การวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3 การส่งเสริมการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน 17 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรมใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาป่า

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 ภารกิจ มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

6.1 การบำรุงรักษาโบราณสถานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนกำกับดูแล

6.2 การให้คำแนะนำ ดูแลโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

## แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหาร

มีผู้ให้แนวคิดและทฤษฎีด้านการบริหาร ไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของการบริหาร

วิโรจน์ สารัตนะ (2542:92) กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยอาศัยหน้าที่หลักทางการบริหารอย่างน้อย 4 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การชี้นำและการควบคุม

มัลลิกา ต้นสอน (2545:10) “การจัดการ (Management)” หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการบริหาร “(Administration)” หมายถึงการกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยการ การสนับสนุนและการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

สุกัญญา เอมอิมธรรม (2546:38) ในอดีตที่ผ่านมาคำว่า “การบริหาร Administration)” จะใช้ในภาคราชการและคำว่า “การจัดการ (Management)” มักจะใช้ในภาคเอกชน ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายและคำนิยามไม่แตกต่างกัน

เฮส จอห์น Hayes, John (2002:109) ผู้บริหารมีหน้าที่ที่สำคัญต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษอยู่ 3 ประการ คือ หน้าที่ในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรซึ่งจำเป็นต้องทำ โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผน (Planning) และการจัดทำงบประมาณ (Budgeting) ต่อมาคือหน้าที่ในการ พัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานโดยการจัดองค์การ (Organising) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) และประการสุดท้ายหน้าที่ในการสร้างความเชื่อมั่นในผลการปฏิบัติงานด้วย การควบคุม (Controlling)

พาร์สันส์ แพททริเซีย Parsons, Patricia J. (2003) มีกิจกรรม 4 อย่างที่เป็นหัวใจสำคัญที่ผู้บริหารจะต้องใช้ในการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายหรือเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

จากความหมายคำว่า “การบริหาร” ที่มีนักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่าน ขั้นตอนการบริหาร คือ 1. การวางแผน 2. การจัดองค์การ 3. การชี้นำ 4. การจัดคนเข้าทำงาน 5. การงบประมาณ 6. การควบคุม

## 2. กระบวนการบริหาร

มีผู้ให้การบวนการบริหาร ไว้ดังนี้

### 2.1 การวางแผน (Planning)

ดูบริน และ ไอreland Dubrin and Ireland (อ้างถึงใน ตูลา มหาพสุชา นนท์, 2545:97) ให้ความหมายการวางแผนว่า คือกระบวนการในการกำหนดเป้าหมายไว้ในอนาคต การใช้ทรัพยากรและการปฏิบัติงานที่จะทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งสรุปประเภทของแผนไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. แผนระยะสั้นและแผนระยะยาว (Short-range and long-range plan) เป็นการแบ่งประเภทของแผนโดยพิจารณาถึงระยะเวลาของการใช้แผนเป็นหลัก ได้แก่ แผนระยะสั้น ไม่เกิน 1 ปี แผนระยะปานกลางระยะ 1-5 ปี และแผนระยะยาว ตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป
2. แผนกลยุทธ์ แผนยุทธวิธีและแผนปฏิบัติการ (Strategic plan, Tactical plan and operation plan) แผนกลยุทธ์จะเป็นแผนระยะยาว เป็นแผนที่รวบรวมเอาทิศทางในการปฏิบัติงานต่างๆ โดยมุ่ง ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนแผนปฏิบัติการจะเป็นแผนที่กำหนดว่าจะอะไรที่ควรปฏิบัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งแผนปฏิบัติการจะอยู่ในขอบเขตที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าแผนกลยุทธ์ และแผนยุทธวิธีเป็นแผนในรายละเอียดที่จำเป็นสำหรับธุรกิจ
3. แผนประจำหรือแผนถาวรและแผนใช้ครั้งเดียว (Standing plans and single-use plans) เป็นแผนที่มีลักษณะถูกนำมาใช้ประจำหรือนำมาปฏิบัติอยู่ตลอดเวลาไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาเท่าใด

แผนกลยุทธ์ (Strategic plans)	แผนยุทธวิธี (Tactical plans)	แผนปฏิบัติการ (Operational plans)
1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะยาว	1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะปานกลาง	1. ระยะเวลาของแผนเป็นแผนระยะสั้น
2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนกว้างกว่า	2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนแคบกว่า	2. ขอบเขตและความรับผิดชอบของแผนเฉพาะเจาะจงมากกว่า
3. วัตถุประสงค์ของแผนเกี่ยวข้องกับเป้าหมายและยุทธวิธี	3. วัตถุประสงค์ของแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	3. วัตถุประสงค์ของแผนเป็นเรื่องของการวางแผนในการปฏิบัติงานรายวัน

แผนภูมิที่ 2 ความแตกต่างของแผนระดับต่างๆ

องค์กร โดยส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน ล้วนแต่ประสบปัญหาทั้งที่เกิดจากภายในและสถานะแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร องค์กรที่ไม่สามารถปรับตัวหรือแก้ไขปัญหานั้นให้ลุล่วงได้ ส่วนใหญ่เนื่องจากวางแผนไม่เป็น หรือประสบปัญหาอุปสรรคในการวางแผนดังนี้

1. ขาดความรู้ทางวิชาการในการวางแผน
2. ขาดข้อมูลและข่าวสารที่จะใช้ประกอบในการวางแผน
3. การวางแผนด้วยความเคยชิน โดยไม่ได้ใช้หลักวิชา
4. วัตถุประสงค์และนโยบายไม่แน่นอนและการวางแผนไม่สอดคล้องกัน
5. นำประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้องกับแผน
6. สถานะแวดล้อม ขนบธรรมเนียมประเพณี กลุ่มชนในสังคม
7. ขาดปัจจัยในการดำเนินการตามแผน

มัลลิกา ต้นสอน (2545 : 66 - 67) กล่าวถึงองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญและให้ความสนใจในการวางแผนเนื่องจากเหตุผล ดังนี้

1. การวางแผนช่วยในการกำหนดทิศทางขององค์กร
2. การวางแผนช่วยลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง
3. การวางแผนช่วยลดความสูญเสียและความซ้ำซ้อน
4. การวางแผนช่วยในการกำหนดมาตรฐานสำหรับการประเมินควบคุม

อุทิศ ขาวเขียว (2546 : 1 - 2) กล่าวถึง แนวคิดพื้นฐานของการวางแผนในการบริหารภาครัฐของไทยในปัจจุบันเกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กับแนวคิดการบริหารที่เน้นวิธีการบรรลุผลสำเร็จจากการบริหาร (เชิงกลยุทธ์) ภายใต้ความเชื่อและหลักการที่ว่าความสำเร็จขององค์กรใดๆ นั้นจะต้องอาศัยความพร้อมขององค์กรในด้านการเตรียมการบริหารจัดการที่ดีและความพร้อมในสมรรถนะขององค์กรที่เข้มแข็ง “แผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)” เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยชี้นำการบริหารขององค์กร ที่เกิดจากกระบวนการระดมสมองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมีส่วนร่วม โดยยึดหลักการวิเคราะห์ให้ทราบสถานะแวดล้อมให้ “รู้เขารู้เรา” เพื่อชี้แนะเป้าประสงค์ (วิสัยทัศน์ พันธกิจและวัตถุประสงค์หลักของแผน) และกลยุทธ์กลวิธีทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม และมีการจัดลำดับความสำคัญกลยุทธ์กลวิธี เพื่อการจัดสรรทรัพยากรการบริหาร โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับสถานะแวดล้อม SWOT ดังนี้

<b>W+O=Off-set approach</b> กลยุทธ์ “ทดแทน” แก้ไขจุดอ่อนเพื่อใช้ โอกาสที่มีอยู่ขององค์กร	<b>S+O=Matching approach</b> กลยุทธ์ “ผนึกกำลัง” ที่เน้นการใช้จุด แข็งเพื่อเปิดโอกาสใหม่การแข่งขันของ องค์กร
<b>W+T=Mitigation approach</b> กลยุทธ์ “บรรเทา” หาทางผ่านพ้นจุดอ่อน และเลี่ยงภาวะคุกคามที่บดบัง วัตถุประสงค์	<b>S+T=Covering approach</b> กลยุทธ์ “คุ้มกัน” อาศัยจุดแข็งด้านและ ครึ่งภาวะคุกคามที่มีต่อวัตถุประสงค์

แผนภูมิที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ฝั่ง SWOT และกลยุทธ์ทางเลือก  
 ที่มา : ปรับปรุงจาก อุทิศ ขาวเขียว “การวางแผนกลยุทธ์” (2546 : 89)

ชาร์ล ดับบิว แอน ฮิล และ กาทา อา โจน Charles W. L. Hill and  
 Gareth R.jones (2004 : 8) การวางแผนกลยุทธ์มีกระบวนการดำเนินการใน 5 ขั้นตอน  
 ใหญ่ๆ ดังนี้

1. วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรเพื่อค้นหาโอกาสและภัย  
 คุกคาม
2. วิเคราะห์สภาพการทำงานภายในองค์กรเพื่อค้นหาจุดอ่อน- จุดแข็ง
3. กำหนดกลยุทธ์ภายใต้จุดแข็งขององค์กรและแก้ไขจุดอ่อนเพื่อก้าว  
 ไปสู่โอกาสและหาทางป้องกันภัยคุกคาม
4. การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

สรุป การวางแผนเป็นการเตรียมการเพื่อการบริหารจัดการของนายกองกิจการ  
 บริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานทราบบทบาท  
 และหน้าที่ของตนในด้านวิชาการและทรัพยากร

## 2.2 การจัดองค์กร (Organizing)

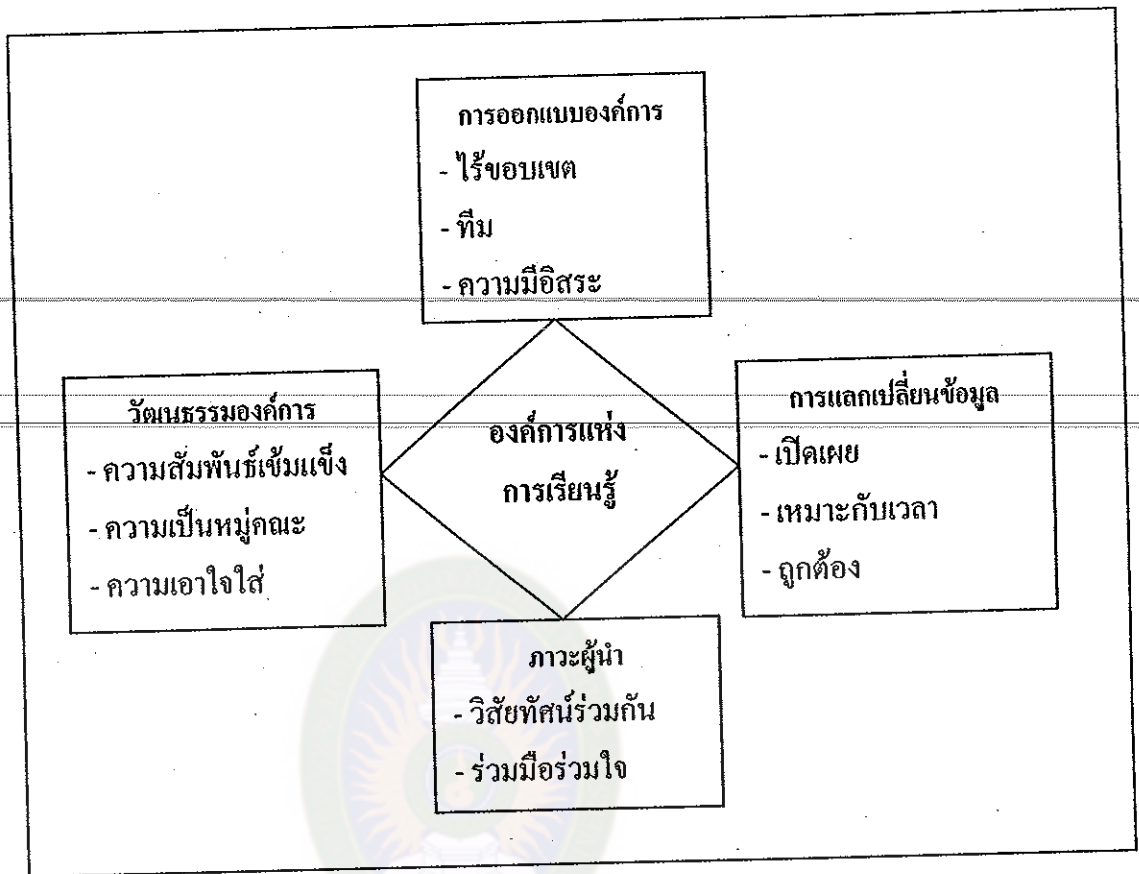
ศุภัญญา เอมอัมธรรม (2546 : 1) ได้ให้ความหมายขององค์กรว่าเป็น  
 หน่วยทางสังคมที่มีกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปที่มีโครงสร้างที่จัดทำขึ้นตาม  
 กระบวนการสำหรับให้บุคคลเหล่านี้มารวมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือ  
 เป้าหมายเดียวกัน ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ มีการจัดระบบทำงานที่ดี เพื่อสามารถ  
 ดำเนินการไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดและประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

มัลลิกา ต้นสอน (2545 : 114) องค์กร หมายถึง ระบบสังคมที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และมีขอบเขตที่แยกตนเองออกจากสภาพแวดล้อม โดยมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานร่วมกันอย่างชัดเจน สามารถแบ่งองค์การออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. องค์กรแบบเป็นทางการ (Formal Organization) หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีแบบแผนและขอบเขตที่ชัดเจน มีการจัดโครงสร้างขององค์กรตามหน้าที่หรือบทบาทในการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถแสดงออกในรูปแผนภูมิโครงสร้างขององค์กร โดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนมีการกำหนดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีขอบเขตและจำนวนสมาชิกที่แน่นอนและมีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ

2. องค์กรแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หมายถึงการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล เพื่อทำกิจกรรมหรือมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันทั้งภายในระบบและต่อสภาพแวดล้อม โดยปราศจากจุดประสงค์ที่เป็นทางการ โดยปกติขององค์กรแบบไม่เป็นทางการมักเกิดขึ้นจากความ สำพันธ์ส่วนตัวของสมาชิก

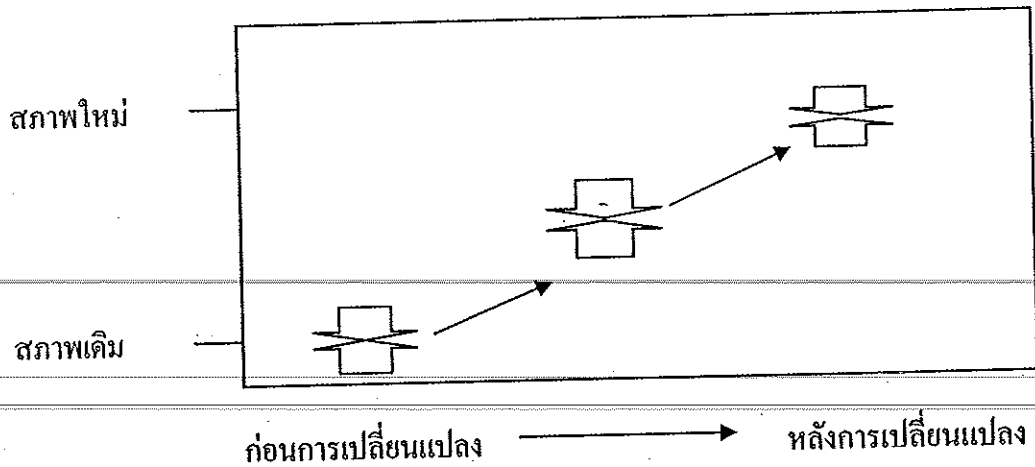
ร็อบบิน และ คอลเตอร์ Robbins และ Coulter (อ้างถึงในเกรียงศักดิ์ เที่ยวยิ่ง, 2544 : 65) แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นองค์กรที่พัฒนาความสามารถ เพื่อการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพราะสมาชิกทุกคนใช้บทบาทเต็มที่ใน การระบุปัญหาและแก้ไขปัญหาในการทำงาน ในองค์กรแห่งการเรียนรู้พนักงานแสวงหาความรู้และแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่กันอย่างต่อเนื่อง และใช้ความรู้นั้นในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน องค์กรแห่งการเรียนรู้จึงประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญคือการออกแบบองค์กร (Organization design) การแลกเปลี่ยนข้อมูล (Information Sharing) ภาวะผู้นำ (Leadership) และวัฒนธรรมองค์กร (Culture)



#### แผนภูมิที่ 4 แสดงลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้

ที่มา: ปรับปรุงจาก เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง "การจัดการและการพัฒนาองค์กร" (2544 : 66)

นพ. ศรีบุญนาท (2546 : 225) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงองค์กรสามารถกระทำได้ในด้านโครงสร้าง ด้านกระบวนการและในด้านพฤติกรรมองค์กร การปรับปรุงโครงสร้าง การรื้อปรับระบบองค์กรที่เน้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคลและกลุ่มในองค์กร ก็อาจนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงองค์กรได้ อย่างไรก็ตามการใช้เทคนิค หรือเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็คงต้องขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาขององค์กรด้วยว่าเป็นไปในด้านใดและควรใช้เครื่องมือหรือเทคนิคอะไรเข้ามาดำเนินการ ตัวแบบวิเคราะห์สนามพลังของเลอวิน (Lewin's Force Field Analysis Model) ซึ่ง Kurt Lewin (1951) ได้พัฒนาตัวแบบขึ้นมาเพื่ออธิบายและสร้างความเข้าใจว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงทำงานได้อย่างไร



หมายเหตุ : D = พลังผลักดันให้เปลี่ยนแปลง  
R = พลังต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

#### แผนภูมิที่ 5 ตัวแบบการวิเคราะห์สนามพลัง

ที่มา : ปรับปรุงจาก นพ ศรีบุญนาถ "ศาสตร์การจัดการ" (2546 : 226)

จากภาพที่ 6 จะเห็นว่าก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงพลังผลักดันเท่ากับพลังต่อต้าน ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานของตัวแบบที่ว่า ในสภาพเดิมที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆจะมีดุลยภาพระหว่างพลังทั้งสอง หากเราต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องเพิ่มพลังผลักดันให้มากกว่าพลังต่อต้าน หลังการเปลี่ยนแปลงแล้วพลังผลักดันก็จะเท่ากับพลังต่อต้านซึ่งเป็นสภาพใหม่ที่เราต้องการ พลังที่มาต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีหลายอย่างได้แก่ กลัวเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ กลัวว่าค่าใช้จ่ายจะมาก กลัวเสียหน้า เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องเพิ่มพลังผลักดันและลดพลังต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆ ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยกระบวนการที่มีประสิทธิผล เข้ามาดำเนินการ เลอวิน ได้เสนอว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การควรมีกระบวนการหรือขั้นตอน 3 ขั้นตอน (Comings และ Worley, 1997 ; Schermerhon, Jr. และ Osborn, 1994 อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2544 : 139 - 140) ดังนี้

1. ขั้นการหลอมละลาย (Unfreezing) ขั้นตอนนี้ปกติแล้วก็ถือการลดแรงผลักดันที่รักษาพฤติกรรมองค์การในระดับปัจจุบัน สร้างการจูงใจและความพร้อมเพื่อการเปลี่ยนแปลง โดยแยกหรือลดการพึ่งแน่นอนออกไป ลดความกังวลใจ ทำให้เกิดความรู้สึกปลอดภัย หรืออาจกล่าวได้ว่าในขั้นตอนนี้เป็นการทำให้คนและสิ่งต่างๆพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง
2. ขั้นการเปลี่ยนแปลงสู่พฤติกรรมใหม่ (Moving Or Changing) เป็นขั้นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์การ หน่วยงานหรือบุคคลไปสู่พฤติกรรมใหม่ได้แก่



การสร้างพฤติกรรม ค่านิยม ทัศนคติใหม่ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การและอาจนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการทำงาน

3. ขั้นที่สุดท้าย การทำให้พฤติกรรมใหม่ดำรงอยู่อย่างมั่นคง (Refreezing) ในขั้นสุดท้ายนี้มุ่งทำให้พฤติกรรมใหม่ที่ได้เปลี่ยนแปลงแล้วมั่นคง การจะทำให้สถานะใหม่มั่นคงได้ต้องอาศัยกลไกสนับสนุนที่เป็นแรงเสริมสถานะใหม่ได้แก่ วัฒนธรรม บรรทัดฐานและโครงสร้างองค์การในกระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์การที่เกิดซึ่งอาจอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนหนึ่งไปสู่ขั้นตอนหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้ ซึ่งในเรื่องความขัดแย้ง (Conflict) มีนักวิชาการได้ให้ความหมายและมีแนวคิดในการจัดการความขัดแย้งดังนี้

สุกัญญา เอมอิมธรรม (2544 : 38) ความขัดแย้งหมายถึง ความคิดเห็นหรือการกระทำที่ไม่สอดคล้องกันของคนตั้งแต่สองคน หรือกลุ่มตั้งแต่สองกลุ่มขึ้นไป ความขัดแย้งสามารถแบ่งออกได้ 4 ระดับ คือความขัดแย้งภายในตัวบุคคล (Intrapersonal Conflict) ความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal Conflict) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม (Intergroup Conflict) และความขัดแย้งระหว่างองค์กร (Organization Conflict) ซึ่งอาจจำแนกประเภทของความขัดแย้งได้ 2 ประเภท คือ ความขัดแย้งในด้านเนื้อหา (Substantive Conflict) และความขัดแย้งในด้านอารมณ์ (Emotion Conflict) เมื่อองค์การใดเกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์การแล้วก็จะส่งผลตามมาในลักษณะที่สร้างสรรค์ (Constructive Conflict) และผลในเชิงทำลาย (Destructive acaonflict) (Steer,1984 : 486 และ Hellriegel and Slocum , 1994 : 552 - 553 อ้างถึงใน สุกัญญา เอมอิมธรรม , 2544 : 38 -39)

โจนส์ Jones, 1994 (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง, 2545 : 125 - 129)

ความขัดแย้งในองค์การมีสาเหตุที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. สาเหตุจากการพึ่งพิงกันระหว่างงานหรือระหว่างกลุ่ม
2. การขาดแคลนทรัพยากร
3. เป้าประสงค์ไม่สอดคล้องกัน
4. ความล้มเหลวในการสื่อสาร
5. ความแตกต่างระหว่างบุคคล
6. ระบบการให้รางวัลไม่เหมาะสม

กรีเทอร์ Kreitner (อ้างถึงใน บัญชร แก้วส่อง, 2545: 129 - 130)

สภาพแวดล้อมที่เพิ่มโอกาสให้เกิดความขัดแย้งในองค์การได้อีก ได้แก่

1. ความคลุมเครือ หรือความซ้ำซ้อนในขอบเขตของอำนาจ
2. ความกดดันของเวลา

3. มาตรฐาน กฎเกณฑ์ นโยบาย หรือขั้นตอนของการปฏิบัติงาน
4. ความคาดหวังที่ไม่เป็นจริง

โจนส์ Jones, 1994 : 499 - 512 (อ้างถึงในสุกัญญา เอมอัมธรรม, 2546 :40 - 45)

แบ่งขั้นตอนของความขัดแย้งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

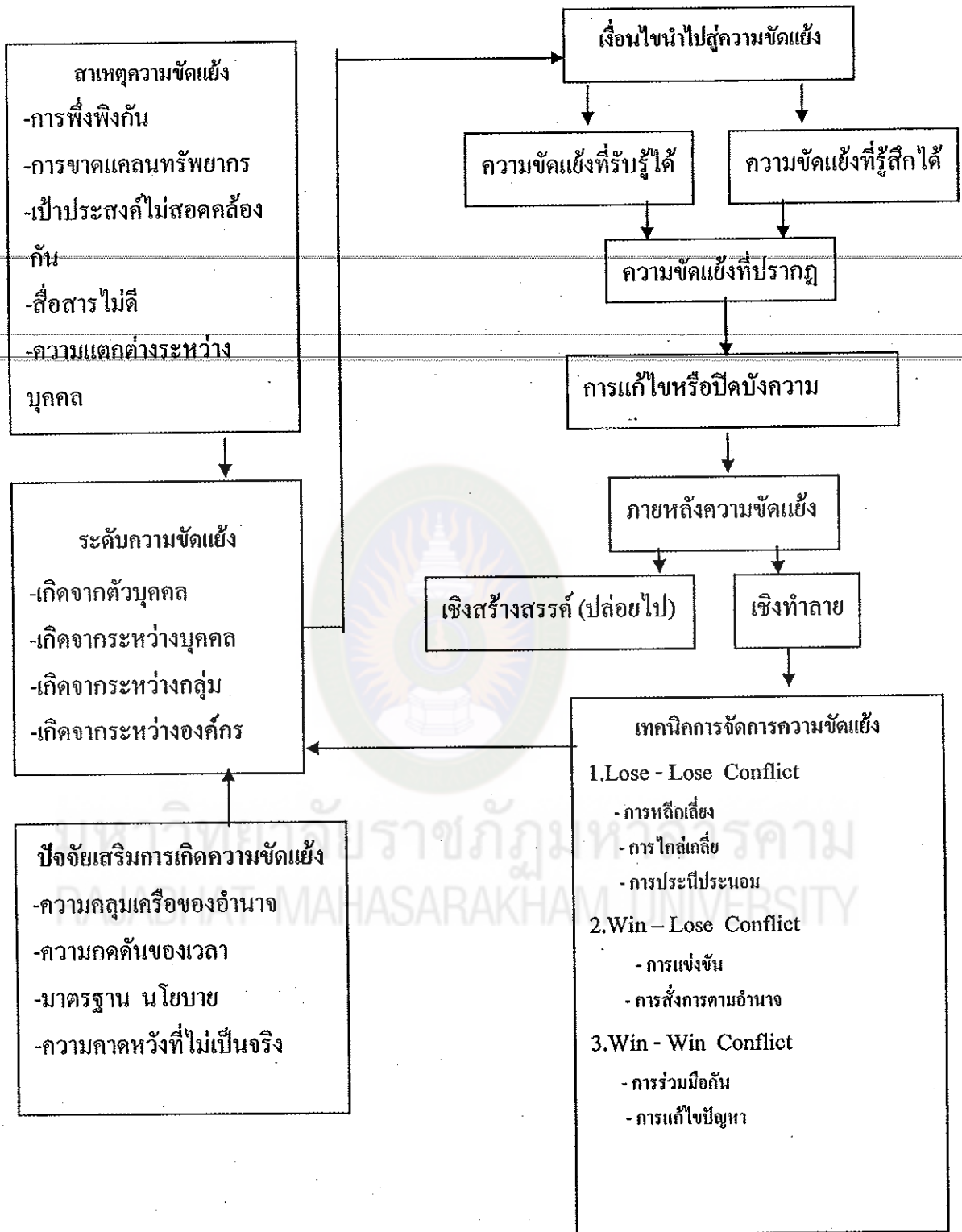
1. ขั้นเกิดเงื่อนไข
2. ขั้นความขัดแย้งที่รับรู้และรู้สึกได้
3. ขั้นความขัดแย้งที่ปรากฏ
4. ขั้นการแก้ไข หรือปิดบังความขัดแย้ง
5. ขั้นผลภายหลังความขัดแย้ง

ในการจัดการความขัดแย้งขององค์กร มุ่งที่จะรักษาระดับความขัดแย้งไว้ที่ระดับที่เหมาะสมภายในองค์กรเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ การบริหารความขัดแย้งจึงไม่ได้หมายถึงการกำจัดความขัดแย้งไปโดยสิ้นเชิง โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. จัดการแบบแพ้ทุกฝ่าย (Lose - Lose Conflict) เป็นการจัดการที่ไม่มีฝ่ายใดได้ในสิ่งที่ต้องการที่แท้จริง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 3 แบบ คือ การหลีกเลี่ยง การไกล่เกลี่ย และการประนีประนอม

2. การจัดการแบบมีผู้แพ้ผู้ชนะ (Win - Lose Conflict) การจัดการความขัดแย้งแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับผล ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียด้วยวิธีการแข่งขันและการสั่งการด้วยอำนาจ

3. การจัดการแบบชนะทุกฝ่าย (Win - Win Conflict) การจัดการแบบนี้มุ่งหวังเพื่อให้ผู้ที่มีความขัดแย้งทุกฝ่ายได้รับผลจากการจัดการความขัดแย้งนั้น โดยไม่ต้องให้ผู้ใดเกิดการสูญเสียจากการจัดการความขัดแย้งนั้น การจัดการแบบนี้มี 2 เทคนิคคือการร่วมมือกันและการแก้ไขปัญหา



แผนภูมิที่ 6 แสดงขั้นตอนการจัดการความขัดแย้ง

ที่มา : ปรับปรุงจากสุกัญญา เอ็มอิมธรรม "การจัดการและการพัฒนาองค์การ" (2546 : 41)

สรุปได้ว่า การจัดการคือการ เป็นการจ้ระบบทำงานที่ดี เพื่อสามารถ ดำเนินการไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดและประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ โดยประสานกิจกรรมในด้านการปฏิบัติงานและประชาสัมพันธ์ในแต่ละโครงการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคาย

### 2.3 การชี้นำ (Leading)

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2545 : 183) การชี้นำเป็นการสร้างความผูกพันและความกระตือรือร้นร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่จะใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ในการช่วยให้แผนบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การชี้นำยังมีหน้าที่เปลี่ยนวิสัยทัศน์หรือความฝันให้เป็น การกระทำที่ได้ผลลัพธ์ ออกมาบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม การชี้นำที่สามารถ ดำเนินการไปได้ต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องอาศัยความสามารถในด้าน ความรู้พื้นฐานทางพฤติกรรมภาวะผู้นำ (Leadership) แรงจูงใจในการทำงาน (Motivation at work) การประสานงาน (Coordinating) และการติดต่อสื่อสาร (Communication)

วิโรจน์ สารรัตน์ (2542 : 92) การนำเป็นเรื่องเกี่ยวกับความพยายามให้มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใน องค์ประกอบ 4 ประการนี้คือการจูงใจ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร และ การบริหารกลุ่ม

ดังนั้น ในเรื่องการนำมีประเด็นที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญเพื่อให้การชี้นำ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

#### 1. ภาวะผู้นำ (Leadership)

มัลลิกา ดันสอน (2545 : 165) ภาวะผู้นำเป็นความสามารถที่บุคคลหรือกลุ่ม จะมีอิทธิพลที่จะโน้มน้าวและชักจูงบุคคลอื่นให้ปฏิบัติ เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ภาวะผู้นำจึงเป็นศิลปะที่จำเป็นและสำคัญยิ่งต่อนักบริหารที่จะนำองค์กรสู่ความสำเร็จ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2545 : 51 - 62) ลักษณะของผู้นำที่มีกลยุทธ์ที่จะ นำพาองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำควรมีลักษณะดังนี้

1.1 สร้างศรัทธา ซึ่งเกิดขึ้นได้จากการสั่งสม ความรอบรู้ การเรียนรู้ ในเรื่องงาน ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และความรู้ในเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับสามารถสื่อสารสร้างความเข้าใจได้ว่า ทำอะไรเพื่อใคร กระตุ้นให้ลูกน้องได้เห็นถึง ปัญหา ขบคิดหาทางแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น ให้กำลังใจสนับสนุนลูกน้อง ซื่อตรงเปิดเผย

1.2 พาบอกทิส ผู้นำต้องบอกลูกน้องให้ได้ว่า ไปไหน เพื่ออะไร ด้วยความอดทน เลือกลงมือและช่องทางที่จะสื่อสาร ปรับเปลี่ยนลูกน้องที่ช่างวิตก ให้ช่วยคิด ช่วยแก้ไข

1.3 พิชิตโอกาส การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเร็ว ผู้นำต้องมีความสามารถในการคิดเร็วคิดได้ สื่อสารเป็น โน้มน้าวให้เกิดการชิงโอกาสลงมือปฏิบัติ รับผิดชอบต่อความสำเร็จก่อน (Proaction) ที่ปัญหาจะเกิดหรือคนอื่นจะทำ

1.4 มาตรฐานคุณ ผู้นำต้องรู้จักตลาดที่จะซื้อหรือส่งสัญญาณที่แผ่ขยายบอกความต้องการ การตรวจสอบ ความคืบหน้าและผลสำเร็จของการดำเนินการของผู้ได้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล โดยการควบคุมใน 3 จุด คือ จุดที่ต้นทาง (ก่อนการปฏิบัติ) โดยผ่านการวางแผนการกำหนดนโยบายคุมที่ระหว่างทาง (ระหว่างการดำเนินงาน) ด้วยการสั่งการการติดตามงาน การปรับให้การดำเนินงานรับกันและการควบคุมที่ปลายทาง (ผลของการปฏิบัติงาน) ให้ข้อมูลย้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขก่อนดำเนินการครั้งต่อไป

1.5 สร้างขุมกำลัง ด้วยการให้ความสำคัญกับการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถสมรรถนะ ของผู้คนทุกระดับในองค์กรให้มีศักยภาพที่แข่งขันได้

1.6 ปลุกฝังให้ใฝ่ดี

1.7 มีวัฒนธรรมที่เหมาะสม ผู้ที่ทำดียอมก้าวหน้า

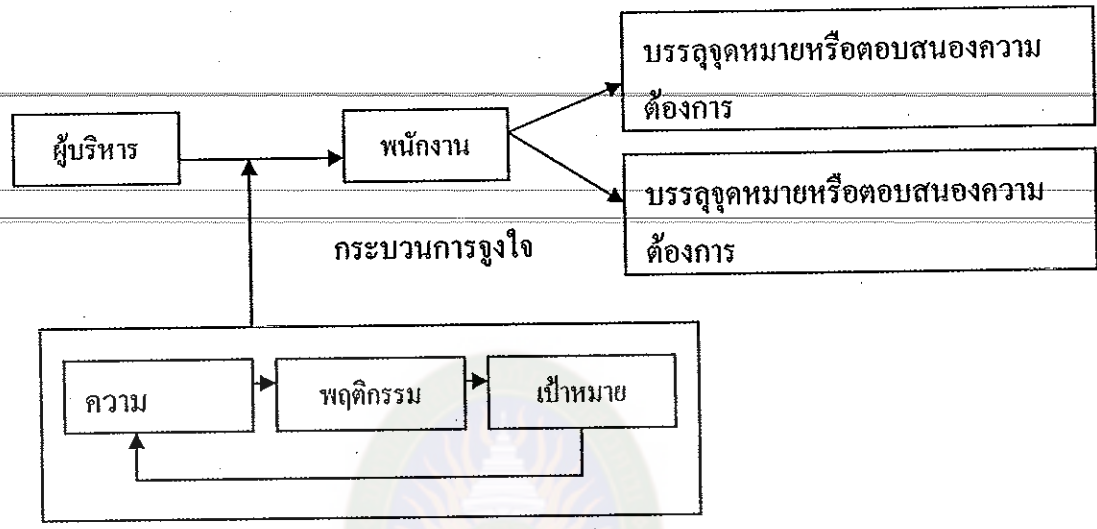
## 2. การจูงใจ (Motivation)

ดาฟท์ Daft, 2000 : 543 (อ้างถึงใน ตูลา มหาพสุชานนท์, 2545 : 209) กล่าวถึงแรงจูงใจว่าหมายถึงพลังหรือแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคลซึ่งกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่กระตือรือร้นรวมทั้งเป็นแรงกระตุ้นที่จะทำให้บุคคลรักษาพฤติกรรมนั้นไว้

เสนาะ ดิยาวี (2543 : 208) ให้ความหมายแรงจูงใจว่า คือความเต็มใจที่จะทุ่มเทความพยายามอย่างเต็มที่ในงานขององค์กรบรรลุเป้าหมาย โดยมีเงื่อนไขว่าการทุ่มเทนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนคนนั้น การจูงใจจึงประกอบด้วย ความต้องการ (Need) พลัง (Force) ความพยายาม (Effort) และเป้าหมาย (Goal)

ลัทเทนส์ Luthans, 1981 อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์, 254 : 92) ในการบริหารงานนั้นผู้บริหารจะต้องทำการจูงใจให้คนทุ่มเทร่างกายและแรงใจอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ โดยเน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ผู้บริหารต้องคำนึงถึงการตอบสนองจุดหมายของตัวบุคคลและจุดมุ่งหมายขององค์กรควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือผู้บริหารที่มีความสามารถจึง

ต้องบริหารงานให้จุดหมายของตัวบุคคลและจุดหมายขององค์การบรรลุผลด้วยกันทั้งคู่ โดยอาศัยกระบวนการจูงใจ เพื่อนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์และการบรรลุจุดหมายที่ ต้องการตั้งแผนภูมิที่



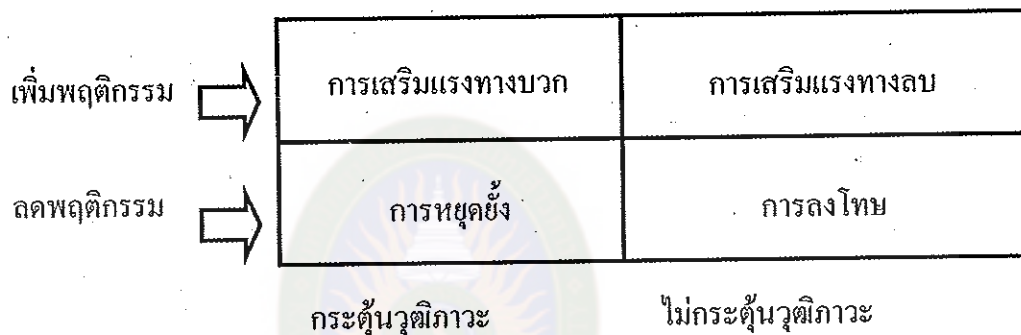
แผนภูมิที่ 7 แสดงการจูงใจเพื่อบรรลุจุดหมายตัวบุคคลและองค์การ  
ที่มา: ปรับปรุงจาก วิโรจน์ สารรัตนะ “การบริหาร หลักการทฤษฎีและประเด็น  
การศึกษา” (2542 : 92)

การจูงใจในการทำงานได้มีทฤษฎีแรงจูงใจการทำงานหลายทฤษฎีที่นักวิชาการ  
หลายท่านได้ศึกษาไว้ ผู้ศึกษามีความสนใจในทฤษฎีเสริมแรง (Reinforcement Theory)  
ดังนี้

ตุลา มหาพสุธานนท์ (2545 : 233) ทฤษฎีเสริมแรงเป็นทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่ม  
ทฤษฎีจูงใจแบบกระบวนการ (Process motivation) ประยุกต์ใช้หลักการทางทฤษฎีการ  
เรียนรู้และหลักการวางเงื่อนไขในกระบวนการจูงใจและการปฏิบัติงานของบุคคลมาใช้ซึ่ง  
พัฒนาโดย Skinner (1953) ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วสภาพแวดล้อมตัวบุคคลโดยส่วนรวมเป็น  
สิ่งกำหนดพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออกไม่ใช่ความต้องการภายใน รวมทั้งพฤติกรรมที่  
แสดงออกหากได้รับรางวัลหรือผลตอบแทนที่น่ายินดีสำหรับผู้แสดงก็มีแนวโน้มจะเป็น  
พฤติกรรมที่ได้รับการปฏิบัติซ้ำอีกในอนาคต

เบเยอร์ และ ไทรค์ (Beyer & Trice 1984; Hamner 1987 ; Bovee, Thill,  
Wood & Dovel 1993 ; Bartol & Other 1998 : อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ, 2542 : 104 - 105)  
การเสริมแรงทางการบริหารควรใช้เงื่อนไขที่จะนำไปสู่การตอบสนองหรือพฤติกรรมที่พึง  
ประสงค์ซ้ำๆ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ในการเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรม มีการเสริมแรง 4 ชนิด คือ การเสริมแรงทางบวก (Positive) การเสริมแรงในทางลบ (Negative) การหยุดยั้ง (Extinction) และการลงโทษ (Punishment) การเสริมแรงทางบวกและการหยุดยั้งจะกระตุ้นความมีวุฒิภาวะของบุคคล เพราะบุคคลจะเกิดความสำนึกในตนเอง ส่วนการเสริมแรงทางลบและการลงโทษจะกระตุ้นความไม่มีวุฒิภาวะของบุคคลเพราะเป็นเสมือนการบังคับ หากไม่มีการบังคับก็จะกลับไปสู่พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้ การนำทฤษฎีการเสริมแรงไปใช้ ทางการบริหาร ผู้บริหารควรจะเน้นการเสริมแรงในทางบวกเพื่อกระตุ้นพฤติกรรมที่พึงประสงค์



แผนภูมิที่ 8 แสดงชนิดของตัวเสริมแรง

ที่มา : ปรับปรุงจาก Bartol & Other, 1989 : 511 (อ้างถึงในวิจารณ์ สารรัตน์. 2542 : 105)

### 3. การประสานงาน (Coordinating)

บรรจง และสุรินทร์, 2538 : 170 - 171 (อ้างถึงใน ตูลา มหาพสุชานนท์ 2545 : 236) การประสานงานคือ การจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องในการทำงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคน จิตใจ วัสดุ และวิธีการ ตลอดจนการตรวจตราเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายร่วมมือกันปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การประสานงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การประสานงานภายในกับภายนอกองค์การและการประสานงานแนวตั้งกับการประสานงานแนวนอน

สิริอร ชันชหัตต์ (2536 : 154) นักบริหารหรือผู้นำจะเป็นผู้ประสานงานที่ดี ควรปฏิบัติตนดังนี้

1. วางตนดี ในการติดต่อระหว่างบุคคลต่อบุคคล
2. รู้งานดี ในการติดต่อระหว่างบุคคลกับกลุ่ม
3. ทำให้เกิดศรัทธา ในการติดต่อระหว่างบุคคลกับระหว่างกลุ่ม

4. หลีกเลี่ยงการขัดแย้งระหว่างบุคคลและหน่วยงาน
5. รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง
6. สร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้เกี่ยวข้อง
7. สร้างความเชื่อถือและไว้วางใจ
8. ใช้หลักกรรมพลัง ร่วมคิด ร่วมเห็น และร่วมทำ
9. ติดตามผลอยู่เสมอ

#### 4. การสื่อสารในองค์การ (Communication)

นพ ศิริบุญมาก (2546 : 92) การติดต่อสื่อสารหมายถึง การถ่ายทอดข้อมูล สารสนเทศและความเข้าใจระหว่างบุคคล การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผลจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงาน เราสามารถปรับปรุงการติดต่อสื่อสารให้มีประสิทธิภาพได้หลายวิธี ดังนี้

1. ติดตามผลว่าผู้รับสารมีความเข้าใจในความหมายของข่าวสารมากน้อยเพียงใด หรือไม่ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น
2. ควรเน้นที่ผู้รับสารมากกว่าผู้ส่งสาร กล่าวคือเน้นให้ผู้รับสารเกิดความเข้าใจ
3. ควรใช้ภาษาต่างๆ
4. ควรมีทักษะในการฟัง ผู้บริหารควรเป็นทั้งผู้ที่พยายามทำให้ผู้อื่นเกิดความเข้าใจและพยายามเข้าใจผู้อื่นด้วย

สรุปได้ว่าการชี้แนะ เป็นการสร้างความพยายามให้มีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในองค์ประกอบ 4 ประการนี้คือการจูงใจ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารทางการบริหารและการบริหารกลุ่มความผูกพันและความกระตือรือร้นร่วมกันของสมาชิกในองค์การที่จะใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ในการช่วยให้แผนบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้การชี้แนะยังมีหน้าที่เปลี่ยนนิสัยทัศนหรือความฝืนให้เป็น การกระทำที่ได้ผลลัพธ์ออกมาบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม

#### 2.4 การควบคุม (Controlling)

มัลลิกา ต้นสอน (2545 : 215) การควบคุมหมายถึง กระบวนการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานสำหรับกำกับการทำงานขององค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แล้วทำการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการทำงานตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาแก้ไขและปรับปรุงดำเนินงานให้สู่เป้าหมาย และสอดคล้องกับข้อจำกัดของสถานการณ์



ร็อบบินส์ และ คัลเทอร์ Robbins และ Coulter, 1999 : 563 (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, 2544 : 79 - 80) การควบคุมแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1. การควบคุมก่อนเริ่มกิจกรรม (Feedforwade control) เป็นการควบคุมที่ป้องกันปัญหาที่คิดว่าจะเกิดขึ้น เป็นการควบคุมไว้ล่วงหน้าก่อนเริ่มกิจกรรมจริงๆ

2. การควบคุมในขณะที่กิจกรรมกำลังดำเนินการ (Concurrent control) หรือการควบคุมเพื่อคัดกรอง (Screening control) เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการแปรสภาพนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้ การควบคุมนี้จะเป็นการค้นหาจุดปัญหาในระหว่างดำเนินการเพื่อที่จะตัดสินใจต่อว่าสามารถดำเนินการต่อหรือแก้ปัญหานั้นที่พบ

3. การควบคุมสะท้อนกลับ (Feedback control) หรือการควบคุมหลังการปฏิบัติการแล้ว (Post action control) เป็นการบังคับให้ผลที่ได้ออกมา (Output) นั้นใจว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ข้อมูลนี้จะช่วยในการแก้ไขปัญหาเชิงคุณภาพ

ระบบการควบคุมที่มีประสิทธิผลประกอบด้วย

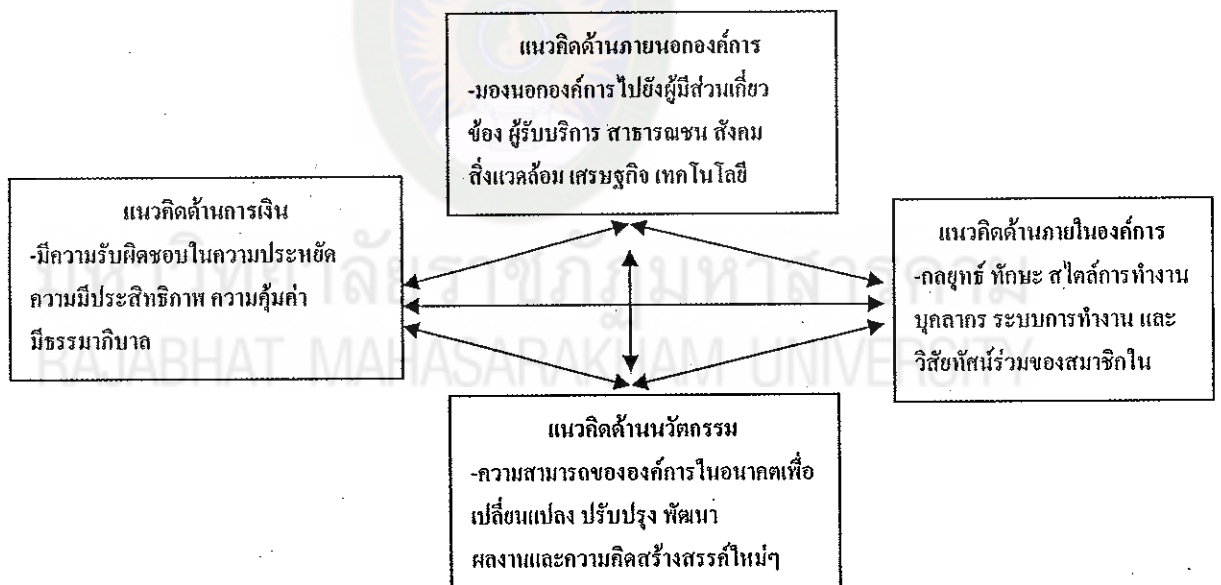
1. ความถูกต้อง
2. ความทันเวลา
3. ความประหยัด
4. ความยืดหยุ่น
5. ความเข้าใจได้
6. เกณฑ์ที่มีเหตุผล
7. จุดที่เป็นกลยุทธ์
8. มุ่งเน้นที่ความไม่ปกติ
9. เกณฑ์พิจารณาหลายเกณฑ์
10. การแก้ไขให้ถูกต้อง

สวิสส์ Swiss, 1992 : 358 - 359 (อ้างถึงใน ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2546 : 93 - 94) โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ผ่านมามากไม่ได้ให้ความสนใจต่อผลลัพธ์ ทั้งนี้เนื่องจากการวัดผลลัพธ์ทำได้ยาก หรือมีปัญหาขัดแย้งในทางการเมือง หรืออาจเนื่องมาจากกระบวนการงบประมาณที่ให้ความสนใจต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการเคร่งครัดในกฎระเบียบเสมือนหนึ่งว่าการปฏิบัติตามกฎระเบียบคือเป้าหมายขององค์การ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหา “เป้าหมายถูกทดแทน (Goal Displacement)” เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐควรให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. เน้นการรับฟังข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จากผู้รับบริการ
2. เน้นการติดตามผลการปฏิบัติการ
3. เน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง
4. เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน

ชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2544 : 1 - 42) กล่าวว่า ในระหว่างที่นำกลยุทธ์ไปปฏิบัติจะต้องมีการควบคุมกำกับ ติดตามความก้าวหน้าหากพบอุปสรรคจะได้แก้ไขทันที ตลอดจนมีการประเมินผลสำเร็จ เป็นระยะๆ ด้วย เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ไปยังขั้นตอนการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ ดังนี้

1. ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key performance Indicators:KPIs) หมายถึง ปัจจัยผลสำเร็จครอบคลุมทั้งสี่ด้านคือ ด้านการเงิน (Financial perspective) ด้านภายนอกองค์กร (External perspective) ด้านภายในองค์กร (Organization perspective) และด้านนวัตกรรม (Innovation perspective) ซึ่งสามารถเขียนความสัมพันธ์ 4 ด้านได้ดังแผนภูมิที่ 12



แผนภูมิที่ 9 แสดงความสัมพันธ์ของ 4 มุมมองตาม Balance Scorecard

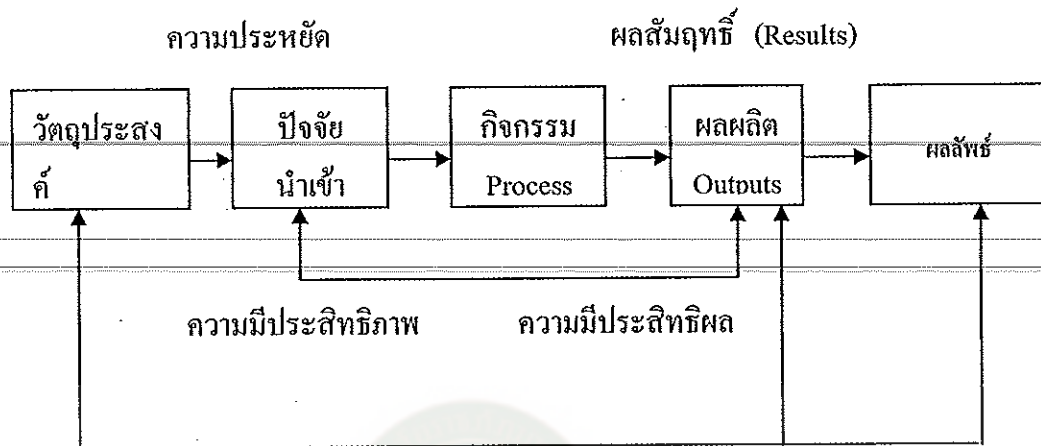
ที่มา : ปรับปรุงจากชัยสิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ. (2544 : 1- 46)

## 2. เกณฑ์ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน

2.1 การวัดความประหยัด (Economy) คือการวัดว่าใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด

2.2 การวัดความมีประสิทธิภาพ (Efficiency Measure) คือการวัดว่า การปฏิบัติงานได้ผลงานในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า

2.3 การวัดความมีประสิทธิภาพ (Cost - Effectiveness Measure) คือ การวัดว่าการปฏิบัติงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และบังเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่



แผนภูมิที่ 10 แสดงความสัมพันธ์ของการวัดความประหยัด

ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ

ที่มา: ปรับปรุงจาก สิทธิ์ เกลิมมีประเสริฐ (2544 : 1 - 61)

### 3. การวัดผลผลิต

ผลผลิต (Outputs) คือสิ่งของหรือบริการที่เป็นรูปธรรมหรือรับรู้ได้ที่ทำโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ โดยปกติตัวชี้วัดผลผลิตจะต้องแสดงให้เห็นผลใน 4 ลักษณะได้แก่ ปริมาณงานที่ทำสำเร็จ คุณภาพของผลผลิต เวลาที่ดำเนินการ และงบประมาณที่ใช้

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 โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า 4 M's

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ สิ่งของและวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตามเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ กรีนวูด (Greenwood, 1965 : 74 - 75) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) ทั้งนี้โดยย้ถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารไว้ว่าในการบริหารงาน นั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตามงานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และเช่นกันการบริหารนั้นๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยคืออย่างมีคุณค่าหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้นๆ ส่วนทางการบริหารธุรกิจ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีกคือมี คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) วิธีการ (Method) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้นๆ ว่า 6 M's

กล่าวโดยสรุป การควบคุม หมายถึง การสร้างความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ กระบวนการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของนายกและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้บริหารและพนักงานจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นขั้นตอน คือ การวางแผนการจัดองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดงบประมาณ การชี้นำ การควบคุม

## ทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

กูลิก และ เออร์วิก (Gulick and Urwick, 1963 : 170 – 171 ; อ้างอิงจากพจนานาลดาศิริ, 2546 : 16 - 17) เรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ "POSDCORB" เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอนดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
2. Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ
3. Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน
4. Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวกให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้
5. Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว
6. Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ
7. Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

### ทฤษฎีองค์การสมัยเดิม (Classical Organization Theory)

หลักการจัดองค์การต่างๆ ที่เสนอแนะโดยนักทฤษฎีองค์การ "สมัยเดิม" แต่ละคนมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่อย่างไร เขามีทัศนะเหมือนกันในปัญหาที่สำคัญส่วนใหญ่ บุคคลเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางเพื่อบรรลุถึงความมีประสิทธิภาพขององค์การ คือ การแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน การกำหนดกฎและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานอย่างละเอียดและการกำหนดสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน หลักการจัดองค์การที่สะท้อนให้เห็นถึงทัศนะโดยทั่วไปของ นักทฤษฎีสมัยเดิมเหล่านี้ได้แก่

1. การแบ่งงานกันทำ งานควรจะถูกแบ่งแยกย่อยเป็นหน้าที่เฉพาะด้านและมอบหมายให้กับบุคคลที่มีทักษะเกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นๆ
2. การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว องค์การควรมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนตั้งแต่ระดับสูงสุดจนกระทั่งถึงระดับต่ำสุด ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนต้องได้รับ

คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น อำนาจหน้าที่ (หรือผู้รับผิดชอบ) ต้องไม่ซ้ำซ้อนกันที่ระดับเดียวกัน

3. การมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน แต่ละกลุ่มงานควรมีเป้าหมายเดียวกันภายใต้แผนงานและผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน

4. ขนาดของการควบคุมที่แคบ ผู้บริหารแต่ละคนควรจะได้รับผิดชอบผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงจำนวนน้อยเพื่อทำให้การควบคุมและการประสานกิจกรรมต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. อำนาจหน้าที่ควรจะเท่ากับความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ที่มอบหมายไปยังผู้บริหารแต่ละคนควรมีเพียงพอสำหรับการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของเขา

องค์การ "ที่ดีที่สุด" ตามความคิดเห็นของนักทฤษฎีสัมัยเดิม คือ "องค์การแบบราชการ" ที่มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านค่อนข้างมาก การทำให้งานง่ายลง การรวมอำนาจหน้าที่ความมีระเบียบแบบแผน เนื่องจากว่านักทฤษฎีสัมัยเดิมเสนอแนะให้มีขนาดของการควบคุมที่แคบ ดังนั้น โครงสร้างองค์การจึงสูงและมีระดับการบริหารหลายระดับ การควบคุมจะบรรลุถึงความสำเร็จด้วยการใช้กฎ กำบรรยาย ลักษณะงานและระเบียบวิธีการปฏิบัติอย่างเป็นทางการพร้อมกับการบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ปัญหาการประสานงานใดที่กฎและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานมาตรฐานไม่ได้ครอบคลุมไปถึง ต้องเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ (สมยศ นาวิกาน. 2538 : 28)

ทฤษฎีระบบที่ 1-4 ของลิเคิร์ต (Likert)

ลิเคิร์ต (Likert : n.d. อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน 2538 - 31) ได้สรุปผลการวิจัยของเขาว่าผู้บริหารงานตามแนวทางของทฤษฎีองค์การสัมัยนิยมเดิมมีประสิทธิภาพน้อยกว่าผู้บริหารที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนที่มีความยืดหยุ่น และเป้าหมายการปฏิบัติงานที่สูง เขาชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาถึงกระบวนการองค์การต่างๆ เช่น ความเป็นผู้นำ การติดต่อสื่อสารการตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมายและการควบคุม

ลิเคิร์ตได้ค้นพบว่าองค์การแบบระบบที่ 4 จะมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนี้

1. กระบวนการความเป็นผู้นำ ผู้บังคับบัญชาเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกเรื่อง ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกเป็นอิสระ ในการอภิปรายปัญหาการทำงานกับผู้บังคับบัญชาของพวกเขา ผู้บังคับบัญชาต้องการความคิดเห็นของพวกเขา

2. กระบวนการจูงใจ จูงใจด้วยความต้องการหลายอย่างการใช้วิธีการแบบ

มีส่วนร่วม พนักงานมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร

3. กระบวนการติดต่อสื่อสาร ข่าวสารผ่านไปมาอย่างอิสระตลอดทั้งองค์กรจากเมืองบนสู่เมืองล่าง จากเมืองล่างสู่เมืองบนและตามแนวนอน ข่าวสารมีความถูกต้องและไม่บิดเบือน

4. กระบวนการตัดสินใจ การตัดสินใจเกิดขึ้นในทุกระดับ โดยผ่านทางกระบวนการกลุ่มอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกกระจายไปยังระดับต่ำ

5. กระบวนการความเกี่ยวพันระหว่างกัน ความเกี่ยวพันระหว่างกันเกิดกว้างทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีอิทธิพลต่อเป้าหมาย วิธีการและกิจกรรมของแผนงาน

6. กระบวนการกำหนดเป้าหมาย ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย

7. กระบวนการควบคุม การควบคุมถูกกระจายไปทั้งองค์กรและให้ความสำคัญกับการควบคุมและการแก้ปัญหาด้วยตนเอง

8. เป้าหมายของการปฏิบัติงาน ผู้บริหารต้องการบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงานที่สูง ผู้บริหารยอมรับถึงความจำเป็นในการพัฒนาและฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร

#### ทฤษฎีจูงใจในการปฏิบัติงาน

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์โดยมาสโลว์ (Maslow, 1954 อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2523 : 305) มีสาระสำคัญ คือ มนุษย์มีความต้องการอยู่ไม่สิ้นสุดเมื่อความต้องการได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการอย่างอื่นจะเข้ามาแทนที่ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจของพฤติกรรมอีกต่อไปและความต้องการของมนุษย์มีลำดับขั้นตามความสำคัญ (Needs - Hierarchy Theory) กล่าวคือเมื่อต้องการที่ได้รับ การตอบสนองแล้วความต้องการในระดับสูงจะเรียกร้องให้มีการตอบสนองทันทีที่มีอยู่ 5 ระดับด้วยกัน

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์และเป็นสิ่งจำเป็นที่สุดต่อการดำรงชีวิต หากร่างกายได้รับการตอบสนองแล้วชีวิต จะดำรงอยู่ได้ความต้องการเหล่านี้คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ความต้องการทางเพศ

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เป็นความต้องการเกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยจากการได้รับภัยอันตรายทั้งทางกายและจิตใจ

3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อความต้องการ 2 ประการแรก ได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการทางสังคมก็จะเข้ามาแทนที่ เช่น ความต้องการที่จะเข้าร่วมและได้รับการยอมรับ ความเป็นมิตรภาพและความรักจากเพื่อนร่วมงาน

4. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem Needs) เป็นความต้องการ ที่เกี่ยวกับความรู้สึกเป็นเกียรติและศักดิ์ศรี เช่น การได้รับการยกย่องจากสังคม ความเชื่อมั่น ในตนเองความสำเร็จ ความรู้ความสามารถ การนับถือตนเอง ความเป็นอิสระและเสรีภาพ และความต้องการมีฐานะดีเด่น การมีตำแหน่งสูงในองค์กร

5. ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self Actualization Needs) ความต้องการ ชั้นนี้เป็นความต้องการสำเร็จสมหวังตามอุดมการณ์ ความเจริญก้าวหน้า การใช้ความรู้ความสามารถเต็มศักยภาพและความสมบูรณ์ในชีวิต เช่น ผู้หญิงต้องการเป็นแม่ในอุดมคติ ผู้ชายต้องการเป็นนักบริหาร อีกคนต้องการเป็นนักชกเหรียญทองโอลิมปิก อีกคนหนึ่งต้องการเป็นนักร้องลูกทุ่งผู้มีชื่อเสียง เป็นต้น

ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

1. ระดับต่ำคือ ความต้องการทางด้านร่างกาย ความต้องการความปลอดภัยและความต้องการทางสังคม

2. ระดับสูงคือ ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง ในสังคมและความต้องการ ที่จะได้รับความสำเร็จ ความต้องการในระดับสูงเป็นความรู้สึกพึงพอใจภายใน บุคคลและสำหรับความต้องการในระดับต่ำ เป็นความรู้สึกพึงพอใจภายนอกที่ประกอบด้วย ปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อม ค่าจ้าง สวัสดิการและสภาพของการทำงาน

ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮอริชเบอร์ก (Herberg, et al. : 1959) นั้นเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานและปัจจัยที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจ ซึ่งจากการวิจัยของเฮอริชเบอร์กและคณะ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยการจูงใจที่แตกต่างกันอยู่สองประการคือ

1. ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factor) ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นที่ทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนอง ปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้คนทำงานมากขึ้นแต่เป็นปัจจัยเบื้องต้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงานที่ทำเท่านั้น ปัจจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของงาน ซึ่งมีอยู่ 8 ปัจจัย คือ

1.1 ความมั่นคงของงาน

1.2 เงินเดือน



- 1.3 สภาพแวดล้อมในการทำงาน
- 1.4 สถานภาพ
- 1.5 การบังคับบัญชา
- 1.6 ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
- 1.7 สวัสดิการ
- 1.8 นโยบายของหน่วยงาน

2. ปัจจัยที่เป็นตัวจูงใจ (Motivation Factors) หรืออาจกล่าวว่าเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้น ปัจจัยเหล่านี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจกรรมต่างๆ ซึ่ง มีอยู่ 6 ปัจจัย คือ

- 2.1 ความสำเร็จ
- 2.2 การยกย่อง
- 2.3 ความเจริญเติบโต
- 2.4 ลักษณะของงาน
- 2.5 ความรับผิดชอบ
- 2.6 ความก้าวหน้า

ผลการศึกษาของ เฮิร์ซเบอร์ก พบว่า ปัจจัยที่เป็นตัวจูงใจทำให้เกิดความพึงพอใจมีถึง ร้อยละ 81.0 และทำให้เกิดความไม่พึงพอใจ ร้อยละ 19.0 ส่วนปัจจัยค่าจูงใจทำให้เกิดความพึงพอใจ ร้อยละ 31.0 และทำให้เกิดความไม่พึงพอใจ ร้อยละ 69.0 ซึ่งตามทฤษฎีของเฮิร์ซเบอร์กแสดงว่าสิ่งที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ได้แก่ โอกาสในความก้าวหน้า การได้รับความสำเร็จ การได้รับการยกย่องนับถือ ส่วนปัจจัยอื่นๆ ซึ่งได้แก่ การที่มีความรู้สึกว่านโยบายของหน่วยงานไม่ดี การได้รับค่าจ้างหรือสวัสดิการไม่เพียงพอ ผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความยุติธรรมเมื่อเกิดสิ่งเหล่านี้ขึ้น จะสร้างความไม่พึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้นซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานติดตามมา

เฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg อ้างใน สมยศ นาวิกาน. 2538 : 86) มีความคิดเห็นว่า ความสำคัญของการจูงใจอยู่ที่การตอบสนองความต้องการขั้นสูงของมนุษย์ แม้ว่าองค์การจะจัดสถานภาพการทำงานที่ดีหรือให้เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการที่ดีเพียงใด หากมิได้ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกภาคภูมิใจ ในความสามารถของตนเองหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาหรือมีความก้าวหน้าในอาชีพแล้วความอดสาหัสในการทำงานก็จะลดน้อยลง เพราะองค์การไม่เห็นความสำคัญของเขาซึ่งยอมทำให้องค์การขาดการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากบุคลากรของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การให้ความสำคัญต่อปัจจัยกระตุ้น มิได้ความหมายว่าปัจจัย  
 คำจูน ไม่เป็นสิ่งสำคัญที่แท้จริงแล้วปัจจัยเหล่านี้ ผู้บริหารต้องเอาใจใส่ให้มากเพราะเป็น  
 สาเหตุของการเกิดความไม่พอใจของผู้ปฏิบัติงานได้ง่าย เช่น นโยบายการบริหารที่มุ่งงาน  
 โดยไม่สนใจความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติงาน การควบคุมอย่างเข้มงวด ความสัมพันธ์ระหว่าง  
 บุคคลในองค์กรเต็มไปด้วยความขัดแย้ง แข่งขันชิงดีชิงเด่น มีสวัสดิการที่ไม่เพียงพอ  
 ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขวัญเสียขนาดสิ่งกระตุ้นในการทำงานและนำไปสู่การลดผลงานลงทั้งใน  
 เชิงปริมาณและคุณภาพ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่บุคคลหรือกลุ่มคนที่สามารถทำงานได้ผลสำเร็จและ  
 มีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายขององค์กรบุคคลหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานก็จะต้อง  
 บรรลุเป้าหมายของตนเองด้วยจึงจะทำให้เกิดขวัญในการทำงาน ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารจึงต้อง  
 บริหารเป้าหมาย ส่วนบุคคลให้เข้าเป้าหมายขององค์กรเพื่อให้เกิดประโยชน์  
 ร่วมกันเมื่อเขาสามารถมองเห็นผลประโยชน์หรือ ได้รับการตอบสนองความต้องการแล้ว  
 การปฏิบัติงานความรับผิดชอบก็จะเป็นอย่างดีที่สุดการจูงใจมีหลักกว้างๆ คือ  
 ความพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติอยู่เสมอ

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

### 1. ประสิทธิภาพขององค์กรจะสูงขึ้น ด้วยองค์ประกอบดังนี้

1.1 การใช้กฎ คำบรรยายลักษณะงานและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่  
 เป็นทางการสามารถประชาสัมพันธ์งานในหน้าที่ให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ถึงบทบาท หน้าที่  
 ขององค์กรได้และการใช้ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานยังเป็นแนวทางหนึ่งให้ผู้ปฏิบัติได้ยึดถือ  
 ปฏิบัติอย่างถูกต้องและชัดเจน

1.2 การตอบสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงใน  
 ชีวิตให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนทำให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้สูงยิ่งขึ้น

1.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม การเพิ่มงานและความรับผิดชอบและ  
 การบริหารโดยใช้เป้าหมาย ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

2. การให้แรงเสริมการทำงานจะทำให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการ  
 ปฏิบัติหน้าที่และตั้งใจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การสร้างแรงจูงใจได้อีกวิธีหนึ่งคือ ความสามารถของหน่วยงานใน  
 การให้การฝึกอบรมปลูกจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน ตลอดจนให้การสนับสนุน  
 และให้ความไว้วางใจผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชา ให้ความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ โดยการจั  
 ดอบรมเกี่ยวกับเทคนิคการสร้างผลงานเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

4. การปรับเปลี่ยนค่านิยมของระบบราชการ โดยให้การสนับสนุนบทบาทของ ข้าราชการและเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความรู้ ความสามารถอย่างเต็มที่และให้ความไว้วางใจ ความเชื่อถือศรัทธา สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว หน่วยงานให้เป็นส่วนเดียวกัน

5. การให้แรงจูงใจผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีความสำคัญ ดังนี้

5.1 ผู้บริหารให้การตอบสนองความต้องการของข้าราชการได้อย่างพอเพียงได้หลายรูปแบบ เช่น การให้ค่าจ้าง เงินเดือนที่สูง การให้โอกาสในการเลื่อนขั้นและตำแหน่งด้วยความยุติธรรม ฯลฯ

5.2 ผู้บริหารให้การสนับสนุนสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน เช่น การสร้างบรรยากาศในการทำงานให้สามารถประสานสัมพันธ์ที่ีระหว่างบุคลากรในส่วนต่างๆ หรือมีความเป็นอยู่ร่วมกันฉันญาติมิตรและจัดสถานที่ทำงานให้สะอาดงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญญา ปุ้ยเปีย (2534 : 29 - 30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึงองค์ประกอบหรือสิ่งซึ่งช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ

1. ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด

2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์กร

3. วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน

4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า "4 M'S" อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่นๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำขององค์กรยิ่งเป็น

ทรัพยากรที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการปฏิบัติงานนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะปัญหาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่างๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลกและแม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ต่างกันบ้าง แต่ผู้ศึกษาก็เชื่อมั่นว่าแนวคิดทางการปฏิบัติงานนั้นจะมีประโยชน์นำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม

ทองอุณ หงส์พันธุ์ (2522 : 25 - 49) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการจัดกลุ่มรูปแบบยุทธวิธี การฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในการพัฒนาชนบทสรุปผลการวิจัยครั้งนี้ องค์ประกอบที่เอื้อต่อ การพัฒนาชุมชนของผู้นำท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชนรู้จักแหล่งที่จะนำความช่วยเหลือ มีบุคลิกเป็นผู้นำเชื่อถือตรงต่อหน้าที่ มีจิตมุ่งมั่นพัฒนายอมรับวิพากษ์การแก้ไขใหม่เชื่อมั่นในตนเอง เป็นผู้มีกุศลจิต มีทัศนคติแบบประชาธิปไตย และมีความสัมพันธ์กับผู้นำอื่นๆ ในหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังต้องเป็นผู้มีประสบการณ์สูงมีการศึกษาคดี ได้รับการฝึกอบรม และพัฒนาอยู่เสมอ มีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนและมีความสัมพันธ์กับแหล่งวัฒนธรรมในท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539 : 103 - 107) ได้ศึกษาปัญหา การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2538 จำนวน 617 แห่ง ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนัน ยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหารและเกิดความขัดแย้ง หรือไม่ลงรอยกันการปฏิบัติงานประจำ (Routine Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอ

กับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควรและไม่ค่อยเข้าใจในระบบ การปฏิบัติงานประจำวันและมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามที่ต่างๆ ของอำเภอที่ช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงิน และบัญชีเจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงาน ได้เต็มที่ เพราะมรงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่ นั้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยกันปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลังองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดทำงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัดแตก องค์การบริหารส่วนตำบลยังสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขาด การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเองและมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางแห่งไม่ดำเนินการในเรื่องการโอนทรัพย์สินให้เป็นที่ยอมรับของขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลและราคาพัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอ และจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอ และจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัด

ในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157 - 160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานมีดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป คือ ประชากรทุกกลุ่มประสบปัญหาด้านงานก่อนข้าง  
ยุ่งยากซับซ้อน และขาดคู่มือในการปฏิบัติงานมากที่สุด

ปัญหาในการประสานงานกับส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชน ประชาชนพบว่า ประชานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา ไม่ได้รับความสะดวกในการประสานงานมากที่สุด แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหาทางราชการไม่ส่งเสริมองค์การบริหารส่วนตำบลให้พัฒนาการ ส่วนกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งประสบปัญหาประชาชนไม่ให้เกิดริติและความสำคัญแก่นุคตากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร

## 2. ปัญหาในการบริหารในแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารงานสำนักงาน ได้แก่ ปัญหา ไม่มีอาคารที่ทำการถาวร ปัญหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางอย่างไม่มีหรือไม่ครบถ้วนปัญหาไม่มีวัสดุที่ใช้ในสำนักงานที่ทันสมัย ปัญหาผู้บริหารไม่มีประสบการณ์ในการจัดสำนักงาน ปัญหาการติดต่อสื่อสารกับส่วนราชการต่างๆ ไม่สะดวก เพราะไม่มีเครื่องมือสื่อสารหรือไม่เพียงพอ

2.2 สภาพปัญหาในการวางแผนพัฒนา ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภา รวมทั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนการวางแผนพัฒนาอย่างถ่องแท้ปัญหาข้อมูลของแต่ละหมู่บ้านไม่ครบถ้วน และได้รับล่าช้าเป็นอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาปัญหาผู้วางแผนละเลยการพัฒนาบุคคลและจิตใจ เพราะเน้นการพัฒนาด้านวัตถุมากเกินไป

2.3 สภาพปัญหาในด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาไม่เข้าใจเรื่องระเบียบการประชุมและไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ปัญหาสมาชิกไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร ปัญหาสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในแต่ละประเด็น ระเบียบการประชุม วาระการนำเสนอญัตติ การแปรญัตติและการเสนอขอโครงการปัญหาสมาชิกไม่รักษามรรยาทในที่ประชุม ปัญหา

ความขัดแย้งในที่ประชุม เพราะสมาชิกมุ่งผลประโยชน์ผู้หมู่บ้านตนเอง ปัญหาสมาชิกเกิดการเบื่อหน่ายการประชุม เป็นต้น

2.4 สภาพปัญหาในด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ได้แก่ ปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความรู้ในระเบียบการจัดทำข้อบังคับตำบลและปัญหาขาดผู้ประสานงานในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ปัญหาบุคลากรและสมาชิกแต่ละตำแหน่งไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ปัญหาผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ปัญหาบุคลากรขาดความรู้ในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดปัญหาความขัดแย้งเล็กๆ น้อยๆ ของผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบลและปัญหาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากขึ้นไปยากแก่การกำกับดูแลและอำนวยความสะดวก

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหางบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอและปัญหาได้รับเงินอุดหนุน ไม่ตรงตามกำหนด

## 2. งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

งานวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้วิจัยได้ศึกษามีดังนี้

จิตจำนงค์ กิตติเกียรติ (2526 : 28 - 32) ได้เสนอหลักการการเลือกและ

กำหนดโครงการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหของท้องถิ่นว่า ควรมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. แก้ไขปัญหาที่สำคัญที่สุดก่อน หมายถึง ปัญหาที่คนในหมู่บ้านเดือดร้อนมากที่สุดตรงกับสภาพปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นโครงการที่มีความจำเป็น มากที่สุด

2. ใช้เทคนิคต่างๆทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยความสะดวกรวดเร็ว สอดคล้องผสมผสานกับพื้นที่ เป็นโครงการที่จะสามารถสนับสนุน ส่งเสริม และใช้ประโยชน์จากกัน และกันในแต่ละโครงการได้หรือไม่ ไม่ควรให้เกิดความซ้ำซ้อน

แนวทางต่างๆที่กล่าวมาเมื่อดำเนินการได้อย่างมีระบบระเบียบแล้วจะส่งผลดีต่อการบริหารงานพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

เรวดี ไชยทาน (2526 : 20 - 21) กล่าวถึง กระบวนการพัฒนาของท้องถิ่นที่ไม่ประสบผลสำเร็จเกิดจากปัญหาด้านต่างๆ จากประชาชน องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ สรุปได้ดังนี้

## 1. ในด้านคณะกรรมการ

1.1 ความรู้ความเข้าใจ ความสามารถเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนด้านวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้คนทั่วไปเห็นว่าบุคลากรในตำบลมีใช้น้อยขาดความพร้อมและความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของบุคลากรจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจหน้าที่ ตลอดจนมีความกระตือรือร้นอยู่ตลอดเวลา

1.2 ความรับผิดชอบ เป็นเรื่องในหน้าที่ของตนเอง อาจจะเนื่องจากการไม่เห็นความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากนัก ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของตำบลเองและส่วนของประชาชนด้วย โดยทั่วไปแล้วบุคลากรเองไม่เข้าใจว่าบทบาทหน้าที่ของตนเองมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างไรบ้าง

1.3 ความกระตือรือร้น เป็นความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่บุคลากรของตำบลต้องมีความกระตือรือร้น และให้ความสนใจอย่างจริงจัง เพราะงานพัฒนานั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนต้องทำ โดยจับพลังให้ทันต่อความต้องการ ความเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่มักคิดว่างานที่ตนเองทำอยู่เป็นงานฝากไม่ใช่งานที่แท้จริงของตนเอง ส่วนในเรื่องการติดตาม การปฏิบัติหรือการประเมินผลแทบไม่มีเลย

## 2. ด้านระเบียบวินัย

2.1 ขั้นตอนการปฏิบัติ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงินแล้วมีขั้นตอนมากเกินไปจนทำให้ไม่คล่องตัวเกิดปัญหา บางครั้งการดำเนินการล่าช้าไม่ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป

2.2 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่องเกิดข้อผิดพลาดอยู่เสมอ รวมทั้งความไม่แน่นอน มั่นคง ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาลด้วย

## 3. ด้านงบประมาณ

งบประมาณของสภาตำบลพบว่ามีอยู่น้อยมาก จึงไม่สามารถกำหนด โครงการที่เป็นประโยชน์ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากได้

## 4. ด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนด โครงการ

เนื่องจากบุคลากรมีความรู้ค่อนข้างต่ำ การที่จะสามารถจัดทำแผนพัฒนาหรือการกำหนด โครงการได้อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และสามารถดำเนินการให้ได้ผลมาตรฐานนั้นจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

## 5. ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ

ซึ่งในเรื่องนี้หน่วยงานของรัฐอาจไม่ให้ความสำคัญเสียเองด้วยส่วนหนึ่ง และโครงการบางส่วนก็ไม่ได้ประสานงานกับตำบลโดยตรงให้ตำบลได้รับทราบอีกด้วย ทำให้



สภาตำบลมองไม่เห็นความสำคัญของตน และไม่สามารถประสานกับส่วนราชการอย่าง  
ได้ผลได้

#### 6. ด้านความรู้ความสนใจของประชาชน

ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรบริหารในระดับตำบลน้อยมากแต่  
ถ้าทำให้้องค์กรบริหารในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งได้นั้น จะต้องให้ประชาชนมี  
ความเข้าใจ ให้ความสนใจและสนับสนุนกิจกรรมด้านต่างๆของสภาตำบลอย่างเต็มที่และ  
จริงจัง เมื่อประชาชนขาดการสนใจด้วยแล้ว การพัฒนาและการที่จะหวังให้หน่วยองค์กร  
ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งคงจะเป็นไปไม่ได้ยากลำบากมา

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่งและวิรัชภู คงกะจันทร์ (2538 : 4-5) ได้อธิบายถึง  
กิจกรรมที่เกิดการพัฒนาไว้ดังนี้

1. เป็นการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล
2. เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่างๆ
3. เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการต่างๆ
4. เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระบบระเบียบ
5. เป็นการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

การเมือง การบริหารและการพัฒนาการบริหาร เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐบาลมี  
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. งานวิจัยเกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน  
งานวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทผู้นำท้องถิ่น และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนา  
ชุมชนจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาสรุปได้ดังนี้

วิจัย รูปทอง (2530 : 98) ได้ศึกษาบทบาทและปัญหาผู้นำท้องถิ่นใน  
การพัฒนาชนบทยากจนตามโครงการเสริมบทบาท ผู้นำท้องถิ่นของวิทยาลัยครูอุดรธานี  
ผลการศึกษา พบว่า ผู้นำชุมชนเพื่อการพัฒนาจำเป็นต้องเป็นผู้มีความเมตตา โอบอ้อมอารี  
ซื่อสัตย์ สุจริต พุดจริง ทำจริง ขยันอดทน มีความรับผิดชอบและเป็นผู้ปฏิบัติตามหลัก  
ธรรมทางศาสนาและพบว่าบทบาทของผู้นำท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา พัฒนา  
อาชีพ พัฒนาวัตถุ อยู่ในระดับปานกลางแต่

การพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยปรากฏว่างาน  
พัฒนาชุมชนที่คืบหน้าจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักและมีความคุ้นเคยในการปกครอง  
ตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ทดลองฝึกปฏิบัติตามหลักวิธีการปกครองตนเองจะทำให้การ  
พัฒนาชุมชนได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ชัยยศ ศิริรัตน์วร (2531 : 8-81) ได้ทำการศึกษา ความรู้และความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบล : ศึกษากรณีกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ จังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมพบว่า กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความ เข้าใจในบทบาทหน้าที่และโครงสร้างของสภาตำบล ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการประชุม และการงบประมาณจึงทำให้เกิดปัญหาทางด้านเทคนิคในการพัฒนา ซึ่งสืบเนื่องมาจาก กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีความรู้เพียงชั้น 1.4 นอกจากนี้ยังพบว่ากรรมการสภา ตำบลยังไม่สามารถอุทิศการทำงานในหน้าที่ได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้เนื่องจาก ได้รับค่าตอบแทนน้อยไม่สามารถจะยึดเป็นอาชีพหลักได้ จึงจำเป็นต้องประกอบอาชีพอื่น ไปด้วย

อมร แยมศรี (2538 : 26) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้และความเข้าใจใน บทบาทหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลจากการศึกษาพบว่า ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ สภาตำบล ส่วนระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันนั้น ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์ กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลแต่อย่างใด

อุทาน ตางาม (2541 : 9) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานนั้นมี หลายด้าน เช่น ขาดประสบการณ์ในการทำงาน การศึกษาต่ำ ด้านงบประมาณ ด้านบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านผลประโยชน์ ถ้าสภา ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหเหล่านี้ ได้การดำเนินงานของสภา ตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะประสบผลสำเร็จ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาปัญหาการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ กุลิก และเออริค (Gulick and Urwick) มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดและสรุปเป็นกรอบแนวคิดใน การวิจัยได้ดังนี้

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้บริหาร และพนักงานในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย


1. เพศ
2. ประสบการณ์

## 3. การศึกษา

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้บริหาร และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย แบ่งเป็น 4 ด้าน

1. ด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร (Man)
2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ (Money)
3. ด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ (Material)
4. ด้านบริหารจัดการ (Management)

กรอบแนวคิดในการศึกษาปัญหาบริหารงานของผู้บริหาร  
องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคาย

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)		ตัวแปรตาม (Dependent Variables)
คุณลักษณะของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย <ol style="list-style-type: none"> <li>1. เพศ</li> <li>2. ประสบการณ์</li> <li>3. การศึกษา</li> </ol>		คุณลักษณะของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ จังหวัดหนองคายแบ่งออกเป็น 4 ด้าน <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ด้านการปฏิบัติงานของบุคลากร (Man)</li> <li>2. ด้านการจัดสรรงบประมาณ (Money)</li> <li>3. ด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ (Material)</li> <li>4. ด้านบริหารจัดการ (Management)</li> </ol>

แผนภูมิที่ 11 กรอบแนวความคิดในการวิจัย