

บทที่ 2

วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามตามความคิดเห็นของประชาชน ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ.2550
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
5. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
6. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร
7. ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานการเมืองของหน่วยย่อยในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ดังกล่าวอยู่ภายในการปกครองประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งการจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway. 1951 : 101 – 103, อ้างถึงใน พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์. 2550 : 6) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson. 1953 : 574 อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม. 2550 : 12) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (Self - government Organization) ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จอห์น เจ. คลาก (John J. Clake. 1975 : 87–89) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาгу (Haris G. Montagu. 1984 : 574, อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม. 2550 : 12) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วยเจ้าบุคลากรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้
 ชูบ กาญจนปกรณ (2536: 24-25) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มี 4 ประการหลัก ได้แก่

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารับรองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตน ในองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ วัตถุประสงค์ในข้อนี้เห็นได้ชัดในกรณีของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 รุ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น การจัดการ วิธีการบริหารงานของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาเลือกคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล และคณะเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนมีนักวิชาการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลในระยะแรก (พ.ศ. 2476-2480) เหตุผลที่เป็น

เช่นนี้ก็เนื่องจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เข้าใจถึงหลักการของการปกครองตนเอง ประชาชนไม่ได้เรียกร้องให้มีการปกครองท้องถิ่น หากแต่เป็นผลที่เกิดจากเบื้องบนบังคับ ผลักการที่ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่สอนการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชนนี้ จะเห็นได้ว่ามีนักปราชญ์ ทางการเมืองหลายท่านที่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนหลักการเช่นว่านี้ อาทิ เช่น อเล็กซิส เดอ ทอคเคอะ วิลส์ กล่าวว่า การประชุมสภาของพลเมืองตามท้องถิ่นเป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติเสรี การประชุมชาวเมืองมีผลต่อเสรีภาพ เสมือนปฐมนิเทศที่มีผลต่อวิทยาศาสตร์การประชุมนี้จะนำเสรีภาพมาถึงมือประชาชนโดยสอนให้คนรู้จักวิธีใช้ และวิธีการที่จะนำเสรีภาพมาใช้ให้เกิดความสุข ชาติหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งรัฐบาลเสรีได้ แต่ทว่าหากปราศจากน้ำใจของสถาบันของเทศบาลแล้ว ชาตินั้นก็ไม่มีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้ โทมัส เจฟเฟอร์สัน ประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐ กล่าวว่า การประชุมชาวเมือง เพื่อจัดการปกครองแบบเทศบาลนี้ เป็นการฝึกสอนให้รู้จักวางสถาบันการปกครองตนเองนี้ไว้ ส่วนจอห์น คิวอี้ นักปรัชญาอเมริกาในยุคปัจจุบันกล่าวว่า ประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่บ้านและบ้านของประชาธิปไตยก็คือ ชุมชนคนที่อยู่รอบตัวท่าน

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ หลักการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบน หลักการปกครองท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะปกครอง ดังนั้น ในองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกกรณีไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ในการบริหารงานอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาท้องถิ่น บริการสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บและการป้องกันโรค การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยเงิน ความสามารถในการบริหารงาน และความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถ้าขาดความร่วมมือของประชาชนการทำงานก็ประสบกับอุปสรรค ดังนั้น ผู้รับผิดชอบกิจการท้องถิ่น จึงมักจะพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่นเพื่อฟังความความเห็น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจปัญหาที่สำคัญบางอย่าง หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอแนะ โครงการที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ในประเทศที่

เจริญแล้วบางประเทศ ยังเปิด โอกาสให้ประชาชนมีอำนาจจะถอดถอน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งประพฤติตัวไม่เหมาะสม หรือไม่รับผิดชอบในกิจการงานในหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในอันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชน การให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนเป็นการยืนยันว่าประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง

การให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการทำงาน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเหล่านั้นความสำเร็จที่เกิดขึ้น ย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของ ห่วงแหนใคร่ที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนอย่างเสียสละ

3. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ประการนี้อาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประเด็นด้วยกันคือ ประเด็นแรกต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง และอีกประเด็นหนึ่งนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้บริการสนองความต้องการนั้นอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ สำหรับประเด็นแรกนั้น มีหลักอยู่ว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ดังนั้นปัญหาของท้องถิ่นถ้ารัฐบาลจะรู้ปัญหาดีไปกว่าคนในท้องถิ่นย่อมเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบราชการมักจะล่าช้าไม่ทันการและการให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซง และควบคุมกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเพียงนั้น อันจะเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้หมดความสำคัญ

ส่วนประเด็นที่ว่า เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็วทันนั้น ก็เห็น ได้ชัดว่า การดำเนินกิจการของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นย่อมจะเป็นไป ด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินการโดยคนของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ ประการแรก การดำเนินการ โดยประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เข้าถึงปัญหาเมื่อประชุมปรึกษาหารือ ก็สามารถจะตัดสินใจได้งายกว่าและเมื่อตัดสินใจแล้วก็ดำเนินการ ได้ทันที เพราะไม่จำเป็นต้องรอขอคำสั่งหรืออนุมัติจากราชการเบื้องบน ประการหลังการดำเนินการ โดยรัฐบาล จะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ

ซึ่งจะต้องใช้เวลาอย่างมาก ยิ่งไม่มีพรรคพวกที่พอจะช่วยเหลือติดตามหรือเร่งเรื่องให้ด้วยแล้ว ยิ่งจะต้องใช้เวลาจนอาจจะไม่ทันกับความต้องการ

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเมื่อสังคมยังไม่เจริญ ความต้องการของมนุษย์อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งที่ประชาชนต้องการจากรัฐบาลก็ไม่มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนอะไรมากนัก เพียงแต่ต้องการให้รัฐบาลคุ้มครองป้องกันอันตราย เพื่อให้เขาอยู่กันอย่างปลอดภัย และมีที่ทำมาหากินตามสมควรแก่สภาพเท่านั้น ฉะนั้น รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวก็สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอ แต่โลกปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆอย่างมาก ประเทศที่มีความเจริญน้อย หรือสังคมด้อยพัฒนา ก็พยายามที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นทุกวิถีทาง ประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่างๆก็ทวีมากขึ้น มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น จนรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและทั่วถึง ประกอบทั้งภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็เพิ่มปริมาณเพิ่มขึ้น ฉะนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจ โดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นขึ้น เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินบริการต่าง ๆ สสนองตอบความต้องการของประชาชน อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลไป ในประเทศที่เจริญแล้ว เช่นอังกฤษ สหรัฐฯ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกชุมชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน จนถึงนครหลวง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะแตกต่างกันก็แต่เขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆว่าจะมีกว้างขวางหรือจำกัดเพียงใด ก็แล้วแต่ว่าจะป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด ทั้งนี้ก็เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนี้ รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะตรวจสอบดูแล้ว ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดที่มีความสามารถสูงพอที่จะรับภาระหน้าที่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอีกขึ้นตามกำลังความสามารถ แต่ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีความสามารถต่ำ รัฐบาลกลางก็จะให้ความอุดหนุนช่วยเหลือต่างๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถจะพัฒนาตัวเองจนเป็นที่พึงของประชาชนได้

โกวิท พวงงาม (2550 : 24-25) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้สามประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ มีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากและแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบครอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการ ได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีทั้งบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นถือเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 29) ซึ่งให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความสับสนและมึนงงต่อชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

ประหยัด หงส์ทองคำ (2537: 41-42) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรูปแบบแตกต่างกันและมีรูปแบบแตกต่างกันตามความเจริญของจำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แบ่งเป็น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และ องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรจะจำกัดได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย

3. องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ด้วยกัน คือ

ประเภทแรกองค์กรปกครองท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆเช่นข้อบัญญัติจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญ และเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณของตัวเองในการจะดำเนินงานของท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์การที่จำเป็น ในการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือองค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเรามีนายกเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป สำหรับประเทศเราได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 284 ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาพท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบ หลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆแต่ละคนเป็นสำคัญ เช่นประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่นสนใจที่เข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เอาใจใส่ดูแลปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตนในองค์การปกครองท้องถิ่น สนใจต่อภารกิจในหน้าที่อย่างไรเพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป

การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น บริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นอย่าง กว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างทอ่งแท้ ในกลไกการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ของตนตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองด้วยความรับผิดชอบต่อประ โยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

อุทัย หิรัญโต. (2543 : 22) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น มี องค์ประกอบที่ สำคัญ อย่างน้อย 8 ประการ

1. การปกครองท้องถิ่นมีสถานะตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีการกำหนด. เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะ มีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้ง โดยกฎหมายอื่น เพราะการกำหนดการปกครอง ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายในกระจายอำนาจอย่าง แท้จริง

2. การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่หรือมีการกำหนดพื้นที่ที่เป็นของตนเอง ซึ่ง เป็นการกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ละพื้นที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชน.

3. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างชัดเจน อย่งไรก็ตามการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบาย การเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

4. การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่ง กฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจ ในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะ ผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อ แสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหาร ท้องถิ่นของตนเอง

6. การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลย พินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจาก รัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. การปกครองท้องถิ่นต้องมีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

8. การปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องมีสถานะตามกฎหมายมีพื้นที่อาณาเขตชัดเจนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณของตนเอง ประการสำคัญคือจะต้องไม่เป็นอิสระเด็ดขาดจากการปกครองของประเทศทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐและของประชาชนโดยรวม

4. ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้

(ปธาน สุวรรณมงคล, 2547 : 8 -10)

1. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น

กล่าวคือ กรณีแรก หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ที่มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อยๆ จัดการปกครองตนเองอย่างอิสระ ก่อนที่จะมีการรวมเป็นรัฐชาติภายหลัง ในสังคมเช่นนี้ ท้องถิ่นจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิเดิมของตน ในการปกครองตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนประชาชน และให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรณีการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย กรณีที่สองหากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากการจัดตั้งโดยรัฐด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และเป็นผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทุกๆด้าน กรณีเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทน้อยและไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากรัฐอยู่มาก

2. ระบบการเมือง เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่มีความสำคัญต่อบทบาทของการ

ปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โอกาสที่มีการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทหลากหลายและมีบทบาทในแต่ละด้าน ก็มีมากกว่าประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการที่มีอำนาจรวมอยู่ที่ผู้นำหรือองค์กรทางการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

3. นโยบายของรัฐ นโยบายของรัฐที่ปรากฏในรูปของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นสิ่งที่สนับสนุนหรือจำกัดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ ในประเทศใดที่นโยบายของรัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น กฎหมายที่ออกมา ก็จะสนับสนุนส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน ในประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กฎหมายและระเบียบก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐจะมีการควบคุม กำกับ การปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

4. วัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subject Political Culture) แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ทางการเมือง แต่ก็เพิกเฉยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) ประชาชนในสังคมจะสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวางเช่นที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศตะวันตกส่วนใหญ่

5. ความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากมีฐานะรายได้ที่มากพอสำหรับนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ และมีแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตพื้นฐานของชุมชนได้

6. ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ เป็นสิ่งสำคัญควบคู่ไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่และนับเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย การศึกษาและการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารในวงกว้างช่วยทำให้คนได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน ตลอดจนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น สมัครเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทหลายประการ อาทิเช่น พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ระบบการเมือง นโยบายของรัฐ วัฒนธรรมทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นตัวประชาชนเองที่ต้องให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมตั้งแต่การคัดเลือกตัวแทนเข้าไปดำเนินการ การติดตามผลการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตเป็นหลัก ถ้าประชาชนมีความสำนึกและมีส่วนร่วมอย่างจริงจังถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการเกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่ มาตรา 281-290 ซึ่งมีสาระสำคัญในบางมาตรา ดังนี้

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลรกรหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์การปกครองท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินงานตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้

มาตรา 284 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้ชีวิตออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหกมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากบทบัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ด้วยอนุโลม

มาตรา 285 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 วรรคหกมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี สิทธิที่จะจัดการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดย คำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรม ภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของประชาชนด้วย

มาตรา 290 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขต พื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มจากการเป็นสภาตำบล โดยได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งของ กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/249 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้าน เพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้าร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่าง เท่าที่เป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนร่วมอันเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครอง ระบอบประชาธิปไตยด้วยมีวิธีจัดให้สภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2543 : 10) วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง 275/2509 เรื่องระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภา ตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นและให้สอดคล้องกับ โครงการพัฒนา

เมืองในระบอบประชาธิปไตยองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และมีการปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2511 (ฉบับที่ 2) อดต. มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งตำบลในส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล โดยมีหน้าที่สร้างความเจริญให้กับพื้นที่เช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล อดต. เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ของตนโดยอิสระ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้ยุบเลิก อดต. ทั้งหมดที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายข้างต้น และให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิต่างๆของ อดต. ไปเป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่ และได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลโดยให้มีสภาตำบล แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ช่วยเหลือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องที่ การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทจึงหมดไปตั้งแต่บัดนั้น (พงศัสน์ ศรีสมทรัพย์, 2550 : 71)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ (พงศัสน์ ศรีสมทรัพย์, 2550 : 72)

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้(โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่แล้วมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกอบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบล

และองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชน โดยตรงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

กรมการปกครอง ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง.2543 :15)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมาย ได้เอง โดยไม่ต้องผ่านทางราชการเหมือนในอดีตให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินงานบริหารตำบล ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. คณะกรรมการและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเกือบทั้งหมด กล่าวคือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 198 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักนอกจากนี้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีที่มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกกันมาอีกด้วย

3. อำนาจอิสระของผู้บริหารมีขอบเขตหน้าที่ และมีกิจกรรมมากขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยที่หากหน่วยราชการที่ดำเนินการใดๆที่เป็นประโยชน์ในตำบล จะต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบเสียก่อน

4. อำนาจทางการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้ เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล และสุขาภิบาล เป็นต้น อาทิเช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีในเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนภาษีมูลค่าเพิ่มธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลสะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจลงหน่วยบริหารระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจบริหารการปกครองสู่องค์กรพื้นฐาน ในระดับตำบล และประชาชนได้รับประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านพัฒนาตำบลซึ่งตรงกับปัญหา

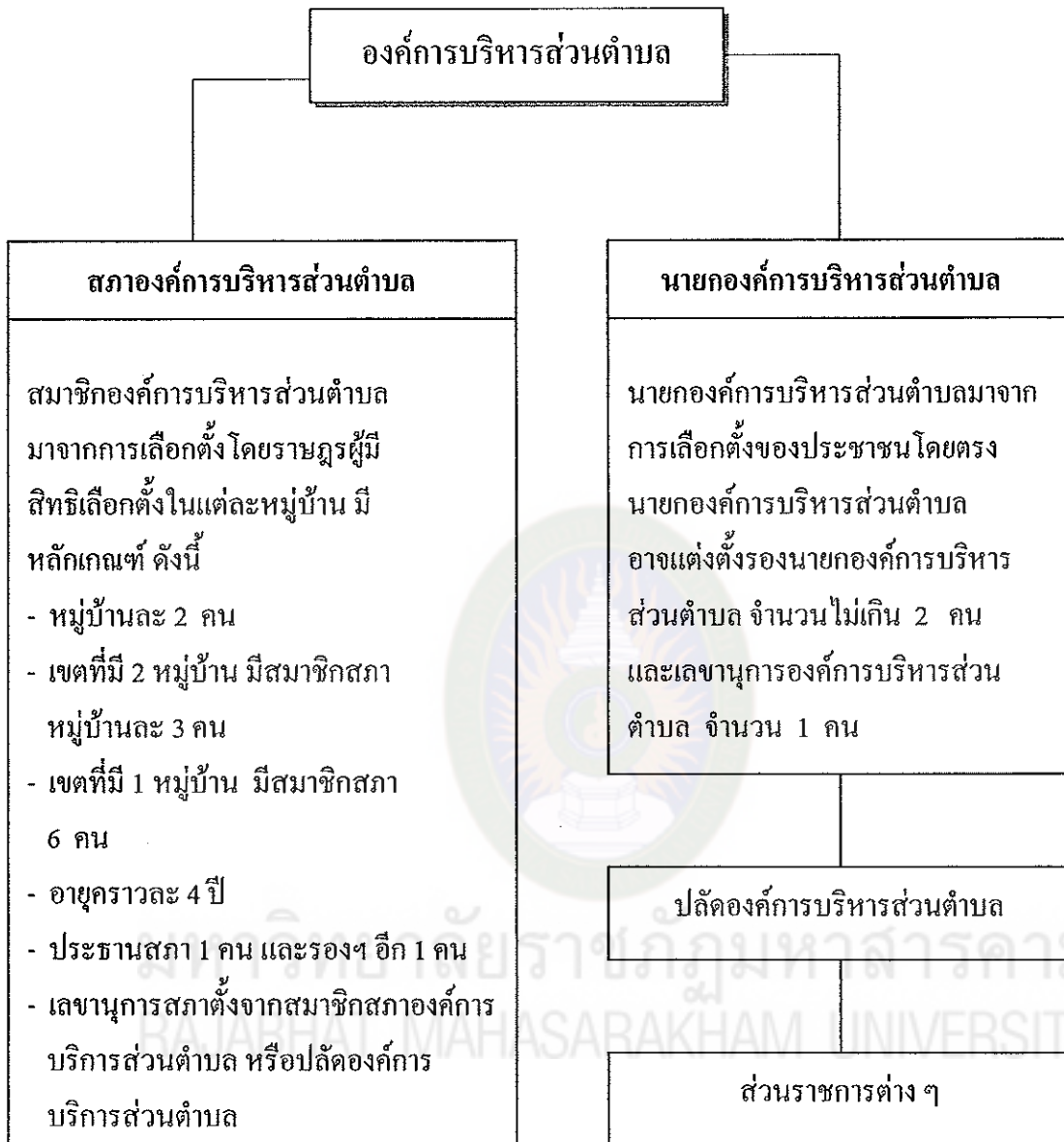
และความต้องการของประชาชน โดยแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริหารตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนเองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้เป็นที่เชื่อได้ว่าความเจริญและการพัฒนาทิศทางการดีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะส่งผลให้เกิดความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมโดยภาพรวมของประเทศต่อไป

2. โครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวით์ พวงงาม. (2550 : 45)

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจกรรม
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผน

4. พัฒนาตำบลตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีบำรุงรักษาทั้งทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กล่าวถึงการกระจายอำนาจที่ชัดเจนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสิ่งสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว, 2551 : 11-15)

1. สภาพทั่วไป

ตำบลหนองบัว อยู่ทางทิศเหนือของอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ระยะทางห่างจากอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย ประมาณ 13 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดมหาสารคาม
ประมาณ 100 กิโลเมตร

ทิศเหนือ จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวสันต อำเภอยางสีสุราช
ทิศใต้ จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเม็กคำ อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย
ทิศตะวันออก จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลานสะแก อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย
ทิศตะวันตก จดเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคง อำเภอยางสีสุราช

ลักษณะภูมิประเทศขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่
ราบลุ่ม และเป็นดอนเล็กน้อย ประกอบด้วยห้วยจำนวน 2 สาย บึงหนอง 24 แห่ง ฝาย 4
แห่ง บ่อน้ำตื้น 21 แห่ง บ่อโยก 22 แห่ง ประชาชนมีอาชีพทำนาเป็นหลัก อาชีพเสริม เช่น
เลี้ยงสัตว์ การตัดเย็บเสื้อผ้า การทอผ้าไหม และการเจียรนัยพลอย เป็นต้น

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้านในเขตตำบลมีทั้งหมด 13 หมู่บ้าน

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน
1	บ้านหนองบัวกาเหรัญ	107
2	บ้านหนองนาใน	73
3	บ้านหัวช้าง	93
4	บ้านหนองกระทุ่ม	98
5	บ้านขามเรียน	93
6	บ้านโลกสว่าง	72
7	บ้านหัวตุ	131
8	บ้านโลกเลื่อน	133
9	บ้านหนองหัวเต่า	100
10	บ้านโลกล้ำ	99
11	บ้านโนนอุดม	57
12	บ้านโลกล้ำ	99
13	บ้านหนองบึง	85
รวม		1,240

ประชากรทั้งสิ้น 5,847 คน แยกเป็นชาย 2,974 คน หญิง 2,873 คน มี 1,240
ครัวเรือน

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

อาชีพ ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือการเกษตรกรรม ส่วนอาชีพ
รองลงมาคือ รับจ้างทั่วไป ค้าขาย และรับราชการ

3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 6 แห่ง

3.2 สถาบันและองค์การศาสนา วัด จำนวน 9 แห่ง

3.3 การสาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล จำนวน 1 แห่ง

มีใช้ส้วมซึม จำนวน 100 %

3.4 การคมนาคม

การคมนาคมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ส่วนใหญ่เป็นถนน
ลูกรัง สภาพถนนภายในหมู่บ้านมีถนน คสล. ประมาณร้อยละ 70 กำลังได้รับการปรับปรุง
มีถนนลาดยางบางส่วนในหมู่ที่ 2,7,8,10,12,13 ซึ่งเป็นถนนของกรมโยธา(เดิม)

3.5 แหล่งน้ำธรรมชาติ

3.5.1 ลำน้ำ-ลำห้วย จำนวน 2 สาย

3.5.2 บึงหนองอื่นๆ จำนวน 24 แห่ง

3.6 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

3.6.1 ฝาย จำนวน 4 แห่ง

3.6.2 บ่อน้ำตื้น จำนวน 21 แห่ง

3.6.3 บ่อโยก จำนวน 22 แห่ง

3.7 มวลชนจัดตั้ง

3.7.1 ลูกเสือชาวบ้าน 1 รุ่น จำนวน 500 คน

3.7.2 อปพร. 2 รุ่น จำนวน 104 คน

3.8 ศักยภาพในตำบล

ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนบุคลากร จำนวน 31 คน ดังนี้

- | | |
|--|-------------|
| 3.8.1 ตำแหน่งในสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล | จำนวน 10 คน |
| 3.8.2 ตำแหน่งในส่วนการคลัง | จำนวน 5 คน |
| 3.8.3 ตำแหน่งในส่วนโยธา | จำนวน 2 คน |
| 3.8.4 ตำแหน่งในส่วนการศึกษา | จำนวน 12 คน |
| 3.8.5 ตำแหน่งในส่วนสวัสดิการ | จำนวน 2 คน |

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

(รวมเงินอุดหนุน) จำนวน 18,751,903.60 บาท แยกเป็น

- | | | |
|---|--------------|-----|
| 1. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง | 44,149.58 | บาท |
| 2. รายได้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ จัดเก็บให้ | 6,939,585.54 | บาท |
| 3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล | 4,932,985.00 | บาท |

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาไว้คือ “เมืองแห่งความร่วมมือ เน้นบริการที่ดี สามัคคีการพัฒนา ชาวปลาปลอดภัย เศรษฐกิจพอเพียง” จากวิสัยทัศน์การพัฒนาดังกล่าวได้กำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้จัดทำโครงการดังนี้

- 4.1.1 การก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษา ถนน สะพาน ทางเท้า ท่อระบายน้ำ
- 4.1.2 การติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะ พัฒนาขยายเขตไฟฟ้า บำรุงซ่อมแซมไฟฟ้า
- 4.1.3 ก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาระบบประปา
- 4.1.4 การจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้กฎหมาย
- 4.1.5 ก่อสร้าง บำรุงซ่อมแซม คลองธรรมชาติ

4.2 ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้จัดทำโครงการดังนี้

- 4.2.1 ด้านการพัฒนาอาชีพ
- 4.2.2 ด้านการศึกษา
- 4.2.3 ด้านลดอุบัติเหตุชุมชนการสร้างกลุ่มสุขภาพ
- 4.2.4 การจัดสวัสดิการสังคม

4.2.5 ด้านการกีฬา ก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซมสนามกีฬา

4.2.6 ด้านการส่งเสริมสุขภาพ

4.3 ยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้จัดทำโครงการดังนี้

4.3.1 โครงการจัดตั้งหมู่บ้านปลอดภัยเสพติด แจ่งข่าวอาชญากรรม อบรมและที่พักรวจร

4.3.2 ด้านการอบรมการเลือกสมาชิกท้องถิ่น จัดตั้งกลุ่มเยาวชน รมรงค์การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น

4.4 ยุทธศาสตร์ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำโครงการดังนี้

4.4.1 ด้านระบายน้ำเสีย ก่อสร้าง ซ่อมแซมระบบระบายน้ำ ศูนย์ป้องกันอุทกภัย

4.4.2 ด้านการบำบัดและการกำจัดขยะมูลฝอย

4.4.3 ด้านการอนุรักษ์ป่าชุมชน

4.5 ยุทธศาสตร์ด้าน ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้จัดทำโครงการ ด้านการจัดตั้งสภาวัฒนธรรมท้องถิ่น ศูนย์อนุรักษ์เอกลักษณ์วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.6 ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเมืองการบริหาร ได้จัดทำโครงการ ด้านการพัฒนาระบบการเมือง พัฒนาระบบการส่งเสริมการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1. ความหมายของการดำเนินงาน

นักวิชาการอธิบายความหมายของการดำเนินงานไว้ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงาน มีความหมายเช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตที่แสดงออกโดยอาจจะสังเกตได้จากการทำงานหรือจากปฏิบัติ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) ได้กล่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า เป็นการทำงานด้านการปฏิบัติงาน โดยใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกายรวมทั้งการปฏิบัติ

และพฤติกรรมที่แสดงออกและสังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่งๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือ บุคคล ไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไป การดำเนินงานเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัย ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน หมายถึง การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้กระทำ หรือปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามบทบาทของบุคคล หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเป็นการแสดงออกให้เห็น ใด สังเกตได้

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน มีดังนี้

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน มีดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ประกอบด้วย

1. ลักษณะประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัวตลอดจน สิ่งอื่นที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ลักษณะประชากรอย่างเดียวยังไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะแสดงถึงผลการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีสิ่งที่เกี่ยวข้องคือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทางจิตวิทยา

2. ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เขาขณะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกว่ามีความรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมอง และการปฏิบัติงาน

3. ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทัศนคติการรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสำคัญของคุณลักษณะประชากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและความจำเป็นแต่ละงานซึ่งเซอร์เมอร์ฮอร์น และคณะ เห็นว่า คุณลักษณะประชากรจะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละงาน เพื่อที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ

ประกาศเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 16) อธิบายว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน มีดังนี้

1. ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับความจำเป็นของงานนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้บุคคลมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูงทั้งนี้ยังมีตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องมีก็คือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือ ต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

2. การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับความจำเป็นของงานและได้รับการจูงใจในระดับสูง อาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดี หากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงานหรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน ขาดงบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงานไม่ชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การดำเนินงานเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกมาโดยการนำความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติที่มีต่องานมาเป็นองค์ประกอบในการแสดงพฤติกรรมออกมาเป็นความสามารถ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่างๆ ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ คุณลักษณะประชากร ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความพยายามในการทำงาน การสนับสนุนจากองค์กร

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมาย

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ ดังนี้

กมล อุดลพันธ์ (2543: 20-21) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารจากนักวิชาการไว้ดังนี้

เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (Simon) ได้ให้ความหมายอย่างกว้างว่า การบริหาร หมายถึงกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ไซมอน (Simon) ได้ให้ตัวอย่างของการบริหารว่า เมื่อคนสองคนช่วยกันเข็นก้อนหินซึ่งคนเพียงคนเดียวทำให้ขยับเขยื้อนไม่ได้ การบริหารก็เกิดขึ้นแล้ว การกระทำที่ดูเป็นเรื่องธรรมดาๆ นั้นมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 2 ประการของสิ่งที่เลือกว่า การบริหาร คือจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือการเคลื่อนก้อนหินไปให้ได้ และมีการกระทำที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน คือการที่คนมากกว่าคนหนึ่งขึ้นไปใช้พลังร่วมกันเพื่อให้ได้ผลบางอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งไม่สามารถกระทำได้โดยปราศจากความร่วมมือกันเช่นนั้น

ฮาร์ดวิก และ แลนด์คัท (Hardwick and Landuyt) ให้คำนิยามของการบริหารไว้ว่าการบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการหรือการจัดการเกี่ยวกับราชการหรืองานของรัฐบาล (Dale) ได้เขียนไว้ว่า คำนิยามหรือความหมายประการหนึ่งของการบริหาร ที่ได้ยื่นกันอยู่บ่อยๆ ก็คือ การบริหารนั้นคือการทำให้งานลุล่วงสำเร็จไปโดยใช้ให้ผู้อื่นกระทำ ดิน ปรัชญาพฤทธิ และ อิศระ สุวรรณกุล ได้เขียนว่าการบริหาร นั้น มาจากภาษาละติน คือ Administrare ซึ่งแปลว่าการรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ การอำนวยความสะดวก ในทางการบริหารเรามักจะเน้นความหมายของคำว่า การบริหาร ไปในแง่ของการรับใช้ เพราะถือว่าข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน มิใช่เป็นเจ้านายของประชาชน

ชูป กาญจนประกร ศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงการบริหารของไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร ว่าหมายถึงการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติงานในองค์การใดๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2531: 6) กล่าวว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากรมาประกอบการตามกระบวนการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุญชนะ อัดถากร (2535 : 25) ให้ความเห็นว่า การบริหารคือ การอำนวยความสะดวกให้สำเร็จตามเป้าหมาย การบริหารจึงเป็นการจัดการให้ผู้นับตั้งกับบัญชาและคนงานปฏิบัติงานหรือจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การบริหารหรือการจัดการที่ดี จะต้องประหยัด แต่บังเกิดผลสูงสุด ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด

สุภรณ์ ศรีพหล (2539 : 29) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าเป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีจุดหมายของการใช้ทรัพยากร มีคณะบุคคลร่วมมือร่วมใจกันทำงาน เป็นกิจกรรมที่มีการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การอำนวยความสะดวก และการติดตามผล มีผู้บริหารที่มี

ความรู้ ความสามารถ ต้องพึ่งพาทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคการจัดการว่ามีลักษณะสำคัญดังนี้

สรุปได้ว่า การบริหาร เป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลออกมาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน อาจจะเป็นการจัดบริการให้ประชาชนในทางราชการ หรือเป็นการปฏิบัติงานในองค์กรใดๆ ทางธุรกิจเอกชน

2. หลักและแนวคิดการบริหาร

พิทยา บวรวัฒนา (2543 : 22-24) ได้รวบรวมหลักและแนวคิดของการบริหารไว้ดังนี้

2.1 หลักการบริหารแบบระบบราชการ การบริหารแบบระบบราชการของแมกเวเบอร์ (Max Weber) เป็นข้อเสนอของ แมก เวเบอร์ (1864-1920) นักปราชญ์ชาวเยอรมันที่ยิ่งใหญ่แห่งศตวรรษได้เสนอความคิดการจัดองค์การแบบระบบราชการว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีอื่นใดหลักความสำคัญของระบบราชการ มีดังนี้

2.1.1 หลักลำดับชั้น ระบบราชการจัดหมวดหมู่ตำแหน่งต่าง ๆ เป็นลำดับชั้นข้าราชการในลำดับชั้นที่สูงทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำรองมา การจัดลำดับชั้นในระบบราชการเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันว่า เบื้องบนจะสามารถควบคุมเบื้องล่างได้อย่างใกล้ชิดอำนาจของข้าราชการแต่ละคนขึ้นอยู่กับตำแหน่งของข้าราชการผู้นั้นในลำดับชั้นขององค์การ อำนาจ มิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวของข้าราชการผู้นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในระบบราชการถูกกำหนดและควบคุมโดยกฎแห่งลำดับชั้นอย่างเคร่งครัด

2.1.2 อำนาจของสมาชิกองค์การมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งราชการ อำนาจของแต่ละตำแหน่งจะมีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดขอบเขตอำนาจ และหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างละเอียด สมาชิกองค์การมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติตามบทบาทของแต่ละตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวข้าราชการอยู่ตลอดเวลาแต่ตำแหน่งเป็นสิ่งตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง ใครก็ตามที่เข้ามาดำรงตำแหน่งหนึ่งจะเล่นบทบาทของแต่ตำแหน่งนั้น ๆ ไม่แตกต่างกันเลยดังนั้น ระบบราชการจึงไม่เหมือนกับระบบราชการจึงไม่เหมือนกับระบบการบริหารที่อาศัยหลักอำนาจสัมพันธ์แบบเฉพาะตัวและแบบประเพณีนิยม ซึ่งเสนอความเห็นเห็นว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งบริหารต้องมีคุณลักษณะส่วนตัวบางประการอายุมาก มีบุคลิกดึงดูดคนอื่นให้ตาม มีความชอบธรรมตามขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

2.1.3 การทำงานในองค์การแบบระบบราชการถูกกำหนดโดยกรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานราชการ ทุกคนทำงานไปตามระเบียบดังกล่าวเหมือนกันหมดระเบียบแบบแผนต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ถูกเก็บรักษาไว้เป็นระเบียบ เก็บเอกสารที่มีคุณภาพ ข้าราชการเป็นบุคคลซึ่งถูกฝึกฝนให้มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับระเบียบต่างๆและการปฏิบัติตามระเบียบเหล่านั้น ข้อมูลข่าวสารทั้งหลายช่วยให้ข้าราชการสามารถตัดสินใจในเรื่องนโยบายและการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2.1.4 ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง ข้าราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบทางราชการ โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและประเพณีวัฒนธรรมของสังคม เช่น ช่วยเหลือบริการคนเป็นพิเศษเพราะ รู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัว กล่าวคือข้าราชการต้องถือหลักว่าจะปฏิบัติตามระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัดเพื่อให้การทำของตนเป็นไปอย่างมีเหตุผลและมีประสิทธิภาพสูงสุด เวเบอร์ ได้อธิบายว่า พฤติกรรมข้าราชการในระบบราชการ ต้องปราศจากอารมณ์ และความเกลียดชัง

2.1.5 การรับราชการถือว่าเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการต้องมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญพิเศษและต้องทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับงานราชการตลอดจนมีความจงรักภักดีต่อองค์การ เพื่อเป็นการตอบแทนระบบราชการจะให้รางวัลแก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือนสวัสดิการบำนาญและโอกาสความก้าวหน้าในงานต่อไปในอนาคต

2.1.6 ระบบราชการมีลักษณะที่ทงหนถาวรอยู่ยงคงกระพันและแข็งแกร่ง เพราะ โครงสร้างแล้ว ระบบราชการมีลำดับชั้นที่มั่นคงกำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่งในแต่ละชั้นไว้แน่ชัด ไม่มีใครมาทำลายได้ ประชาชนต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากระบบราชการตัวข้าราชการเองทำอะไรไม่ได้เพราะถูกผูกมัดโดยกรอบของระเบียบราชการ ผู้นำทางการเมืองต้องอาศัยความรู้ความสามารถของระบบราชการและไม่มีความสามารถจะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้ เพราะระบบราชการมีลักษณะเป็นทางการเหมือนเครื่องจักรกล

2.1.7 ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดความรู้ในความลับซับซ้อนของกลไกระบบราชการไม่ให้คนภายนอกได้ทราบ เพื่อเป็นการเสริมสร้างอำนาจของตัวระบบราชการเอง

2.2 หลักการบริหารของ แมรี ปาร์คเกอร์ ฟอลเลท

ความคิดหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ของ แมรี ปาร์คเกอร์ ฟอลเลท นั้น มีลักษณะที่เรียบเรียงยากเพราะผู้เขียนไม่ได้เขียนไว้อย่างมีระบบ อย่างไรก็ตาม วิธีทำความเข้าใจหลักการบริหารของฟอลเลทอาจทำได้โดยสรุปความเห็น ดังนี้

2.2.1 ผู้เขียนให้มองความขัดแย้งไปในทางที่ดี ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาและบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลดีก็ได้ วิธีจัดการความขัดแย้งมีสามวิธีคือ การยึดครอง การประนีประนอมและการรวมตัว

2.2.2 มนุษย์ไม่ชอบรับคำสั่ง คนสั่งจึงต้องอาศัยศิลปะโดยพยายามทำให้ผู้รับคำสั่งมีความรู้สึกว่าการสั่งนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามโดยอัตโนมัติ และต้องพยายามทำให้ผู้รับคำสั่งมีความรู้สึกว่าการสั่งนั้นมาจากองค์การส่วนรวม ไม่ได้มาจากคนสั่งคนใด โดยเฉพาะเป็นการส่วนตัว

2.2.3 เรื่ององค์การเป็นเรื่องของทุกฝ่ายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงาน ทั้งสองฝ่ายต่างมีความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะวางแผนและจัดการนโยบายต่าง ๆ

2.2.4 หลักการบริหารที่ดีได้แก่ หลักที่ให้ความสำคัญต่อเรื่อง การประสานงาน ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การประสานงานและการควบคุมจะต้องเกิดขึ้นระหว่างหัวหน้าแผนกต่างๆที่จะส่งเสริมให้มีการประสานงาน และการควบคุมจากข้างบนสู่ข้างล่าง

2) ก่อนที่องค์การจะตัดสินใจทำอะไร เจ้าหน้าที่ขององค์การระดับผู้จัดการทั้งหลายควรปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด

3) การประสานงานต้องมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไม่หยุดอยู่กับที่ เพราะในทางปฏิบัติ เมื่อเราสามารถแก้ไขปัญหาในการประสานงานในครั้งหนึ่งแล้ว สิ่งที่ย่อมเกิดขึ้นมาคือเรามักจะเผชิญกับปัญหาใหม่ ซึ่งต้องอาศัยความพยายามร่วมกันอีกครั้งหนึ่งอีกด้วย เป็นอย่างต่อเนื่องอย่างนี้โดยไม่จบสิ้น

2.3 หลักการบริหารของฟาโยล์ (Fayol)

เฮนรี ฟาโยล์ นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่งชื่อ General and Industrial ในปี ค.ศ. 1916 โดยอาศัยประสบการณ์ที่ได้จากการเป็นนักบริหารมาเป็นเวลานาน และรวบรวมขึ้นเป็นหลักการบริหาร (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542 : 84) ดังนี้

2.3.1 หลักเกี่ยวกับหน้าที่การจัดการ กระบวนการจัดการงานประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ หรือที่เรียกย่อว่า POCCC ซึ่งเป็นการรวมอักษรตัวแรกของหน้าที่แต่ละด้าน ดังนี้

1) การวางแผน (Planning) หมายถึง การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนการปฏิบัติไว้เป็นแนวทางการทำงานในอนาคต

2) การจัดองค์การ(Organizing) หมายถึง การจัดให้มีโครงสร้างของงานต่างๆและหน้าที่ให้อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

3) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding)หมายถึง การสั่งงานต่าง ๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี และต้องเข้าใจผู้ปฏิบัติงานด้วย ตลอดจนเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงการติดต่อสื่อสารภายในองค์การด้วย

4) การประสานงาน(Coordinating) หมายถึง การเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันและไปสู่เป้าหมายเดียวกันในที่สุด

5) การควบคุม (Controlling)หมายถึง การที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆที่ทำไปนั้น สามารถเข้ากันได้กับแผนที่วางไว้แล้ว

2.3.2 เกี่ยวกับหลักการจัดการ ซึ่งฟายโบล์ ได้กำหนดหลักทั่วไปที่ใช้ในการจัดการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ที่เรียกว่า หลัก 14 ประการของฟายโบล์ ได้แก่

1) ประการที่ 1 หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ และอำนาจหน้าที่ควรมีความคู่กับความรับผิดชอบ และเมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบต่องานใดงานหนึ่ง ผู้นั้นก็ควรจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะใช้ปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างดี

2) ประการที่ 2 หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนควรจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาการเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในคำสั่งที่เกิดขึ้น

3) ประการที่ 3 หลักของการไปในทิศทางเดียวกัน กิจกรรมของกลุ่มควรมีเป้าหมายเดียวกัน และจะต้องดำเนิน ไปในทิศทางเดียวกันตามแผนที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การในที่สุด

4) ประการที่ 4 หลักสายบังคับบัญชา การแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจากระดับสูงสุดมายังระดับต่ำสุดในองค์การ ที่จะ

เพื่ออำนวยความสะดวกให้การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว และช่วยให้เกิดระเบียบในการติดต่อสื่อสารในองค์กรอีกด้วย

5) ประการที่ 5 หลักของการแบ่งงานกันทำ การแบ่งงานตามความถนัด เพื่อใช้ประโยชน์บุคลากรให้องค์การอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

6) ประการที่ 6 หลักความมีระเบียบวินัย การยอมรับ และปฏิบัติตาม ข้อตกลงของสมาชิกในองค์กร โดยมุ่งให้เกิดความเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องมีความยุติธรรมและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

7) ประการที่ 7 หลักประโยชน์ของส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม เป้าหมาย ผลประโยชน์ และส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมหรือขององค์การ จะต้องมีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายส่วนบุคคลหรือของส่วนย่อยต่างๆ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการตกลงร่วมกันระหว่างกันระหว่างฝ่ายบริหาร คนงาน และกลุ่มต่างๆ โดยยึดหลักความเป็นธรรม

8) ประการที่ 8 หลักของการให้ผลตอบแทน ต้องมีความยุติธรรมและให้เกิดความพอใจ และประโยชน์มากที่สุดแก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคม

9) ประการที่ 9 หลักของการรวมอำนาจ การจัดการควรจะต้องมีการรวมอำนาจไว้ที่จุดกลาง เพื่อที่จะควบคุมส่วนต่างๆขององค์การไว้ได้เสมอ แต่ต้องมีความสมดุลระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะทำได้

10) ประการที่ 10 หลักความเป็นระเบียบเรียบร้อย การจัดระเบียบสำหรับการดำเนินงานของคนงานในองค์กรนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดลักษณะขอบเขตของงานให้ถูกต้อง ชัดเจน พร้อมทั้งระบุถึงความสัมพันธ์ต่องานอื่น รวมถึงการจัดหาที่ตั้งของเครื่องมือและวัสดุต่างๆเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการทำงาน

11) ประการที่ 11 หลักความเสมอภาค ผู้บริหารต้องมีเมตตาและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายภายในองค์กร เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความจงรักภักดีและอุทิศตนในการทำงานให้กับองค์กร

12) ประการที่ 12 หลักความมั่นคงในการทำงาน การที่คนเข้าออกมากย่อมเป็นสาเหตุของการสิ้นเปลืองและทำให้การจัดการงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ทั้งผู้บริหารและคนงานจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อเรียนรู้งานและปัญหาต่างๆขององค์การ

13) ประการที่ 13 หลักความคิดริเริ่ม การ โอกาสให้คนงานภายในองค์กรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา จะเป็นพลังอันสำคัญที่จะทำให้องค์กรเข้มแข็งขึ้น เพื่อปฏิบัติตามแผนงานและเป้าหมายต่างๆ ให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

14) ประการที่ 14 หลักความสามัคคี การเน้นถึงความจำเป็นที่ทุกคนในองค์กรจะต้องทำงานเป็นกลุ่มที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อจะให้เกิดการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นอย่างดีภายในทิศทางเดียวกัน

หลักการบริหารทั้ง 14 ประการดังกล่าว อาจเป็นหลักการที่ผู้บริหารเคยปฏิบัติมาก่อน แต่ต้องยอมรับว่า ฟาโยล์ เป็นบุคคลแรกที่ประมวลหลักการบริหารเหล่านี้ขึ้นมาอย่างเป็นอย่างระบบ จนทำให้การบริหารสามารถถ่ายทอดเรียนรู้ต่อกันได้ และทำให้การบริหารเป็นวิชาชีพ อย่างหนึ่งด้วย

ในเรื่องหลักการบริหาร 14 ประการดังกล่าว ฟาโยล์ ได้ให้คำอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งหลาย ดังนี้ การแบ่งงานกันทำมีประโยชน์เพราะเป็นการแบ่งภาระและงานในองค์กร องค์กรมีหัวหน้าซึ่งมีอำนาจโดยชอบธรรมตามตำแหน่ง ความรับผิดชอบหน้าที่จะมีขึ้นก็ต่อเมื่อมีบทลงโทษวิธีรักษาระเบียบวินัยในองค์กรได้ดีที่สุดต้องอาศัยการมีผู้บังคับบัญชาที่ดีในทุกระดับขององค์กรมีข้อตกลงที่แน่ชัดและยุติธรรมระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ลูกจ้างต้องได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวตามหลักเอกภาพของคำสั่งองค์การควรมีหัวหน้าคนเดียวและมีแผนเดียวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ผลประโยชน์ของส่วนรวมย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ของคนงาน การให้รางวัลตอบแทนควรเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมและเป็นที่ยอมรับของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง องค์กรจะมีการกระจายอำนาจอย่างน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์แต่ละสถานการณ์ โครงสร้างองค์กรมีลักษณะเป็นลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ซึ่งมีหัวหน้าในชั้นต่างๆ ผู้น้อยสองคนที่มีผู้บังคับบัญชาคณะคนสามารถติดต่อกันได้ทราบใดที่ผู้บังคับบัญชานุญาตและรับทราบ ความเป็นระเบียบของลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชามีความสำคัญมาก หัวหน้ามีหน้าที่สร้างบรรยากาศให้สมาชิกทุกคนในแต่ละระดับมีความรู้สึกได้ว่า ภายในองค์กรนั้นมีความเสมอภาคและกรณีสุดท้ายความสามัคคีกลมเกลียวระหว่างสมาชิกภายในองค์กรมีความสำคัญมากเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์กร

2.4 หลักการบริหารของลูเธอร์ กุลลิคและลินคอล์น เออร์วิค(Luther Gulick and Lyndal Urwick)

ดูเหมือนว่านักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นร่วมกันว่า ทฤษฎีแนวคิดหลักการบริหารได้เจริญถึงจุดสุดยอดในปี ค.ศ. 1937 อันเป็นที่ กูลิคและเออร์ลิค ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration เอกสารดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์เพราะรวบรวมเอาความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งสนับสนุนและเชื่อในหลักการบริหาร มีการเสนอหน้าที่ของผู้บริหาร ดังนี้

2.4.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์การว่าควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

2.4.2 การจัดองค์การ(Organizing) หมายถึง การจัดตั้ง โครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์การเพื่อประสานงานหน่วยงานย่อยต่างๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

2.4.3 การบรรจุ (Staffing) หมายถึง หน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และจัดเตรียมบรรยากาศในการทำงานที่ดีไว้

2.4.4 การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำ นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์การ

2.4.5 การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง หน้าที่สำคัญต่าง ๆ ใน การประสานส่วนต่างๆของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

2.4.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในองค์การให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่าง ๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

2.4.7 การงบประมาณ (Budgetting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง งบประมาณในรูปแบบของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินและการบัญชี

ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมาย

นักวิชาการได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้

กฤษณ์ มหาวีรวิทย์ (2531 : 38) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้าน ความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดงเหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดเห็นนั้น ความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมายของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติ

ประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จिरูย ทรัพย์ดิน (2540 : 16) ได้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่น ได้เห็นว่า การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยอาจจะเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ ความรู้ความสามารถ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

อุทิศ แก้วขาว (2543 : 13) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ไว้ได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2.2 ประสบการณ์ของบุคคล โดยตรง คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆจากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทักษะคิดหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.3 อิทธิพลจากครอบครัว เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.4 ทักษะคิดและความคิดเห็นต่อกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทักษะคิดของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทักษะคิดต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.5 สื่อมวลชน สิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542: 12-13) อธิบายว่า ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกัน ดังนี้

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆคุณภาพสมอง เป็นต้น

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น และศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆมากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆอย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่างๆที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

จากแนวคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแต่ละบุคคลได้ให้แนวคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในแนวทางเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับการมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

3. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นสามารถทำได้ ดังนี้

วัลลภ รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ชัย-เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีเคิร์ทสเกล เป็นวิธีสร้างมาตราวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตราวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และ ให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 -1 -2 ตามลำดับ

3.3 วิธีกัทแมนสเกล เป็นวิธีสร้างมาตราวัดทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกัน และกันได้ได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล เป็นวิธีการสร้างมาตราวัดออกเป็นปริมาตรแล้ว เปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

สรุปได้ว่าการวัดความคิดเห็นสามารถทำได้ 4 วิธี ได้แก่ วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ วิธีเคิร์ทสเกล วิธีกัทแมนสเกล และ วิธีเทอร์สโตนสเกล ซึ่งแต่ละวิธีมีความเหมาะสมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับผู้ที่จะวัดว่าควรใช้วิธีการใดจึงจะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด เพื่อให้การวัดมีความเที่ยงตรงและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ที่จะวัด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาด้านการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคามพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับสูง และมีผลการดำเนินงานในระดับสูงจำนวน 3 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันค้ำของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีสถานภาพในการดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน

เดือนเพ็ญ แสงสายรุ้ง (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยการตรวจสอบยุทธศาสตร์ การกำจัดขยะแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนบ้านจู่ดี โดยใช้นักเรียนเป็นสื่อ ผลการวิจัยพบว่ายุทธศาสตร์กำจัดขยะแบบมีส่วนร่วมของประชาชนการกำจัดขยะมีผลอยู่ในระดับมาก ประชาชนให้ความร่วมมือดี พื้นที่ของชุมชนบ้านจู่ดีมีความสะอาดมากขึ้น

อรรถพล แก้วมนตรี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารผลการศึกษาพบว่า ด้านการพัฒนาสังคม โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม กลุ่มตัวอย่างได้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จำนวน 198 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการวิจัย ผลการวิจัยพบว่าความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงาน ของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการบำรุงศิลปประจาริตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของประชาชน ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรมและด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาล ที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ต่อการดำเนินของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

วิสูตร จงชูฉนิชย์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปประจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆของเทศบาลตามกฎหมายและนโยบายของรัฐประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้ง โดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

ธิดารัตน์ ชารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านการบริหารจัดการ พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางและผลการเปรียบเทียบ พนักงาน

เทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกันต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า คณะกรรมการชุมชนเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ.05 โดยคณะกรรมการชุมชนที่มีอายุ 21-30 ปี มีความคิดเห็นในด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 กับทุกกลุ่มอายุ

เด่นดวง สุบุตรศรี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องดับเพลิง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า คณะกรรมการชุมชนมีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็น โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ.05

พรรณธิพา สมศรีธา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดมหาสารคามเป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และ

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน

สมศักดิ์ วรรณกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับ ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย ด้านการเก็บขนขยะมูลฝอยอยู่ในระดับปานกลางด้านการประชาสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง และด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมอยู่ในระดับมาก ผลทดสอบสมมติฐานพบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน ประชาชนที่มีประเภทของที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน และประชาชนที่มีรายได้ต่อครัวเรือนแตกต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยแตกต่างกันที่ระดับ.001 ทั้ง 6 รายการ ส่วนประชาชนที่มีอายุแตกต่างกันมีความเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยไม่แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนารองการบริการส่วนตำบลหนองบัว อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษานำยุทธศาสตร์การพัฒนารองการบริการส่วนตำบลหนองบัว (องคการบริหารส่วนตำบลหนองบัว. 2551 : 12) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม(Dependent Variables)

หมู่บ้านที่อาศัยอยู่
ของประชาชน จำนวน
13 หมู่บ้าน



การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของ
องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอ
พยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน
6 ด้าน ได้แก่

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และ
รักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. ด้านการส่งเสริมการศาสนา ประเพณี
และวัฒนธรรมท้องถิ่น
6. ด้านการเมืองการบริหาร