

บทที่ 2

แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

William A. Robson (1953) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ “การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร โดยอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย หากแต่องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์การที่จำเป็นเพื่อเอื้อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น”

William V. Holloway (1974) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น”

Daniel Wit (1961) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2533) กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก โดยพนักงานท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับขององค์การกลาง การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การปกครองตัวเองของท้องถิ่นด้วย

2. องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง สามารถหารายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และมีการจัดทำงบประมาณโดยองค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

4. มีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานด้วยตนเอง โดยมีทั้งอำนาจในการเสนอแนะและปฏิบัติงาน

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ถึง กระบวนการทางประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง ตัดสินใจ และการบริหาร อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความตื่นตัวทางด้านการเมืองระดับสูงขึ้นไป ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางด้านประชาธิปไตยในระดับต่าง ๆ อันนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยภายในประเทศอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดย ชูศักดิ์ เทียงตรง(2533) ได้อ้างถึง ดร. เอ.บี.เลวิส(Dr. A.B. Lewis) โดยกล่าวว่า “ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จที่ตรงที่สุดก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองปกครอง โดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญเติบโตได้มีการปกครองตนเอง” หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง การพัฒนาปกครองท้องถิ่นจะส่งผลให้เกิดการลดช่องว่างระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นลงอีกด้วย

เนื่องจากปัจจุบันได้มีกระแสเรียกร้อง การปฏิรูประบบการเมืองและการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐได้รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐมีความล่าช้า อีกทั้งการดำเนินงานของรัฐเกิดจากการที่รัฐ ได้ทำการกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติโดยที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานภายในท้องถิ่นของตนน้อยมาก ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีพอ ดังจะเห็นได้จากความพยายามส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมาโดยตลอด และล่าสุดรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2538 ได้กำหนดให้รูปแบบการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นรูปแบบใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และได้รับบริการที่ดีกว่า เช่น กำหนดบทบาทท้องถิ่นให้ 1) จัดระบบบริการสาธารณะ 2) บำรุงรักษาสีศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 3) จัดการศึกษาอบรมและจัดฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ 4) ส่งเสริมและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นนั้นรัฐมีอาจมอบให้ได้ทั้งหมด โดยการทำงานของท้องถิ่นนั้นจะต้องมีรัฐหรือส่วนกลางคอยดูแลรวมด้วย ซึ่งหน้าที่ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นน่าจะแบ่งแยกกันดังนี้

1. ส่วนกลางควรดูแลงานเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การกำหนดและประสานนโยบาย การรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความสะดวก และการบริการสาธารณะที่ต้องใช้วิทยาการและเทคโนโลยีสูง และครอบคลุมหลายพื้นที่

2. งานบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น และครอบคลุมพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ควรให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยรัฐสนับสนุนในเรื่องงบประมาณที่จำเป็น

3. การดำเนินงานอาจจะอาศัยวิธีการจ้างเหมา โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน

2.2 การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการปกครองประเทศโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาช้านาน ต่อมาปี พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศสู่ระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงส่งผลให้เกิดมีการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น มีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 รูปแบบได้แก่

1. เทศบาลตำบล โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่มีรายได้พอสมควรจัดตั้งเป็น เทศบาลตำบล
2. เทศบาลเมือง โดยกำหนดให้ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือท้องถิ่นที่มีชุมชนหนาแน่นและมีรายได้เพิ่มขึ้นจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร โดยกำหนดให้เมืองใหญ่ที่มีประชากร 50,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นประชากร 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรจัดเป็นเทศบาลนคร

ภายหลังการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 พบว่าประชาชนของประเทศอยู่อาศัยในเขตเทศบาลเพียงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น รัฐบาลจึงทำการแก้ไขโดยการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ด้วยในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลฉบับเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ว่าด้วยเรื่องของเทศบาล และว่าด้วยเรื่องของสภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดจัดให้ประชาชนทำการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็น “สมาชิกสภาจังหวัด” มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับข้าหลวงประจำจังหวัด และรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2476 ขึ้นมาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่ให้มีการบริหารเป็นรูปคณะบุคคลเรียก “คณะกรรมการจังหวัด” มีหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดร่วมในคณะกรรมการจังหวัดมีฐานะเท่ากันและรับผิดชอบร่วมกันโดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน โครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้เกิดการปิดความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดขึ้นกับต้นสังกัดของหน่วยงานตนเองมิได้ขึ้นกับข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นเหตุให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ รัฐบาลได้แก้ไขโดยได้ออกตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นเพื่อยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบคณะกรรมการจังหวัด และยกเลิกตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด ให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัด

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้นรัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติสภาตำบล พุทธศักราช 2495 เพื่อเพิ่มหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยสภาตำบลจะเป็นการปกครองท้องถิ่น แบบไม่เต็มรูปแบบเท่าเทศบาล

ปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นนิติบัญญัติคอยดูแลตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังมีอำนาจในการดูแลสอบถามการปฏิบัติงานข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดอีกด้วย ในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้จัดตั้งให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยที่สภาตำบลนี้ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในชุมชนขนาดใหญ่รัฐบาลให้จัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบเป็นนิติบุคคล ภายหลังด้วยความไม่พร้อมในด้านรายได้ และบุคลากร จึงทำการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล เหลือเพียงสภาตำบลซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานสภาตำบล รัฐบาลพยายามพัฒนาบุคลากรทำการฝึกอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างต่อเนื่องจนในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบสภาตำบลโดยให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานสภาตำบล และให้กำนันดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลแทนตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้ทำการรวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นองค์การเดียวกันเรียก “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และจัดรวมเทศบาลนครธนบุรีกับเทศบาลนครกรุงเทพเข้าเป็นเทศบาลนครหลวง ในปี พ.ศ. 2515 ได้จัดรวมองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงเข้าด้วยกันเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร ฯ” มีฐานะเป็นจังหวัดอันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองกรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร ถือเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง อันถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการจัดตั้งเมืองพัทยา ซึ่งนำระบบเทศบาลแบบสภากับผู้จัดการมาใช้ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โครงสร้างประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร และให้สภาเมืองพัทยาลือกลสมาชิกขึ้น

มาเป็นนายกเมืองพญาทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพญา อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521

ในปี พ.ศ. 2537 ในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย ได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 มีผลให้ยกเลิกสภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้น เกิดมีสภาตำบลขึ้นใหม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล นับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา และสภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาทต่อปี ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีก จำนวน 618 แห่งตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นมา ได้มีการผลักดันในสภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเรื่อย ๆ ทั่วประเทศจนถึงปัจจุบัน

2.3 ความรู้เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีฐานะเป็นนิติบุคคล(ประกาศจัดตั้งในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง,ปี 2539 จำนวน 2,143 แห่ง ,ปี 2540 จำนวน 3,637 แห่งรวม 6,397 แห่ง ซึ่งในปี 2542 ยังมีสภาตำบลนิติบุคคลเหลืออยู่ 586 แห่งคาดว่าจะได้รับการจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ประมาณ 350 แห่ง) จากจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดได้มีการจัดลำดับชั้นเป็นชั้น 1,ชั้น 2,ชั้น 3,ชั้น 4และชั้น 5 โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ประกอบกันคือ

1. ด้านเศรษฐกิจ
2. ด้านการปกครอง
3. ด้านสังคม
4. ด้านการบริหารและการจัดการ

สาเหตุการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่

1. เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง
2. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เป็นเสมือนโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยแก่คนในท้องถิ่น
4. เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศไทยในอนาคต

พื้นที่รับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะมีพื้นที่รับผิดชอบในเขตตำบลที่ไม่อยู่ในเขตของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับการบริหารส่วนตำบล ได้โดยการ

1. ช่วยเสียภาษีตามกฎหมาย
2. ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล. หรือสมัครรับเลือกตั้ง
3. ให้ความร่วมมือในการพัฒนากับ องค์การบริหารส่วนตำบล.
4. ปฏิบัติตามข้อบังคับตำบลที่ องค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด
5. ติดตามการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารและสภา องค์การบริหารส่วนตำบล.
6. ประชาสัมพันธ์ ชักชวน ให้ประชาชนสนใจเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล.

ข้อมูลทั่วไปที่น่าสนใจเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล. (31 ธันวาคม 2541)

1. จังหวัดที่มี องค์การบริหารส่วนตำบล. เต็มพื้นที่ 17 จังหวัด
2. จังหวัดนครราชสีมา มีจำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล. มากที่สุด 267 แห่ง
3. จังหวัดภูเก็ต มีจำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล. น้อยที่สุด 13 แห่ง
4. องค์การบริหารส่วนตำบล. ที่มีรายได้ต่ำที่สุดในปีงบประมาณ 2541 คือ องค์การบริหารส่วนตำบล. กระนวน กิ่งอำเภอชำสูง จังหวัดขอนแก่น 50,779.52 บาท
5. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้สูงที่สุดในปีงบประมาณ 2541 คือ องค์การบริหารส่วนตำบล. คูคต อำเภอธำมรงค์ จังหวัดปทุมธานี 74,511,011.52 บาท
6. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรในพื้นที่มากที่สุดองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักพัฒนา อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 40,929 คน
7. องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรในพื้นที่น้อยที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลยางชุม น้อย อำเภอขามเฒ่า จังหวัดศรีสะเกษ 27 คน
8. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 (งบประมาณ 20 ล้านบาทขึ้นไป) 74 แห่ง
9. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 (งบประมาณ 12-20 ล้านบาท) 79 แห่ง
10. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 (งบประมาณ 6-12 ล้านบาท) 206 แห่ง
11. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 (งบประมาณ 3-6 ล้านบาท) 842 แห่ง
12. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 (งบประมาณต่ำกว่า 3 ล้านบาท) 5,196 แห่ง

โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบคล้ายการปกครองส่วนระดับชาติกล่าวคือ ประกอบด้วย 2 ส่วน

1. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากรายการในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบล ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่บริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติ และการใช้จ่ายเงินให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ทราบ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตาม กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอนการทำงาน

1. ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
2. เลือกตั้งสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล (โดยประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล)
3. เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (โดยสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล)
4. กำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการพัฒนาตำบล และงบประมาณประจำปี
5. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลดำเนินการและปฏิบัติตามนโยบาย, แผนงาน, และโครงการพัฒนา

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
2. การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

หน้าที่อื่นที่อาจทำได้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

หมายเหตุ ในการทำหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายจำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งการได้มาของงบประมาณสามารถดำเนินการดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บเอง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษี
2. บำรุงท้องที่ อาคารฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต

3. ส่วนราชการจัดเก็บให้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง นางแอ่น ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (แร่ และน้ำมัน) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ

4. รัฐบาลอุดหนุน

5. รายได้อื่น ๆ เช่น ทำกิจการพาณิชย์ เงินบริจาค รายได้จากทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกสภา

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคณะบุคคลที่มาจากการได้รับเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต่างมีคุณสมบัติดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1.1 มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

1.2 มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเวลา ติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันที่มีการเลือกตั้ง

1.3 ต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช

1.4 ต้องไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

2. ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

2.1 มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

2.2 มีภูมิลำเนาอยู่หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 6 เดือนจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2.3 ต้องไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช

2.4 ต้องไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดหรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดไว้

2.5 ต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานองค์กรของรัฐ

2.6 ต้องไม่เป็นผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหรือสารวัตรกำนัน

ปัญหาการพัฒนา

การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันนี้ได้ประสบกับปัญหาบางประการ ซึ่งพอจะสรุปปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน (ประชาสังคม) โดยประชาชนส่วนมากไม่ค่อยเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ปัญหาการทุจริต
3. ปัญหาคุณธรรมในการบริหาร (ขาดเมตตาธรรม)
4. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

แนวทางการแก้ไข

จากปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าวสามารถดำเนินการแก้ไข เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงสุดนั้นมีแนวทาง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (ประชาสังคม) นั้นจะต้องเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมรับผิดชอบและเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้วย
2. การทุจริตต้องเน้นค่านิยมแห่งความซื่อสัตย์สุจริตและราชการส่วนภูมิภาคต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด
3. คุณธรรมในการบริหาร (ขาดเมตตาธรรม) เน้นให้ใช้ระบบคุณธรรมตามหลักศาสนา เช่น ความมีเมตตาต่อผู้ร่วมงาน
4. สำหรับความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่นั้นจะดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนจัดเวทีการเรียนรู้แลกเปลี่ยนกันเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง ดังนี้

1. การกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบล ซึ่งส่งผลให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดขึ้นกว้างขวางกว่าสภาตำบลเดิม นอกจากนี้จะทำให้พื้นที่ในเขตตำบลบางแห่งซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล กลายเป็นพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว คือ เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการกระจายอำนาจลงสู่หน่วยปกครองชั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการแต่ตำบลก็ยังคงฐานะของการเป็นหน่วยย่อยของอำเภอซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดิม

2. บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่จะมีมากขึ้น โดยจะสามารถแสดงบทบาทในฐานะประธานหรือสมาชิกสภาตำบล หากตำบลนั้นมีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะเน้นไปในด้านสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าการเป็นนักปกครองท้องที่

3. บทบาทของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในหน้าที่ หน่วยดำเนินการกิจกรรมจะเพิ่มมากขึ้น จะมีการถ่ายเทงบประมาณและอำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ให้สภาตำบล จนทำให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาประเทศที่มีศักยภาพ ในการสนองตอบนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

4. นอกจากจะกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะทำให้การจัดตั้งท้องถิ่นรูป สุขาภิบาลหมดไป เพราะพื้นที่นั้นมีแนวโน้ม จะเข้าหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้าหลักเกณฑ์การจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล และมีการผลักดันให้สุขาภิบาลไปสู่การปกครอง ในรูปแบบเทศบาลทำให้ปัจจุบันเหลือสุขาภิบาลเพียง 983 แห่ง

5. พรรคการเมืองจะเคลื่อนไหว เพื่อสร้างฐานะทางการเมืองในระดับตำบล ทำให้แนวคิด เรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขยายรากฐานออกไปอย่างกว้างและลึก นอกจากนี้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวโน้มจะสังกัดหรือหนุนช่วยพรรคการเมือง และเปลี่ยนสถานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในที่สุด

6. ในอนาคต ผลการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะทำให้มีการถ่ายโอนอำนาจในการบริหาร กิจกรรม จากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกระทบต่อประชาชนโดยตรง ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทด้านการพัฒนาที่จะกระทบต่อประชาชนลดลง การปรับตัวของข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะกระทำโดยลดขนาดของตนเอง และหันมาเน้นภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการกำกับดูแลท้องถิ่นในนามของรัฐบาล (ปรีชา เรืองจันทร์. “การปกครองท้องถิ่น : การบริหารงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล” นิตยสารท้องถิ่น 35, 11 (พ.ศ.2538) : 89-90)

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชาเช่น นักเศรษฐศาสตร์หรือนักวิเคราะห์การเงินจะมองในรูปของผลประโยชน์ต่อการลงทุน, นักสังคมศาสตร์มักหมายถึง คุณภาพชีวิตของการทำงานเป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ หรือ เป็นเครื่องมือในการวัดขั้นสุดท้ายว่า การบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด (กรณี กิรติบุตร(2529) และพิทยา บวรวัฒนา(2531))

James L. Price(1968) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ ว่า “เป็นความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย” และพบว่าตัวแปรแทรกซ้อนมีผลกระทบที่สำคัญต่อความสัมพันธระหว่างประสิทธิผลและการแบ่งส่วนงาน การติดต่อสื่อสาร และขนาดขององค์การ โดยตัวแปรซ้อนที่พบได้แก่ ความสามารถในการผลิต การยินยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบขององค์การ ขวัญความสามารถในการปรับตัว ความเป็นปึกแผ่น

Theodore Caplow (1964) ได้มุ่งสร้าง “แบบจำลองทฤษฎีเดี่ยว(Single theoretical model)” ซึ่งสามารถใช้วิเคราะห์องค์การทุกประเภท โดยได้เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การ 2 องค์การหรือองค์การเดี่ยวในระยะเวลาที่แตกต่างกันสามารถเอามาเปรียบเทียบกันได้และประเมินผล โดยวัดจากตัวแปร 4 ตัวแปรได้แก่ ความมั่นคง(Stability) ความผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน(Integration) ความสมัครใจ(Voluntarism) ความสัมฤทธิ์ผล(Achievement)

Yuchtman และ Seashore (1967) ได้เสนอความหมายของประสิทธิผลขององค์การ โดยอาศัยแนวคิดของทฤษฎีระบบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมในรูปของระบบเปิด(Open system model) ว่าประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง “ความสามารถขององค์การ ในการได้มาซึ่งทรัพยากรซึ่งหายากและมีค่า จากสภาพแวดล้อม” ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพขององค์การ จึงต้องอาศัยการเปรียบเทียบการแข่งขันกันระหว่างองค์การเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรนั่นเอง

Bertram M. Gross (1975) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า “เป็นการสมดุลอย่างดีที่สุด (Optimum balance) ระหว่างกิจการด้านการปรับตัว(Adaptation) และการรักษาสภาพ (maintenance) กิจกรรมที่ Gross ได้เสนอใช้เป็นตัวตัดสินประสิทธิผลขององค์การได้แก่ การได้มาซึ่งทรัพยากร(Acquiring resources) การใช้ตัวป้อน (Input)อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิต(Output) การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า การปฏิบัติงานด้านเทคนิคและด้านการบริหาร(Administrative)อย่างมีเหตุผล การลงทุนในองค์การ(Investing in organization)

การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม(Conforming to codes of behavior) และ การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

Gibson และคณะ (1979)ได้นำความหมายของประสิทธิผลขององค์การที่ Chris Argyis ให้ไว้ว่า เป็นสภาวะซึ่ง “องค์การตามระยะเวลาที่ผ่านมา เพิ่มผลผลิตขึ้น(output) ในขณะที่ตัวป้อน(input) คงที่ หรือลดน้อยลง หรือมีผลผลิตที่คงที่ในขณะที่ตัวป้อนลดลง” มาผสมผสานกับมิติของเวลา(time dimension) ทำให้การวิเคราะห์องค์การจะต้องวิเคราะห์กระบวนการ หรือวงจรของการนำทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยหรือตัวป้อน มาจัดการให้ออกมาเป็นผลกลับสู่สภาพแวดล้อมผ่านระยะเวลา โดยมีเรื่องบ่งชี้ซึ่งสามารถจำแนกตามระยะเวลาได้ดังนี้

- 1.เครื่องบ่งชี้ระยะสั้น(short-run) ซึ่งวัดได้จากการผลิต ประสิทธิภาพและความพอใจ
- 2.เครื่องบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediates) ซึ่งวัดได้จาก ความสามารถในการปรับตัว และการพัฒนา
- 3.เครื่องบ่งชี้ระยะยาว(long-run) ซึ่งก็คือ ความอยู่รอดขององค์การ

Georgopoulos และ Tannenbaum (1957) ได้สร้างสมมุติฐานการศึกษาที่ว่าองค์การทุกองค์การมุ่งที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยเครื่องมือที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต ทำให้เกิดผลิตผลงานกลุ่ม อันส่งผลให้องค์การนั้นบรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ และรักษาความเป็นองค์การไว้ ตัวแปรที่ Georgopoulos และ Tannenbaum ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ ได้แก่ ความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่นขององค์การในการปรับตัว และการปราศจากการตีงเครียดหรือความขัดแย้งภายในองค์การ

Paul E. Mott (1972) ได้สร้างแบบจำลองคล้ายคลึงกับ Georgopoulos และ Tannenbaum โดยเสนอว่าประสิทธิผลการขององค์การ ประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการคือ

1. ความสามารถในการผลิต (ได้แก่ ปริมาณงาน คุณภาพงาน ประสิทธิภาพของงานที่ทำให้เกิดผลผลิต)
2. ความสามารถในการปรับตัว (ได้แก่ การปรับตัวตามสภาพ และการปรับตัวพฤติกรรม)
3. ความสามารถในการยืดหยุ่นจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ อันเนื่องมาจากความมากเกินไปของงานในองค์การ การวิจัยของ Paul E. Mott ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลขององค์การในระยะเวลาต่าง ๆ เพื่อทราบถึงประสิทธิผลขององค์การ และการเพิ่มประสิทธิผลขององค์การในอนาคต

Friedlander และ Pickle (1968) ได้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมในรูปของระบบเปิด โดยองค์การจะต้องมีการเจริญเติบโตและการอยู่รอดซึ่งขึ้นกับระบบภายนอกและภายในที่สนับสนุนกัน จากแนวความคิดดังกล่าว Friedlander และ Pickle ได้

สร้างเกณฑ์ในการพิจารณาประสิทธิผลอันได้แก่ ผลกำไรด้านการเงิน ความพึงพอใจแก่พนักงาน และคุณค่าขององค์การที่มีต่อสังคมที่องค์การเป็นส่วนหนึ่ง

R.M Steers (1977) ได้เสนอแนวการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การที่มีลักษณะซับซ้อนยุ่งยาก โดยอาศัยการวิเคราะห์ประสิทธิผลจากหลาย ๆ ด้านเรียกว่า “Multidimensional approach” ซึ่งอาศัยการศึกษาวิจัยและพิจารณาความถี่ของตัวแปรที่ใช้เป็นตัวชี้วัดเกณฑ์ทางด้านประสิทธิผลขององค์การที่มีความคล้ายคลึงกันของงานวิจัยวิชาการ ได้แก่ Bennis , Caplow, Friedlander & Picle, Georgopoulo & Tannenbaum, Lawrence & Lorsch, Yuchtman & Seashore, Blake & Monton, และ Katz & Kahn นำมาเสนอกรอบความคิดใหม่ที่มีความครอบคลุมถึงความสัมพันธ์กัน 3 ประการด้วยกันได้แก่

1. การบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุด ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรอันได้แก่ คน เงิน และเทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ตามเป้าหมาย
2. แนวความคิดด้านระบบ ซึ่งเป็นแนวความคิดในการวิเคราะห์และพิจารณาเป้าหมายซึ่งเปลี่ยนไปตามกาลเวลาในรูปแบบที่เป็น “วัฏจักร” (Cyclic)
3. การเน้นเรื่องพฤติกรรม แนวความคิดที่เน้นถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การที่มีต่อความบรรลุเป้าหมายสูงสุดและความสำเร็จขององค์การในระยะยาว

อีกทั้ง Steers ยังพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ สามารถแบ่งตามลักษณะของตัวแปรดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภทดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การตามข้อเสนอของ Steers

ลักษณะขององค์การ	ลักษณะของสภาพแวดล้อม	ลักษณะของบุคคล	นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ
1. โครงสร้าง -การกระจายอำนาจ -ความชำนาญพิเศษ -ความเป็นทางการ -ช่วงการบังคับบัญชา -ขนาดขององค์การ -ขนาดของหน่วยงาน 2.เทคโนโลยี -การปฏิบัติการ -วัสดุอุปกรณ์ -ความรู้	1. ภายนอก -ความสลับซับซ้อน -ความมั่นคง -ความไม่แน่นอน 2.ภายใน (บรรษัทगत) -แนวโน้มของความสำเร็จ -ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน -แนวโน้มการให้รางวัลและการลงโทษ -ความมั่นคง:ความเสี่ง -ความเปิดเผย : การปกป้อง	1.ความผูกพันต่อองค์การ -ความสนใจ -การรักษาไว้ -ความผูกมัดใจ 2.การปฏิบัติงาน -การตั้งใจ,เป้าหมาย,ความต้องการ -ความสามารถ -ความขัดแย้งของบทบาท	1. การวางเป้าหมายที่แน่นอน 2. การจัดหาและการใช้ทรัพยากร 3. การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน 4. กระบวนการติดต่อสื่อสาร 5.ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ 6.การปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสิ่งใหม่

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กองวิชาการ, รายงานการวิจัยและการปรับปรุงงานสภาตำบล พ.ศ. 2521 (Research Report on the Reorganization of Tambol Council 1978) กองวิชาการ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, 2521

จากการศึกษาพบว่า จุดอ่อนด้านต่างๆ ของสภาตำบล พอสรุปได้ดังนี้ คือ

จุดอ่อนด้านกรรมการสภาตำบล ซึ่งแยกเป็นด้านความรู้ความสามารถ ซึ่งอยู่ในระดับต่ำ ด้านความรับผิดชอบ ซึ่งยังขาดอยู่มาก ด้านความกระตือรือร้น และความตั้งใจทำงาน ก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลเป็นโดยตำแหน่ง และเพราะการติดตามประเมินผลการดำเนินงานยังมีอยู่น้อยไม่รัดกุม จุดอ่อนด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ นั้น ขั้นตอนการ

ปฏิบัติมีมากเกินความจำเป็น และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง จุดอ่อนด้านงบประมาณเนื่องจากมีอยู่น้อย จึงทำให้โครงการไม่อาจเป็นประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ จุดอ่อนด้านการกำหนดโครงการของสภาตำบลที่ขาดเป้าหมายที่แน่นอน เพราะขาดหลักวิชาด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่นนั้น เป็นจุดอ่อนที่เนื่องมาจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ไม่ให้ความสำคัญแก่สภาตำบลเท่าที่ควร และประการสุดท้ายจุดอ่อนด้านความรู้สนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบล ยังมีอยู่ในระดับต่ำมาก

สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี (2536) ได้ศึกษาเรื่อง “การยกระดับสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอเมืองเชียงใหม่” ได้ทำการสำรวจทัศนคติของประชาชน และความพร้อมของสภาตำบลในอันที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คาดว่าจะได้รับความเห็นชอบผ่านรัฐสภา และบังคับใช้ในกฎหมายต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

1. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ด้วยการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานคณะกรรมการสภาตำบล
2. กฎ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติที่มีอยู่ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล

อาคม สุขพันธ์ (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของกรรมการสภาตำบลที่มีต่อตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล:ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย” ได้ทำการสำรวจทัศนคติประธานกรรมการสภาตำบล (กำนัน) กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ เลขานุการสภาตำบล (ครูประชาบาล) แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 130 คน เกี่ยวกับทัศนคติของกรรมการสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ผลการศึกษาพบว่า

1. ตำแหน่งเลขานุการสภาตำบลแต่งตั้งจาก ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล รับผิดชอบหน้าที่ ความรับผิดชอบ ได้ดีกว่าเลขานุการสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลจากกรรมการสภาตำบลหรือนักบุคคลอื่น
2. ตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล มีบทบาทที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล

จักรพงษ์ เปี่ยมเมตตา (2538) :การพัฒนาสถาบันสภาตำบล:ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัย 4 ประการ อันได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. นโยบายรัฐบาล
3. สภาพแวดล้อมทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม

มีผลต่อระดับการพัฒนาเป็นสถาบันของสภาตำบลค่อนข้างมาก ยกเว้นแต่ในด้านปัจจัยนโยบายของรัฐที่มีผลค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ยังไม่ครอบคลุมสภาตำบลทั่วประเทศได้ และบทบาทของสภาตำบลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนยังขาดความเข้าใจซึ่งมีผลต่อทิศทางในอนาคต

พิศณุ วิทยภรณ์ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง “ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น”

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะส่วนบุคคลของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม พบว่าเพศชายมีจำนวนมากที่สุด มีอายุต่ำกว่า 40 ปี การศึกษาอยู่ในระดับต่ำกว่า ประถม 6 มากที่สุด อาชีพทำการเกษตรมากที่สุด รายได้ระหว่าง 80,001-160,000 บาท มากที่สุด และตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิมากที่สุด

2. ลักษณะข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีประชากรต่ำกว่า 11,857 คน ขนาดพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีพื้นที่ต่ำกว่า 30 ตารางกิโลเมตร งบประมาณพัฒนา ส่วนใหญ่มีจำนวนเงินต่ำกว่า 1,000,000 บาท กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมาก และการจัดสรรงบประมาณ โดยวิธีเสียงส่วนมากเป็นหลักมากที่สุด

3. ความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

4. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล จากผลการวิจัยพบว่า เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล และขนาดของจำนวนประชากร ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการกระจายอำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล

อมร แยมเสรี (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ความรู้และความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน” โดยทำการสำรวจความรู้ความเข้าใจกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 69 คน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1. ระดับการศึกษาของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

2.ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิที่แตกต่างกันไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสภาตำบล

สถาบันดำรงราชานุภาพ(2539) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” โดยการศึกษาเอกสารและทำการออกแบบสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูลซึ่งอาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 62 แห่ง ใน 30อำเภอ 12 จังหวัด จากการศึกษาพบว่าปัญหาการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

1. ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน พบว่าการจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำกาเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสารเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่าถูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักกระจัดกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงาน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง

3. ด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณ พบว่ายังขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง และยังพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบลเท่าที่ควร การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก

4. ด้านการบริหารพัสดุ พบว่าการจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียกับ องค์การบริหารส่วนตำบล

จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ศึกษาเรื่อง” สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต” โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้ง

สำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ มีจุดเด่นคือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็ก และมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมการด้านการพัฒนาชนบท และจัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงาน ขอความช่วยเหลือ และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดีขึ้น ได้แก่ การวางแผน และการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

ชูชาติ กีฬาแปง (2539) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติผู้นำท้องถิ่นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของผู้นำท้องถิ่น ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งฝ่ายสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายคณะกรรมการบริหารที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับที่ดีมาก พร้อมกันนี้ยังมีความพึงพอใจอย่างมากต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการเมืองและการบริหาร และเมื่อพิจารณาทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นมาพิจารณาตามภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจพบว่า

ประการแรก พบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเพศ อาชีพ และการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นกับทัศนคติต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งด้านการเมืองและการบริหาร

ประการที่สอง ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่ อายุ การศึกษา และที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ในส่วนของระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหน้าที่ได้พบว่า มีความแตกต่างกันเฉพาะความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น สำหรับอายุนั้นกับพบว่ามี ความแตกต่างกันทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการเมืองและการบริหารนอกเหนือจากนี้ ในแง่ของการศึกษา และที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ามี

ความแตกต่างกันในทุกด้าน คือความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งด้านการเมืองและการบริหาร

ชุมพร แสงมณี (2540) :บทบาทสตรีในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล:กรณีศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวจักรที่สำคัญที่จะขับเคลื่อนความเจริญก้าวหน้า ไปสู่องค์กรในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ และวิถีชีวิตของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง ก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นไม่ต่างจากกัน และที่ผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสตรี ก็สามารถแสดงผลงานในด้านการบริหารให้เป็นที่ยอมรับจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชายและสังคมทั่วไปแล้วว่า สามารถร่วมบริหารงานในองค์กรได้ดี ไม่ด้อยไปกว่าชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทสตรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเพศหญิงยังให้ความสนใจในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากกว่า ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นชาย ก็ยอมรับผลการดำเนินงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเช่นกัน

เขาว์ เดชะ(2541) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่” โดยผู้วิจัยได้ตั้งสมมุติฐานว่า สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนมีผลสัมพันธ์กับความรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจต่อเป้าหมายทางการเมือง และการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยการวิจัยครั้งนี้อาศัยการศึกษาจากเอกสารและการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามกับประชาชนในพื้นที่ที่ทำการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับที่ดี มีความพึงพอใจต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการบริหารที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

วัฒนา คำฤทธิ์(2540) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหารงาน และด้านการจัดทำงบประมาณ อีกทั้งยังศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังทางสังคม และเศรษฐกิจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมากอยู่ในระดับสูง ในด้านการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติส่วนมากผลการดำเนินงานอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ไม่มีปัญหาและอุปสรรคใน

การดำเนินงาน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น เสนอแนะความต้องการในการแก้ปัญหาได้อย่างมีอิสระ ในด้านการดำเนินงานด้านการบริหาร และการจัดทำงบประมาณของคณะกรรมการบริหารพบว่าผลการดำเนินงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี ไม่มีอุปสรรคในการดำเนินงาน และในการทดสอบสมมติฐานพบว่า ภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นภคธ บุญมา (2541) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารส่วนใหญ่ขาดความพร้อมในการศึกษาอบรมเกี่ยวกับความเข้าใจที่ถูกต้องในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ของทางราชการ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีแนวโน้มจะมีการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวก และการอุปถัมภ์กันภายในกลุ่มเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนตำบลในทางที่ไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากภาษีรายได้ต่างๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก และประการสุดท้ายระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถทำการกู้ยืมจากนิติบุคคลใดๆ ได้

ปกรณ บวรณูปกรณ (2541) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ในเรื่องความรู้ความเข้าใจวิธีการงบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณและระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ แต่ไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงบประมาณและระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณประจำปี การบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีทั้งปัญหาและอุปสรรค ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรท้องถิ่นที่เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ค่อนข้างอิสระ ฉะนั้นระหว่างการพัฒนา ผู้ที่จะให้ความคิดเห็น หรือคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคด้านการงบประมาณได้ดีที่สุด คือกลุ่มข้าราชการที่มีหน้าที่ดูแล สอดส่อง หรือให้ความช่วยเหลือ

ปทุมรัตน์ หุตินาวิทยาคม (2541) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเมือง จังหวัดเชียงราย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะการปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์

การบริหารส่วนตำบลในเชียงรายในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวทางในการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในอนาคต จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี
2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการทำงานมากกว่าสภาตำบล โดยมีการลดบทบาทส่วนราชการให้น้อยลง
3. ในส่วนของการบริหารการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป็นหมาย โดยมีความรู้ความเข้าใจในด้านงบประมาณ และมีความโปร่งใสในการดำเนินงานด้านการคลัง
4. ในด้านการประสานงาน และควบคุมสภา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ สามารถให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี
5. ในด้านโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ เหมาะสมดี ฝ่ายสมาชิกที่มากจากการเลือกตั้งและสมาชิกโดยตำแหน่งสามารถดำเนินการร่วมกันได้เป็นอย่างดี
6. ด้านระเบียบข้อบังคับยังไม่มีควมชัดเจนว่าจะเอื้ออำนาจต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ แต่ทุกฝ่ายมีความพยายามเรียนรู้ ทำความเข้าใจ
7. ข้อบังคับที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
8. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาความพร้อมต่างๆ เพื่อรองรับโครงการที่เหลื่อมเศรษฐกิจได้

เอกชัย เจริญน้ำ(2542) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทผู้นำท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล เขตอำเภอ สอด จังหวัดเชียงใหม่” โดยผู้วิจัยได้ศึกษาถึง บทบาทของผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการว่ามีบทบาทอย่างไรในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล และศึกษาแนวทางและกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึง ปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยพบว่า

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีทัศนคติและความคิดเห็นว่าในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ก่อนที่จะมีการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย
2. กลุ่มผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ เห็นว่า กลุ่มของตนเองมีโอกาสให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำ ตลอดจนสามารถเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยทางอ้อม เพื่อให้การกำหนด

นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3. ข้าราชการบริหารท้องถิ่นส่วนมากเห็นว่า จำเป็นที่ต้องให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมกำกับดูแล ให้คำปรึกษา และคำแนะนำ สนับสนุนการบริหารงานโดยเฉพาะในด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาตำบล โครงการต่าง ๆ และข้อบังคับงบประมาณ เนื่องจากบุคลากรยังขาดความรู้

4. กฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่น ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างไม่เต็มที่

5. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาท อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายเท่าที่ควร โดยเฉพาะยังคุ้นเคยกับการกำกับดูแล โดยใกล้ชิดของทางราชการ ทำให้การกำหนดนโยบายไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

อดุลย์ กันทะเศรษฐ์ (2542) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล”

ผลการศึกษาพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จัดสรรงบประมาณหรือโครงการ โดยไม่ได้ยึดแผนพัฒนาตำบลและโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน แต่การจัดสรรขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง อำนาจ อิทธิพล และระบบอุปถัมภ์ จึงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช้แผนพัฒนาตำบลเป็นเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ

2. บทบาทในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ หรือโครงการตกอยู่ในกลุ่มของผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะประธานกรรมการบริหาร ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นเครือญาติพี่น้อง เพื่อน คนรู้จักใกล้ชิด การสนับสนุนทางการเมืองหรือทางการเงินแก่ผู้มีอำนาจจัดสรร ซึ่งเป็นลักษณะของการพึ่งพาอาศัยกันในแบบของผู้ให้การอุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในระดับหนึ่ง จึงกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษา ประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดของ R.M. Steers มาประยุกต์ใช้เพื่อหาปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือ โดยได้ทำการปรับกรอบแนวคิดให้

เหมาะสมกับปัญหาทางการเมืองและสังคมไทยและมุ่งพิจารณาตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ โดย ตัวแปรอิสระที่สำคัญคือ

1. โครงสร้างและระบบงาน ประกอบด้วย บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบภายในขององค์การบริหารส่วนตำบล, อำนาจในการตัดสินใจ , การประสานงานกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียงหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง, ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ และ การมีส่วนร่วมของประชาชน

2. เทคโนโลยี ประกอบด้วย วัสดุอุปกรณ์(ความพร้อม)

3. บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ขวัญและกำลังใจของข้าราชการ/พนักงาน การให้รางวัลและการลงโทษ ความโปร่งใสในการทำงาน และความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

4. ความสามารถในการบริหาร ประกอบด้วย เป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน การปฏิบัติตามระเบียบราชการ การจัดหาและการใช้งบประมาณ และการตัดสินใจในการแก้ปัญหา (ของผู้บริหาร)

และในด้านการศึกษาประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้วิจัยได้อาศัยการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดของ Gibson และคณะ ในการบ่งชี้ความมีประสิทธิภาพขององค์การ โดยอาศัยเครื่องชี้วัดระยะสั้น และเครื่องชี้วัดระยะยาวดังนี้

1. ความพึงพอใจ ประกอบด้วย ความพึงพอใจของข้าราชการประจำและพนักงานต่อการดำเนินงาน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. กิจกรรมและภาระหน้าที่ ประกอบด้วย กิจกรรมที่ตรงกับความต้องการของประชาชน และจำนวนกิจกรรมที่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่รัฐกำหนดไว้

จากกรอบแนวความคิดดังกล่าวนำมาเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

