

## ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

พนา พันพิจิตร

ดร.ปะการัง ชื่นจิตร

รองศาสตราจารย์ พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ จุลปานนท์

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ 1) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม 2) เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม มีวิธีดำเนินการวิจัยคือ การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหาร 3 ท่าน คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่าปัญหาและอุปสรรคในระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียนประกอบไปด้วย 3 ด้านคือ ด้านนโยบายและการวางแผน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ โดยภาพรวมพบว่าปัญหามาจากทั้งภายในและภายนอก ภายในเช่น ปัญหาการจัดทำแผนที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่แต่ไปสอดคล้องกับส่วนกลางที่มักจะยึดเอาโครงการส่วนกลางมาใส่ให้ท้องถิ่น ปัญหาภายนอกเช่นการออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีตัวใหม่มาให้ท้องถิ่นใช้ โดยที่ท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมแต่ต้องนำมาปฏิบัติ

บทความเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม” ซึ่งได้ผ่านการสอบเรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ ที่ปรึกษา คือ ดร.ปะการัง ชื่นจิตร อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระ

นายพนา พันพิจิตร นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลลดน้อยลงไปมาก ปัญหาและอุปสรรคโดยรวมคือ ระเบียบ กฎหมาย ที่ออกมาไม่สอดคล้อง กับการบริหารงานท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไม่รู้จักรหน้าที่อำนาจของตนเอง บางครั้งเข้าข่ายก้าวล่วงอำนาจซึ่งกันและกัน แนวทางและข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ 1) ควรให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรมีครอบคลุม ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ไม่ใช่ตามส่วนกลาง 2) ควรที่จะจัดทำแผนอัตรากำลังให้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ที่ยังว่างอยู่เพื่อมาเติมเต็มตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ 3) ควรให้มีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการประชุม ระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข กระแสประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในสังคมอย่างต่อเนื่อง มีการเลือกตั้งระดับประเทศเพื่อเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลที่มาจากรัฐสภา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานและหัวใจสำคัญในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันได้มีความพยายามที่จะให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ใกล้ชิดผู้ปกครอง ได้แสดงออกและมีส่วนในการกำหนดนโยบาย สามารถกำกับตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ( อบต.) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 การปกครองในลักษณะนี้ มีอยู่ทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยหวังให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลปัญหาชุมชนในพื้นที่ของตำบลนั้นๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538[1] และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่เกิน รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้เป็นผลผลิตหนึ่งของกระแสของสังคมที่ต้องการจะปฏิรูปการเมือง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมิติหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูปการเมืองโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย องค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีส่วนสำคัญยิ่งในการทำให้ ประชาชนในชนบทได้มีโอกาสในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการ กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ ดังนั้น การลดภาระของรัฐบาล โดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองต่อความ

ต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับ ความมุ่งประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม
2. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

### ทบทวนวรรณกรรม

#### 1.แนวความคิดเกี่ยวกับวางแผนและนโยบายของท้องถิ่น

อำพล ทิมาสาร (2543, หน้า 1 อ้างถึงใน พรพรรณ เชษฐภักดีจิต, 2550, หน้า 12) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกระบวนการในการกำหนดทิศทางการบริหารขององค์กร โดยมีการ กำหนด จุดมุ่งหมาย แนวทางการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กร สามารถบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุผล ในการบริหารงานตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

Koontz and Donnell (1968, p. 81 อ้างถึงใน ธนวัฒน์ จันทะผิว, 2552, หน้า 9) กล่าวว่า การวางแผนคือการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้กระทำ การวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตที่ต้องการและทำให้สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้น ตามความต้องการ

ประชุม รอดประเสริฐ (2539 อ้างถึงใน ธนวัฒน์ จันทะผิว, 2552, หน้า 10) กล่าวว่า การวางแผนเป็น “ศาสตร์ (Science)” ที่ได้รับการยอมรับจากวงการบริหารอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ผู้บริหารส่วนมากมีความคุ้นเคย มีความเข้าใจและสามารถใช้การวางแผนเพื่อการบริหารงานของตนได้เป็นอย่างดีแต่ก็ยังมีผู้บริหารบางคนขาดความรู้ความเข้าใจและไม่ปรารถนา เพื่อการบริหารงาน เพราะคิดว่าไม่จำเป็นแต่อย่างไร จนเป็นสาเหตุให้ผู้ที่มีความสนใจหรือนัก บริหารหน้าใหม่ มีความข้องใจว่าการวางแผนมีความจำเป็นและเป็นหน้าที่

พื้นฐานของผู้บริหารจริง หรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรรู้และเขียนขึ้นไว้แต่ไม่จำเป็นต้องนำไปใช้ปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการวางแผนเป็นกระบวนการคิดวิเคราะห์ปัญหาและสถานการณ์ต่าง ๆ แล้วตัดสินใจ โดยอาศัยข้อมูลในอดีตและคาดคะเนอนาคต เพื่อกำหนดแผนงาน วิธีการทำงานไว้ล่วงหน้าให้มีโอกาสประสบความสำเร็จด้วยดี อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลจะทำอะไร อย่างไร เมื่อใด ใครเป็นผู้กระทำ อย่างไร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

### **ความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดกรอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้มีการกำหนดนโยบายและแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น และพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ได้ กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา

ท้องถิ่นตัวเองและให้มีอำนาจในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่ คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

จึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถมีบทบาท อำนาจหน้าที่ กว้างขวาง โดยมีหน้าที่ทั้งการให้บริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่น แล้วยังขยาย บทบาทหน้าที่ ให้รวมถึงคุณภาพชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นด้วย และเป็นองค์กรที่เปิดให้ประชาคมท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบการปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรและ รายได้ที่มีอยู่ อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การวางแผนถือเป็นกลไกสำคัญหนึ่งที่จะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์และการวางแผนการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์ สูงสุดแก่ประชาคม

## 2. แนวคิดการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อโลก ธุรกิจมี ความเจริญเติบโตขยายตัวมากขึ้น ความต้องการใช้แรงงานคนเพิ่มมากขึ้นเป็นเงา ตามตัว กรอบแนวความคิดด้านงานบุคคลจึงจำเป็นต้องขยายและพัฒนาให้กว้างขวางขึ้น สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันไม่ได้มองว่า บุคลากรในองค์การ เป็นเพียงผู้รับคำสั่งตามที่มอบหมายเท่านั้น ในบทบาทใหม่บุคลากร มีฐานะเป็นทรัพยากรของ องค์การที่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาระงานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สร้าง ความสำเร็จและเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์การ ได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามองค์การจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการภาระหน้าที่ต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การขึ้นนำและการควบคุม ซึ่งในกระบวนการเหล่านี้เราถือว่าปัจจัยด้านคนมีบทบาทสำคัญที่สุด ที่จะขับเคลื่อนให้หน้าที่

ต่าง ๆ ดำเนินไปตามทิศทางหรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะหน้าที่ของการจัดคนเข้าทำงานที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นศาสตร์หนึ่งทางวิชาการที่เรียกว่า “การบริหารงานบุคคล” หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน จุดเริ่มต้นสำคัญของการขยายกรอบแนวคิดนี้ได้ถูกดำเนินการโดยสมาคมเพื่อการ บริหารงานบุคคลแห่งสหรัฐอเมริกา (American Society for Personnel Administration : ASPA) ได้ลงมติเปลี่ยนชื่อสมาคมจากเดิมเป็น “สมาคมเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Society for Human Resource Management : SHRM) จึงเป็นครั้งแรกที่มีการใช้คำว่า “การบริหารทรัพยากรมนุษย์” (Human Resource Management : HRM) ซึ่งเป็นที่รู้จัก และยอมรับกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน (วิลาวรรณรพีพิศาล , 2554, หน้า 1)

พะยอม วงศ์สารศรี (อ้างถึงใน วิลาวรรณ รพีพิศาล , 2554, หน้า 2)การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหาคัดเลือก และบรรจุบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงานในองค์กรพร้อมทั้งใส่ใจพัฒนา อารมณ์รักษาให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีสุขภาพ ร่างกาย และจิตใจที่ดีในการปฏิบัติงานและยังรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้บุคลากร ในองค์กรที่ต้องพ้นจากการปฏิบัติงานด้วยเหตุสุขภาพ เกษียณอายุ หรือเหตุอื่นใด ในงานให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

การบริการทรัพยากรบุคคลภาครัฐนั้นมียุ่มาหลายประการแต่โดยส่วนใหญ่จะเข้าใจว่ามีความสำคัญเฉพาะในด้านขององค์กรของรัฐโดยตรงจากการที่รัฐมีแนวทางการบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ธัญญา ผลอนันต์, (2546:17)ได้กล่าวถึงความสำคัญ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่นอกเหนือจากด้านองค์กรแล้วยังมีผลต่อด้านบุคลากรตลอดจนสังคมส่วนรวมด้วย ซึ่งได้อธิบายถึงความสำคัญไว้ 3 ด้านดังต่อไปนี้

### ด้านบุคลากร

ช่วยให้พนักงานในองค์กรได้ค้นพบศักยภาพของตนเองและได้พัฒนาตนเองให้มีความสามารถเชิงสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ มีความผาสุกและความพึงพอใจในงาน เกิดความก้าวหน้าสามารถทำงานที่ให้ผลการดำเนินการที่ดี มีประสิทธิผล

### ด้านองค์กร

ช่วยพัฒนาองค์กรบุคลากรที่มีคุณภาพก็จะดำเนินกิจการตามแผนปฏิบัติการตามแนวทางที่ผู้นำระดับสูงวางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศทั้งด้านบริการสาธารณะ ด้านการพัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านการงานทั้งวิชาการและงานปฏิบัติองค์กรก็ย่อมจะมีความเจริญมั่นคงและขยายงานออกไปได้ด้วยดี

### ด้านสังคม

ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและประเทศชาติเมื่อองค์กรซึ่งเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมเจริญก้าวหน้าและมั่นคงดีก็ส่งผลไปถึงสังคมโดยรวมด้วยเมื่อบุคลากรได้พัฒนาตนจนมีความสามารถหารายได้มาช่วยให้ครอบครัวมั่นคงก็ส่งผลดีต่อชุมชน

## 3. แนวความคิดเกี่ยวกับการคลังของท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2525) ได้กล่าวถึงความหมาย และความสำคัญของการคลังท้องถิ่นไว้ดังนี้

การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญมากต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือกลไกอันหนึ่งที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น การคลังท้องถิ่นเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแหล่งที่มาของรายได้กับรูปแบบของการใช้จ่าย ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ

การคลังท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ 3 ประการ ที่สำคัญ คือ ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการพัฒนาสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนาเมือง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศต่อไป

การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่งที่เป็นกลไกในการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการคลังโดยทั่วไป (Financial Administration) มีความหมายครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี การตรวจบัญชีของหน่วยการท้องถิ่น

ในการศึกษาการคลังท้องถิ่นจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายรับ (Source of Revenue) กระบวนการงบประมาณ (Budget Process) และรูปแบบของการใช้จ่าย (Type of Expenditure) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการงบประมาณดังกล่าวจะเป็นตัวกลาง ในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วย การปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น

องค์ประกอบของการคลังท้องถิ่น มี 3 ประการ ได้แก่

1. แหล่งที่มาของรายรับ หมายถึง การพิจารณาถึงแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีการายได้ขององค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498

2. กระบวนการงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาถึงขั้นการจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) ขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption) และขั้นตอนในการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทโดยทั่วไปจะมีกระบวนการงบประมาณที่คล้ายคลึงกัน

3. รูปแบบของการใช้จ่าย หมายถึง การพิจารณาถึงลักษณะของการใช้จ่ายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้ และ การกำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น จะช่วยทำ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถรับใช้ ประชาชนใน การอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ามี รายได้เพียงพอแก่การดำเนินงานบ้างท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด หากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี รายได้น้อย และฐานะการคลังยังไม่ดีแล้ว จะต้องพึงหรือขอรับการ อุดหนุนจากรัฐบาลอยู่เรื่อยก็จะ ถูกควบคุมจากส่วนกลาง

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญมาก ใน การบริหารงานคลังเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น หากรัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจ ในการหา รายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลต่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นด้วย หากท้องถิ่น มีการควบคุม ดูแลในการได้มา และจ่ายเงินไปของท้องถิ่นให้ดี ไม่สร้างให้เกิดความเสียหายแต่ อย่างไม่ใด ก็จะส่งผล ให้โครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาชนคิดขึ้นมา จะเป็นไปอย่าง ถูกต้องและทั่วถึง แม้กระนั้นก็ตามก็ยังคงมีปัญหาในการกระจายอำนาจมายัง ท้องถิ่น เพราะต้องให้ ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานสาธารณะทั้งหลายด้วย ปัญหาที่มีอยู่ว่ารัฐบาลกลางจะ ยินยอมหรือไม่เพียงใด

### วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่ง จะทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูล โดยผู้วิจัยได้นำเสนอวิธีการวิจัย 2 วิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและ การเก็บรวบรวมข้อมูล หนังสือ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสืบค้นข้อมูลจากสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ที่มีอยู่ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่ เกี่ยวข้อง

2. การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ทราบถึงคำตอบอย่างละเอียดครบถ้วนของปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหา

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูลครั้งนี้ เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้แบบสัมภาษณ์ คือ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ โทรศัพท์ E - mail วันที่สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

(1) ด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผน

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล

(3) ด้านการคลังและงบประมาณ

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน

### **ผลการวิจัย**

การศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

## 1 ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน

ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน เป็นการบริหารงานโดยยึดระเบียบตามกฎหมายเป็นสำคัญ โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนว่างานไหนใครรับผิดชอบ เป็นของสำนักปลัดหรือกองไหน ถ้าเป็นงานที่ไม่ตรงกับกองต่าง ๆ ผู้บริหารก็จะมอบให้สำนักปลัดเป็นผู้ดูแล และตำแหน่งใดไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือบุคลากรตำแหน่งนั้นว่างหรือไม่มี ผู้บริหารก็จะมอบให้บุคลากรตำแหน่งอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เพื่อให้การทำงานราบรื่นเป็นไปตามภาระและหน้าที่ ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะของพื้นที่ตำบลนางตะเคียน การทำงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เมื่อเวลามีปัญหาหรือข้อร้องเรียนเจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่ทันที (เป็นสิ่งที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำชับไว้) หรือแม้แต่การจะทำโครงการ การไปตรวจทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่แล้วมักจะทำงานแบบเคลื่อนที่มากกว่านั่งโต๊ะ คือการออกพื้นที่พบประชาชน การออกไปสำรวจถนน ลำน้ำ คลอง ลำประโดง รวมถึงการวิ่งรถออกไปสำรวจฟ้า ฝน ฝน ฝน กล้องวงจรปิด การออกไปตัดต้นไม้ข้างทาง

ระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะการให้บริการประชาชนในทุกเรื่อง การทำงานของเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกันได้ทุกคน ที่นี้มีข้าราชการ 15 คน พนักงาน 7 คน ในพนักงาน 7 คนก็แบ่งเป็นคณงานชยะ 4 คน แม่บ้าน 1 คน และพนักงานทั่วไป 2 คน ข้าราชการทุกคนและเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องทำทุกอย่างได้ที่เป็นบริการสาธารณะ เช่น การลงกำจัดขยะหรือผักตบชวาในคลอง ลำประโดง ข้าราชการทุกคนและเจ้าหน้าที่ทุกคนได้ลงไปช่วยกำจัดผักตบชวา หรือการตัดต้นไม้ที่ขวางทางถนน รวมถึงการจัดงานประเพณีต่าง ๆ รวมถึงงานรัฐพิธี ต้องตั้งเวที จัดเวที ทำป้าย ปืนนั่งร้านหรือจัดสถานที่และทำทุกอย่างที่เป็นภาระและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากไม่มีงานคนมากเหมือนที่อื่น ๆ ข้าราชการชายทุกคนเป็นเสมือนแรงงานไปในตัว การแต่งกายการทำงานส่วนใหญ่มักจะแต่งชุดแบบพร้อมลุยมากกว่าชุดสุภาพที่อยู่ในสำนักงาน

## 2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน

### 2.1 ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผน

ด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนพบว่าการกำหนดนโยบายและการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ต้องดำเนินการจัดทำแผนในลักษณะเดียวกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล อื่น ๆ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ โดยต้องมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแผนการดำเนินงาน

ในด้านโครงสร้างแผน ให้สอดคล้องและยึดกรอบเดียวกันกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ วิสัยทัศน์ไทยแลนด์ 4.0 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับดังที่กล่าวมา

จะเห็นว่าการกำหนดให้แผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องสอดคล้องตามที่กล่าวมานั้น ก็เป็นไปตามแนวคิดหรือนโยบายจากรัฐบาล ส่วนกลาง ภูมิภาค ซึ่งบางครั้งไม่สอดคล้องหรือขัดกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ประชาชนชนไม่ได้รับการตอบสนองที่ตรงจุด บางครั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผน ตามที่บัญญัติในแผนพัฒนาท้องถิ่น มักเป็นไปตามนโยบาย การสั่งการจากรัฐบาล ผ่านกระทรวง กรม จังหวัด และอำเภอ ทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตอบสนองความต้องการของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ มากกว่าเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่

### 2.2 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาด้านบุคลากรเป็นปัญหาหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน ยังคงประสบเริ่มแรกมาตั้งแต่มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน และปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน เพราะที่ผ่านมา มีปัญหาในการบริหารงานบุคคลบางประการ ที่บุคลากรบางคนอาจได้รับการ

ให้ไปปฏิบัติหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่ง หรือรักษาการ ซึ่งงานแต่ละด้านบุคลากรที่รับผิดชอบด้านหนึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่อีกด้านหนึ่ง อาจทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้

การจัดทำแผนอัตรากำลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการกำหนดนโยบายเรื่องแผนบุคลากร เรียกว่าแผนอัตรากำลัง ไว้เพื่อรองรับบุคลากรที่จะสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการวิเคราะห์งานที่มีความจำเป็นในพื้นที่ ประกอบกับนโยบายของผู้บริหาร มีการกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนและมีการวางแผนบุคลากรเหมาะสมกับความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่แผนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดทำไม่ค่อยมีความเหมาะสมกับภารกิจ เนื่องจากอาจถ่ายโอนงานมาจากหน่วยงานอื่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถวิเคราะห์งานประเมินค่างานได้ตามความเป็นจริง

การส่งบุคลากรเข้าอบรม องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมได้ทั้งหมดเนื่องจากมีปัญหาทางด้านงบประมาณงบประมาณในการฝึกอบรมขององค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อยและบุคลากรก็ไม่ให้ความสำคัญในการเข้ารับการอบรม และมีข้อมูลบางส่วนที่สอดคล้องกับการสัมภาษณ์คือ บุคลากรเข้ารับการอบรมในหลักสูตร เดิม ๆ บ่อยครั้ง หลักสูตรซ้ำ ๆ

ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรยังเป็นปัญหา มาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีการกำหนดอัตรารอบอัตรากำลังไว้ แต่ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ก็ทำงานหลายด้าน คือนอกจากทำงานในตำแหน่งตัวเองแล้วยังต้องทำงานด้านอื่น รักษาการด้านอื่น เช่นผู้อำนวยการกองคลัง ก็เป็นรักษาการณ ผู้อำนวยการกองการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม นักจัดการงานทั่วไปรักษาการณในตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัด และยังทำหน้าที่เป็นนักพัสดุ ในขณะที่ภาระงานก็มากขึ้นทุกวัน เนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง แต่ภาระหน้าที่ในตำแหน่งตัวเองก็มากพอแล้ว

### 3. ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณ

ปัญหาทางด้านโครงสร้างรายได้และรายจ่าย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชน ส่วนโครงสร้างรายจ่ายนั้นในการตัดสินใจมี การจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำซึ่ง สอดคล้องกับ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายะ นคร (2552, หน้า 13) ที่กล่าวว่า ปัญหาด้าน งบประมาณและรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนมากมีรายได้น้อยและมีปัญหาด้านการคลัง โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กและประชากรน้อย ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีที่ ได้รับการจัดสรรจากรัฐในสัดส่วนที่สูงเกินไปและขาดความเป็นอิสระ

#### ปัญหาด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น เห็นได้จาก สัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการหารายได้ของ ตนเองที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้รวมถึง รายได้จากเงินอุดหนุนยังคงมีไม่เพียงพอต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปีนั้นมักพบปัญหาตลอดและเก็บได้ไม่ตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น ปัญหาประชาชนไม่ยอมจ่ายภาษี ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องภาษี และที่สำคัญที่ทำให้การจัดเก็บรายได้จากภาษีน้อยลง ก็คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ออกมาใหม่เป็นการให้สิทธิอันเป็นประโยชน์กับเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ แต่กลับกันรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อยลง

#### ปัญหาด้านรายจ่าย

โครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยรายจ่ายด้านงบลงทุน (ด้านโครงสร้างพื้นฐาน) งบดำเนินการและงบบุคลากรเป็น

สำคัญ ในขณะที่งบลงทุนได้มีการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากขึ้นทุก ๆ ปี ในปี งบประมาณ 2562 - 2563 (ร้อยละ 40.13 และ 42.33 ตามลำดับ) งบบุคลากรเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี เช่นเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้เน้นการวางแผนและจัดงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานในตำบล โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกำหนดงบประมาณในด้านนี้ไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายถึงร้อยละ 40 ต่องบประมาณทั้งหมด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพาการจัดสรรเงินจากส่วนกลางหรือเงินอุดหนุนเป็นหลัก

### **3 แนวทางและข้อเสนอแนะในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน**

#### **3.1 แนวทางและข้อเสนอแนะด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผน**

ควรให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรมีครอบคลุม ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โครงการและแผนงานมาจากความต้องการและปัญหาที่ได้รับการร้องเรียน การจะนำโครงการต่าง ๆ มาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น

ควรให้มีการประสานแผนส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการ ดำเนินการต่างๆ ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน การสั่งการใด ๆ ควรใช้คำว่าขอความร่วมมือหรือการประสานงาน มิเช่นนั้นจะเป็นการออกคำสั่งให้ทำ เพราะถือว่าเป็นการก้าวล่วงซึ่งกันและกัน

ควรให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการตามระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ที่ให้ตั้งคณะทำงานศึกษาการจัดทำแผน ลงเก็บข้อมูล ตั้งคณะทำงานกลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพื้นที่

### 3.2 แนวทางและข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคล

ควรจัดให้มีการฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกระดับและทุกส่วนโดยการจัดฝึกอบรมให้บุคลากรเหล่านั้นให้นำไปปฏิบัติงานได้จริง

ควรที่จะจัดทำแผนอัตรากำลังให้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ที่ยังว่างอยู่เพื่อมาเติมเต็มตำแหน่งที่ยังว่างอยู่ โดยรับการโอนย้ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือขอใช้บัญชีจากผู้สอบใหม่จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เกี่ยวกับการวางแผนการกำลังคนเพื่อให้เหมาะสมกับงาน และตรงตามความรู้ความสามารถของบุคลากร โดยการคัดเลือกนั้นมาจากระบบคุณธรรม ที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของงาน

### 3.3 แนวทางและข้อเสนอแนะด้านการคลังและงบประมาณ

ควรให้มีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ระเบียบเกี่ยวกับการประชุม ระเบียบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ระเบียบการใช้จ่ายบริหารการคลังและงบประมาณ

ควรให้อิสระทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะได้รับอำนาจในการบริหารจัดการการคลัง เพื่อการจัดบริการสาธารณะของตนเองตามลักษณะของบริบทพื้นที่ ๆ มีความแตกต่างกันไป

## สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม

#### 1. ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผน

เมื่อพิจารณาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารทั้ง 3 ท่านแล้ว สิ่งที่ยังเป็นปัญหาและต้องดำเนินการแก้ไขในส่วนของการกำหนดนโยบายและการวางแผนมีปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การมีส่วนร่วมของประชาชน และ การประสานและความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค

เป็นสิ่งจำเป็นที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะ ถนน ไฟฟ้า ประปา นับว่าเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของตำบลนางตะเคียน ทั้งด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรทางด้านวิศวะ พร้อมทั้งปัญหาในส่วนองพื้นที่การก่อสร้าง

##### ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม มีความตื่นตัวเฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่ม ช่วงวัย เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มบทบาทสตรี และกลุ่มผู้นำชุมชน การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนใหญ่จะเป็นการกิจกรรมอย่างเป็นทางการ เช่น ประชาคมระดับต่างระดับหมู่บ้านและตำบล การทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน

##### ปัญหาการประสานและความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายประเภทต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานต่าง ๆ การจะทำอะไรเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านหรือบรรเทาความ

เดือดร้อนอย่างเร่งด่วน หรือการจะทำโครงการเพื่อตามความต้องการของประชาชนที่ร้องเรียน มา องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำได้เลยต้องขออนุญาตหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประสานงาน บางกรณีก็ไม่ตอบกลับ ไม่อนุญาตหรือให้ความร่วมมือ อันมาจากสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นตัวกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของ หน่วยงานนั้น ๆ บางครั้งอาจมีความซับซ้อนหรือความไม่ชัดเจนของของประสานงานกัน ระหว่างส่วนราชการ เช่นประชาชนร้องเรียนมายังองค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียนในเรื่องของการขุดลอกคลอง ลำประโดง องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องประสานของบจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อของบประมาณ แล้วก็ต้องประสานประชาชนในพื้นที่ ว่าขออนุญาต ขุดลอกคลองบริเวณที่ดินของตน และประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมเจ้าท่า เพื่อขออนุญาตขุดดิน จะเห็นว่าแม้จะเป็นพื้นที่ในเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ใช่จะทำอะไรได้เลย

## 2 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

ปัญหาด้านบุคลากรเป็นปัญหาหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน ยังคงประสบเริ่มแรกมาตั้งแต่มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน และปัจจุบันก็ ยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน เพราะที่ผ่านมา มีปัญหาในการบริหารงานบุคคลบางประการ ที่บุคลากรบางคนอาจได้รับการ ให้ไปปฏิบัติหน้าที่อีกตำแหน่งหนึ่ง หรือรักษาการ ซึ่งงานแต่ละด้านบุคลากรที่รับผิดชอบด้าน หนึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่อีกด้านหนึ่ง อาจทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้

แผนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดทำ ไม่ค่อยมีความเหมาะสมกับ ภารกิจ เนื่องจากอาจถ่ายโอนงานมาจากหน่วยงานอื่น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถวิเคราะห์งาน ประเมินค่างานได้ตาม ความเป็นจริง ทำให้ระบบงานบุคคลมักมีปัญหาในการบริหารงาน บุคลากรคนหนึ่งทำหน้าที่ หลายตำแหน่ง รักษาการณ์หลายตำแหน่ง อันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ที่จะ มาทำหน้าที่ตามตำแหน่ง บางครั้งการทำแผนอัตรากำลังได้วางแผนด้านคนไว้เท่าที่กำหนด ตามงาน อยู่ต่อมาหน่วยงานต่าง ๆ ได้ถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ มาให้กับองค์การบริหารส่วน

ตำบล ทำให้งานและหน้าที่เพิ่มขึ้น แต่บุคลากรเท่าเดิม เกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากรอีก ปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย เพราะกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายฉบับ ใช้คำเรียกแตกต่างกัน บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียก "ข้าราชการ" บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียก "พนักงาน" การโอนย้ายจากองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือการโอนย้ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นๆ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบางครั้งมีฐานะต่างกัน การเทียบระดับทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางครั้งเสียเปรียบ

### 3 ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณ

ปัญหาของการจัดเก็บรายได้ โดยเฉพาะภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ออกมาใหม่ ที่ให้ประโยชน์กับผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยเฉพาะเกษตรกร ใครที่มีที่ดินและทำการเกษตร รวมถึงที่อยู่อาศัยก็จะได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยประมาณร้อยละ 90 ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ให้การเก็บรายได้จากการจัดเก็บภาษีลดน้อยลง แต่งบประมาณที่ต้องจ่ายก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้ต้องพึ่งพางบอุดหนุน และการของบประมาณจากหน่วยงานอื่นมาบริหารจัดการโครงการ

รายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย รายจ่ายด้านงบลงทุน (ด้านโครงสร้างพื้นฐาน) งบดำเนินการและงบบุคลากรเป็นสำคัญ ในขณะที่งบลงทุนได้มีการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากขึ้นทุก ๆ ปี ในปี งบประมาณ 2562 -2563 (ร้อยละ 40.13 และ 42.33 ตามลำดับ) งบบุคลากรเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ซึ่งกำหนดงบประมาณในด้านนี้ไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายถึงร้อยละ 40 ต้องงบประมาณทั้งหมด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่เพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพาการจัดสรรเงินจากส่วนกลางหรือเงินอุดหนุนเป็นหลัก

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 1 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

1.1 ระบบการบริหารงานจะมีประสิทธิภาพหรือลดปัญหาได้นั้น บุคลากรทุกคนควรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แก้ปัญหาและตัดสินใจต่าง ๆ ของการบริหารงาน รวมถึงการบริการสาธารณะควรสอบถามประชาชนในพื้นที่ เช่น การสำรวจความพึงพอใจและข้อเสนอแนะ

1.2 หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในฐานะผู้กำกับดูแล ควรอ่านระเบียบหรือทำความเข้าใจให้ดีว่าคำว่าผู้กำกับ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เช่นการจะประสานงานอะไรมา ควรใช้คำว่าขอความร่วมมือ มิใช่สั่งการ มิเช่นนั้นจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจ (คำพิพากษาศาลปกครอง)

### 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบผลการบริหารงาน ระดับท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ หรือใกล้เคียง เพื่อหาจุดแข็ง จุดอ่อน ของระบบการบริหารงานสำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการแก้ไขปัญหาการบริหารงานครั้งต่อไป

## บรรณานุกรม

รังสรรค์ ธรรมธร. (2554) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบงเหนือ อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร รายงานศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ประสิทธิ์ รุ่งสะอาด. (2554) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าทองใหม่ อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี รายงานศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สุขุม่า ศรีศา. (2554) ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลตำบลพนามสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารท้องถิ่น วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

โกวิทย์ พวงงาม. (2559) การปกครองท้องถิ่นไทย

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปิยะพงษ์ บุขบงก์. (2560) การวิเคราะห์นโยบายและการวางแผน

คำนาย อภิปรัชญาสกุล. (2557) การบริหารทรัพยากรบุคคล ไฟกัสมิเดีย แอนด์ พับลิชชิ่ง, บมจ.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 24) การปกครองท้องถิ่นไทย

สมพงศ์ เกษมสิน. (2514) การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เกษมสุวรรณ, 2514)

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2535) ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน. (2562) แผนพัฒนาท้องถิ่น 2561-2565 งานนโยบายและแผนองค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน

องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน. (2562) งบรายจ่ายประจำปี 2562 เจ้าหน้าที่งบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลนางตะเคียน. (2562) แผนอัตรากำลัง งานทรัพยากรบุคคล