

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งการศึกษาแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงาน การปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 ความหมายของการพัฒนา
- 1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 1.6 องค์การบริหารส่วนตำบล

#### 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 2.1 งานวิจัยภายในประเทศ
- 2.2 งานวิจัยต่างในประเทศ

#### 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. เอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### 1.1 ความหมายของการพัฒนา

การพัฒนา (Development) เป็นคำที่มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันหลายประการ เป็นต้นว่า

วรรณิ เหล่าสุวรรณ (2536 : 7) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ในรูปแง่มุมต่าง ๆ สรุปได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคมระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง และมีคุณค่าต่อมนุษย์มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับที่ดิน ปรัชญพฤทธิ์ ได้ให้ความหมายของการพัฒนาไว้ว่า

การพัฒนา หมายถึง ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของระบบปัจเจกบุคคล ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อสนองตอบข้อเรียกร้อง และความต้องการของมวลมนุษยชาติในแง่ความยากจน หรือความไม่รู้หนังสือ ความเจ็บไข้ได้ป่วย และความหวาดหวั่น

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2539 : 4) กล่าวว่า “การพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงโดยสร้างสังคมตามแผนสังคมนั้นคือ การพัฒนาต้องมีการเปลี่ยนแปลงและเน้นการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการเปลี่ยนแปลงกำหนด สิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงคือโครงสร้างสังคมซึ่งประกอบด้วย คน ระเบียบ สังคม และวัตถุประสงค์ของ”

วิชัย รูปชาติ (2540 : 23) ได้กล่าวว่าการพัฒนาคือกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างหนึ่งในลักษณะของการตัดแปลงความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือนโยบายที่ต้องการ

ทิตยา สุวรรณะชฎ (2544 : 4 - 5) กล่าวว่า พัฒนาเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น เช่นที่พูดกันโดยทั่วไปแต่คำว่า พัฒนา จะต้องประกอบด้วยส่วนประกอบดังต่อไปนี้ คือ

1. การพัฒนาเป็นกระบวนการสร้างการเปลี่ยนแปลง
2. การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ต้องการ
3. จะต้องมีการใช้ทรัพยากรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ

ทรรศนะของนักวิชาการดังกล่าว ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาหมายถึงกระบวนการพัฒนาความรู้ ความสามารถ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดัดแปลงแก้ไขให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นหรือดีกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมส่วนใหญ่

## 1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนา

### 1.2.1 ลักษณะสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่นี้ ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ

1. เป็นการพัฒนาที่มีลักษณะพึ่งตนเอง หมายความว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะต้องพึ่งพาความแข็งแกร่งและทรัพยากรของตนเองเป็นหลัก ไม่ว่าจะในด้านพลังงานของผู้คนทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรทางวัฒนธรรม การพึ่งตนเองมิใช่เรื่องของปัจเจกบุคคล แต่เป็นเรื่องของส่วนร่วม ทั้งยังมีใช้เรื่องของการแยกตัวโดดเดี่ยวด้วยการปิดหมู่บ้านหรือปิดประเทศแต่เป็นการสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ความสัมพันธ์ที่เสมอภาคกับโลกภายนอก ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง การพึ่งตนเองจะมีความหมายอย่างที่สุดต่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า และเข้มแข็ง

2. เป็นการพัฒนาที่เกิดขึ้นมาจากเนื้อหาของสังคมนั้นๆ โดยก่อตัวมาจากระบบคุณค่าดั้งเดิมที่อยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นไม่ใช่สินค้าสำเร็จรูปที่จะนำไปใช้กับท้องถิ่นใดๆ ก็ได้ รูปแบบของการพัฒนาจะต้องมีความหลากหลาย และแปรผันตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

3. เป็นการพัฒนาที่สนองความต้องการของมนุษย์ นอกเหนือจากความต้องการด้านวัตถุแล้ว มนุษย์เรายังมีความต้องการมิติอื่นๆ อีกมากมาย เช่น ความต้องการที่จะแสดงออกซึ่งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความเสมอภาคเท่าเทียม ความต้องการที่จะทำความเข้าใจและควบคุมชะตากรรมของชีวิตตนเอง เป็นต้น

4. เป็นการพัฒนาที่คำนึงถึงผลกระทบ และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติยังคงอยู่อย่างยั่งยืนยาวนาน ทั้งนี้โดยต้องตระหนักถึงขีดจำกัดที่ระบบนิเวศวิทยาจะสามารถรองรับได้ รวมทั้งต้องเป็นการวางแผนพัฒนาที่เอื้อเพื่อต่อสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ในโลกด้วย

5. เป็นการพัฒนาที่มุ่งด้านการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ทั้งในด้านความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยส่งเสริมเงื่อนไขเพื่อการจัดการด้วยตนเอง และมีการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะสำคัญทั้ง 5 ประการดังกล่าวนี้ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันโดยตลอด ทำให้มองเห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบนี้ เป็นการพิจารณาแบบองค์รวม มิใช่การพัฒนาแบบแยกตั้งเช่นในอดีต

### 1.2.2 ยุทธศาสตร์กำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2544) เริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่ม ทุกสาขาอาชีพ และทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน แทนการกำหนดแผนภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวอย่างแต่ก่อน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปิดศักราชราชการกระบวนการวางแผนที่เน้นสร้างความร่วมมือร่วมใจกันผนึกกำลังอย่างสมานฉันท์ของคนในชาติ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เคยเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลักของการพัฒนาแต่อย่างเดียว มาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา เพราะคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเท่านั้น รวมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการวางแผนจากการแยกส่วนรายสาขาเศรษฐกิจ หรือสังคมที่ขาดความเชื่อมโยงเกื้อกูลต่อกันมาเป็นการพัฒนาแบบรวมส่วนหรือบูรณาการให้เป็นแผนพัฒนาฯ ที่เอื้อประโยชน์ให้คนไทยส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีดังนี้ (ธีรพล อรุณะกสิกร และคณะ, 2540 : 25 - 29)

1. การพัฒนาศักยภาพของคน ประกอบด้วย การส่งเสริมให้ประเทศมีโครงสร้างประชากรที่เหมาะสม และมีการกระจายตัวของประชากรที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสพัฒนานำไปแต่ละพื้นที่ของประเทศ การปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ด้านการพัฒนา

จิตใจให้เกิดผลในทางปฏิบัติการพัฒนาสติปัญญา และทักษะฝีมือแรงงานให้คนไทยทุกคน มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูงขึ้นในกระบวนการการผลิต และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาสุขภาพ และพละนาามัย ที่มุ่งเสริมสร้างโอกาสให้คนไทยทุกคนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า

2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม ให้เอื้อต่อการพัฒนาคน ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน การสร้างโอกาสให้คนในครอบครัว และชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและสังคม การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคมเพื่อสร้างหลักประกันด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง การเสริมสร้างขีดความสามารถในระบบอำนาจความสะอาด ยุติธรรม และระบบความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และการส่งเสริมให้วัฒนธรรมมีบทบาทในการพัฒนาคน และประเทศให้สมดุลและยั่งยืน

3. การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาค และชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยแนวทางการกระจายโอกาสและความเจริญด้วยการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาค การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และการกระจายการพัฒนาด้วยการเพิ่มศักยภาพขององค์กรชุมชน การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ และขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน การสร้างโอกาสการพัฒนา เพื่อสร้างอาชีพ และการมีงานทำด้วยการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม การแก้ไขปัญหา และรักษาสภาพแวดล้อมเมือง การบริหารการจัดการงานพัฒนาในลักษณะพหุภาคี ทั้งในงานพัฒนาทั่วไปและในระดับพื้นที่

4. การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคน และคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย แนวทางการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง และเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ การปรับโครงสร้างผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการพัฒนาพื้นที่ ชุมชน และการบริหารโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพชีวิต

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย แนวทางการบริหารการจัดการเพื่ออนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้มีความสมบูรณ์ เกิดความสมดุลต่อระบบนิเวศวิทยา รวมทั้งการดูแลรักษาสภาวะแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และเป็นฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว นอกจากนี้จะเน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมให้เกิดการใช้ประโยชน์ และควบคุมดูแลอย่างมีประสิทธิภาพมีการจัดสรรอย่างเป็นธรรม เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนอย่างแท้จริง รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากธรรมชาติ



6. การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพ และสมรรถนะของตน ทำให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างแนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีสนับสนุนให้ประชาชนทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ เพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลภาครัฐด้วย การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ ตลอดจนการสร้างอย่างต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจโดยการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านนโยบายสาธารณะ และการกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ

7. การบริหารจัดการ เพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ประกอบด้วย แนวทางการแปลงแผนสู่การปฏิบัติด้วยระบบการจัดการในระดับพื้นที่ตามภารกิจของหน่วยงานทางราชการ และการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม การพัฒนากลไกของรัฐในการปฏิบัติงาน การเร่งรัดพัฒนาระบบกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางของระบบกฎหมายมหาชน เพื่อเอื้ออำนวยต่อการจัดให้มีกฎหมายรองรับแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีเพื่อการพัฒนา การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานกลางในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนาสมรรถนะกลไกนอกภาครัฐ และการติดตามประเมินผลโดยมีการจัดทำดัชนีชี้วัดผลของการพัฒนาแบบองค์รวม

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นนี้ นับได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันเป็นแผนที่สอดคล้อง และขนานรับกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งให้เกิดการพึ่งตนเองใน 2 ระดับด้วยกัน คือ ระดับจุลภาค และระดับมหภาค

ระดับจุลภาค (Micro Level) คือการพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพ และคุณธรรม เป็นผู้ที่มีความสามารถ สามารถที่เป็นที่พึ่งแก่ตนเองและครอบครัว ทำงานให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี (สมพร เทพสิทธิ์, 2538 : 12)

นอกจากนี้วิถีชีวิตของบุคคลในสังคม ควรเป็นวิถีชีวิตที่ดำรงอยู่ด้วยความเรียบง่ายใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม เน้นการผลิตแบบครบวงจร เช่น การทำไร่ - นาสวนผสม เพียงเพื่อพออยู่พอกิน มีการเปิดรับข่าวสารด้านสาธารณสุข ฯลฯ เพื่อให้เท่าทันสังคม พฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ จะเป็นรากฐานของการพัฒนาในระดับมหภาคต่อไป

ระดับมหภาค (Macro Level) คือการพัฒนาที่เน้นการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามสภาพการณ์ เช่น ในชุมชนแออัด ปัญหายาเสพติดและปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องเร่งแก้ไข นอกจากนั้นก็ยังมีเป้าหมายให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์และความสุขอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม อันได้แก่ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์

ทางสังคม และผลประโยชน์ทางจิตใจ และมีเป้าหมายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน (สมพร เทพสิทธิ์า, 2538 : 12 – 15)

การพึ่งตนเองในระดับมหภาคนี้ จะต้องลดการพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจจากภายนอกให้มาก รัฐจะต้องกระจายทรัพยากร และผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม สนับสนุนบทบาทและพัฒนาขีดความสามารถของผู้นำท้องถิ่นและภูมิปัญญาชาวบ้าน พัฒนากลุ่มคน และองค์กรประชาชนให้เกิดความเข้มแข็ง

### 1.2.3 ยุทธวิธีการพัฒนา

การกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาสังคมให้อยู่ที่การพึ่งตนเอง และการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ได้นำไปสู่การแสวงหายุทธวิธี เพื่อไปสู่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้น

ยุทธวิธี กลวิธี หรือ กลยุทธ์ ในที่นี้ หมายถึง แผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เพื่อกำหนดวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย

เมื่อปี พ.ศ. 2537 นักพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organization) ได้เข้าร่วมสัมมนาประสบการณ์แนวคิดในการพัฒนา ซึ่งจัดโดยโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม) การจัดสัมมนาในครั้งนั้น เป็นการนำเสนอ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อยุทธวิธี และแนวทางในการทำงานพัฒนาชนบท เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการพึ่งตนเองของชาวบ้าน และชุมชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจากการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างนักพัฒนา สรุปได้ถึงแนวทางหลัก 4 แนวทาง ด้วยกัน คือ

#### 1. การพัฒนาตามแนวพุทธ

แนวทางการพัฒนาตามแนวพุทธนี้ มองว่า การพัฒนาทางกาย หรือ การมุ่งตอบสนองความต้องการทางกาย เป็นการวางขอบเขตให้การพัฒนาในแง่ของวัตถุ และเทคโนโลยี มุ่งให้บุคคลเกิดความอยากหรือความต้องการที่เกินจำเป็น แท้จริงแล้วการพัฒนาทางกายเป็นเพียงองค์ประกอบอีก 3 ส่วน ที่ถูกละเลย นั่นคือ

การพัฒนาทางสังคม เป็นการพัฒนาในแง่ความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งหมายถึงการไม่เบียดเบียนธรรมชาติ และเบียดเบียนซึ่งกันและกัน ไม่ทำร้ายผู้อื่น เพื่อผลประโยชน์ของตน มีความยุติธรรม และทำงานให้เป็นประโยชน์

การพัฒนาทางจิตใจ ในทางพุทธศาสนา ถือว่า ความสุขเป็นแกนของจริยธรรม ถ้าบุคคลมีความสุขแล้ว เขาจะไม่ก่อปัญหาให้แก่ตนเองและสังคม การพัฒนาทางจิตใจจะทำให้สภาพจิตใจมีคุณภาพ คือ มีความเมตตา กรุณา ขันติ และหิริโอ ตัปปะ

การพัฒนาทางปัญญา บุคคลที่ได้พัฒนาชีวิตในทางกาย สังคม และจิตใจแล้ว ย่อมเป็นพื้นฐานในการพัฒนาขั้นปัญญา ซึ่งหมายถึง การพัฒนากระบวนการรับรู้สิ่งต่างๆ ตามที่เป็นจริง ไม่ถูกบิดเบือนไป เพราะความโลภ โกรธ หลง

การพัฒนาตามแนวนี คือ การพัฒนาคนเป็นอันดับแรก โดยเน้นการพัฒนาทางสังคม การพัฒนาจิตใจ และการพัฒนาทางปัญญาเป็นสำคัญ

## 2. การพัฒนาเชิงประยุกต์เทคโนโลยี การผลิตและการตลาด

แนวคิดนี้มองว่า มนุษย์ดำรงชีพโดยอาศัยปัจจัยต่างๆ จากธรรมชาติ ด้วยวิธีการที่แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตทั่วไป คือมีการผลิต มีการพัฒนาเครื่องมือ และกรรมวิธีการผลิต และมีการเรียนรู้เข้าใจธรรมชาติ ด้วยวิธีการดังกล่าว ทำให้มนุษย์มีการพัฒนาตลอดเวลา และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมด้วย แนวทางการพัฒนาตามแนวคิดนี้คือการกระตุ้นกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้านและชุมชน เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง หรือการพัฒนาจิตสำนึกซึ่งวิธีการเรียนรู้ที่ดีจะต้องพยายามให้เกิดการแก้ปัญหาสำหรับชุมชนที่มีความผูกพันกับตลาดควรกระตุ้นให้เกิดการริเริ่ม และแสวงหาทางออกใหม่ๆ เช่น การสร้างอำนาจต่อรอง การติดต่อ หรือการสร้างตลาดระหว่างกลุ่มเกษตรกรที่มีการผลิตแตกต่างกัน การใช้เทคโนโลยีมาเสริมการผลิต โดยเป็นเทคโนโลยีที่ชาวบ้านสามารถควบคุมได้ เป็นต้น

## 3. การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ - การเมือง

แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดที่ไม่แบ่งแยกการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ออกจากการพัฒนาของบุคคลหรือปัจเจกชน นั่นคือ มองทิศทางการเปลี่ยนแปลงพัฒนาของบุคคลให้เกี่ยวเนื่องกับขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ด้วยการผูกติดพลังประชาชนที่อยู่อย่างกระจัดกระจายให้เป็นกลุ่มก้อน และทำลายโครงสร้างที่ขัดขวางการพัฒนาสังคมลดบทบาทของรัฐที่จะเข้ามากำหนดหรือแทรกแซงความสัมพันธ์ของคนในสังคมจนทำให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง แนวทางนี้จะมุ่งให้ข่าวสารข้อมูลที่เป็นจริง ที่คนส่วนใหญ่ ไม่มีโอกาสทราบ การที่ประชาชนมีความรู้ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมจะเป็นเงื่อนไขพื้นฐานการรวมกลุ่มประชาชนในสังคมให้เข้ามาเปลี่ยนแปลงแก้ไขสังคมอย่างต่อเนื่องด้วยการลดบทบาทหลักของรัฐให้มาอยู่ที่ประชาชน

## 4. การพัฒนาเชิงวัฒนธรรมชุมชน

แนวคิดนี้ เชื่อว่า การรับเอาวัฒนธรรม หรืออารยธรรมจากตะวันตก เข้ามาได้ก่อให้เกิดความเสียหายประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การมองวิถีชีวิตแบบเรียบง่ายของชาวบ้านว่าเป็นความด้อยการพัฒนา สังคมไทยจึงถูกครอบงำทางวัฒนธรรม แนวทางการพัฒนาควรสร้างความตระหนักในจิตสำนึกแห่งความเท่าเทียมกัน ให้และรับในสิ่งที่ดีของกันและกัน ยกย่องระดับศักดิ์ศรีของชีวิตมนุษย์ให้เท่าเทียมกัน บทบาทของคนภายนอกชุมชนควรเป็นผู้สนับสนุนให้ขบวนการของประชาชนได้เติบโตตามทิศทาง แนวคิด และวัฒนธรรมของชุมชน

การทำงานพัฒนา จะต้องวิเคราะห์ชุมชนให้ท้องแท้ สิ่งที่น่าพัฒนา ต้องวิเคราะห์ ได้แก่ สภาพความเป็นมาของหมู่บ้านในอดีต สภาพการดำรงอยู่ในปัจจุบัน สัมพันธภาพในส่วนต่างๆ ของชุมชนเพื่อทำความเข้าใจต่อสิ่งต่างๆ และค้นหาคุณค่าที่ดีที่ยังดำรงอยู่ และที่สูญหายไปเพื่อจะนำคุณค่าที่ดีของชุมชน มาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาต่อไป

แนวทางการพัฒนาสังคมไทย ทั้ง 4 แนวทางนี้ เป็นเพียงการสรุป ประเด็นจากประสบการณ์ทำงานพัฒนาขององค์กรพัฒนาเอกชน ในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งแต่ละแนวทางยังมีรายละเอียด และตัวอย่างที่น่าสนใจอีกมากมาย อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังไม่ใช่บทสรุปของการพัฒนาสังคมไทย และคงไม่อาจกล่าวได้ว่า แนวทางใด เป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่นำไปสู่เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ การนำเสนอรูปแบบ และแนวทางการพัฒนาที่หลากหลายนี้ ต้องการเพียงเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงชีวิต และมุมมองที่แตกต่าง อันทำให้ เห็นภาพรวมของงานพัฒนาได้ชัดเจนมากขึ้น

#### 1.2.4 เครื่องชี้วัดในการพัฒนา

ในระยะแรกของการพัฒนามีการมุ่งเน้นการวัดความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยใช้รายได้ประชาชาติ (Gross National Product) เป็นเครื่องชี้วัด ทั้งนี้เนื่องจากการได้รับ อิทธิพลทางความคิดจากประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก ซึ่งรายได้ประชาชาตินี้ให้เห็นได้เพียง ขนาดของการขยายตัว หรือการหดตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้บ่งชี้ถึงคุณภาพที่ดี ของสังคมอย่างแท้จริง ดังที่ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี (2539 : คำนำ) ได้ให้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับเครื่องชี้วัดการพัฒนาในช่วงนั้นว่า

“...ความสมบูรณ์และสุขภาพจิตของประชาชนจะเป็นเครื่องชี้วัดใน การพัฒนา หากสุขภาพจิตของประชาชนแสดง ไม่ว่าจะตัวเลขใด เช่น รายได้เฉลี่ยหรืออัตราการ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือจำนวนโรงเรียน จำนวนมหาวิทยาลัย จะเป็นอย่างไร คงจะถือว่าการพัฒนานั้น ผิดทิศทาง หรือผิดสัดส่วน หรือไม่พัฒนา หรือมีพัฒนาหรือเสื่อม แล้วแต่กรณี...”

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

#### 1.3.1 ความหมายของการบริหาร

ลูเทอร์ กุลลิน (Luther Gullick อ้างใน ทวา คชรินทร์, 2541 : 62) ให้ความหมายการบริหาร (Administration) ว่า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน ดังนั้นการบริหารจะต้องเกี่ยวข้องกับ

1. บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. ร่วมมือทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง
3. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน



โดยสรุป การบริหาร หมายถึง การทำงาน หรือการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการคิดในการวางแผนการจัดการ และสั่งการตลอดจนควบคุมกำกับ โดยอาศัยปัจจัยทรัพยากร คน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

### 1.3.2 ระบบการบริหารองค์การ

ระบบการบริหารองค์การ คือ ระบบการทำงานของผู้บริหารในการบริหารระบบต่าง ๆ ขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้เกิดผลสำเร็จมากที่สุด สำหรับองค์การระบบการบริหารนี้หากจะพิจารณาเริ่มจากระบบต่าง ๆ ขององค์กร โดยสัมพันธ์มาถึงการปฏิบัติหน้าที่การบริหารโดยนักบริหารแล้ว ระบบการบริหารจะสามารถสรุปได้ดังนี้ (ปฏิวัติ รัฐธรรมย์, 2538 : 34 – 35)

1) จากระบบโอกาสขององค์กร ที่เปิดกว้างเผชิญกับสภาพแวดล้อมนั้น ผู้บริหารจะมีภาระต้องติดตามสภาพแวดล้อม และกำหนดให้องค์กรมีเป้าหมาย แผนงาน ดีที่สุด ตลอดเวลานี้คือ “การบริหารโอกาส” ซึ่งนับเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความคิด และมีความคิดเป็นเลิศ (Ideas) โดยนักบริหารแผนงานที่ดีสำหรับองค์กรจึงจะเกิดขึ้น งานบริหารด้านนี้หากมองเป็นภาระหน้าที่และกิจกรรมทางการบริหารที่ผู้บริหารต้องกระทำแล้ว อาจเรียกได้ว่าเป็นการวางแผน (Planning) นั่นเอง ซึ่งในทางปฏิบัติจะหมายถึง การสนใจทำการวางแผนโดยตัวนักบริหาร รวมทั้งระบบการวางแผนที่พัฒนาขึ้นมาใช้ในทุกระดับ และการมีส่วนร่วมในการวางแผนของผู้บริหารระดับต่าง ๆ และพนักงานผู้ปฏิบัติด้วย

2) จากระบบงานที่มีทรัพยากรที่มีคุณค่าในตัว ผู้บริหารจะต้องรู้จักแบ่งปัน และจัดระเบียบการให้ตรงกับความต้องการจำเป็นและต้องการตลอดเวลา ภาระหน้าที่งาน และกิจกรรมทางการบริหารที่ผู้บริหารทำอยู่นี้ ก็คือ การตัดองค์กรหรือการบริหารงาน ซึ่งขอบเขตจะคลุมตั้งแต่การจัดโครงสร้างองค์กร การจัดระบบงานและกระแสการไหลของงาน รวมทั้งขั้นตอนวิธีทำงานต่าง ๆ ทั้งนี้หากมีการจัดพร้อมทุกด้านตามที่กล่าว ก็อาจจะช่วยให้เกิดความมั่นใจว่าทรัพยากรหรือสิ่งของทุกสิ่ง (Things) ต่างจะถูกจัดเตรียมไว้ใช้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุดแล้ว

3) จัดระบบคนผู้ปฏิบัติงาน ที่เป็นกระบวนการทำงานอันเป็นผลจากการเกี่ยวข้องระหว่างกันและความเข้าใจกันของพนักงานทุกฝ่าย ทั้งหัวหน้าหรือผู้นำ ผู้ร่วมงาน และผู้ปฏิบัติงานในทุกจุดนั้น การจะเป็นไปในทางใด อย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ “คน” ผู้ปฏิบัติที่มีชีวิตจิตใจและความรู้สึก และต้องการชักจูงใจ โน้มน้าวและเสริมสร้างให้เกิดพลังร่วม และพลังทุ่มเทต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้จะได้มาก็โดยภาระหน้าที่งานและกิจกรรมทางการบริหารที่เกี่ยวกับคน ที่มีตั้งแต่การรู้จักคัดเลือกคน การรู้จักศิลปะการสั่งการ และรวมถึงการรู้จักวิธีควบคุมคนให้ปฏิบัติงานด้วยความทุ่มเทและตั้งใจให้ได้ผลผลิตสูงและได้คุณภาพงานที่ดีพร้อมกันทั้งสองอย่าง

### 1.3.3 บทบาทของผู้บริหารและภารกิจของผู้บริหาร (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 : 11 – 13)

บทบาทของผู้บริหารที่สำคัญยิ่งก็คือ การต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานการทำงาน (intergrator) ของระบบต่าง ๆ ขององค์กรให้สามารถทำงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายลงได้ดี ตลอดเวลาผู้บริหารจะต้อง “จัดการ” (Manage) ให้ “ระบบงาน” และ “ระบบคน” ทำงานร่วมกันเป็นกระบวนการวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพ ในการแปรสภาพปัจจัยต่าง ๆ ให้เป็นผลงานที่ดี โดยทั้งนี้ทุกอย่างที่ดำเนินไป จะต้องสอดคล้องเป็นไปตามสภาพเงื่อนไขของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยมีการเสี่ยงน้อยที่สุด และมีช่องทางสำเร็จได้มากที่สุด ในทิศทางที่ปลอดภัยตามช่องโอกาสที่ไต่วิเคราะห์ ติดตามโดยผู้บริหารตลอดเวลา ในส่วนนี้ก็คือ “การบริหารโอกาส” ซึ่งนับเป็นภาระหน้าที่โดยตรงที่จะต้องกระทำด้วยตนเองเป็นลำดับแรก และกระทำอย่างต่อเนื่องด้วย

สำหรับภารกิจของผู้บริหาร คือ การสร้างประสิทธิภาพในการจัดระบบงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสะดวกและง่ายที่คนผู้ปฏิบัติจะทำได้ โดยมีประสิทธิภาพในผลงานสูง ซึ่งพิจารณามองภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นภาพรวมก็คือ “การประสานงาน” (Coordination) หรือการประสานการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ให้เข้ากันได้ (Coordinated Work) นั้นเอง แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารจะมีวิธีการปฏิบัติที่เรียกได้ว่า “หน้าที่งานบริหาร” (Managerial Functions) ที่เป็นมาตรฐานที่จะต้องกระทำโดยตัวผู้บริหารเอง 5 ประการคือ

1) การวางแผน (Planning) หรือการกำหนดทิศทางองค์กรพร้อมกับเป้าหมายและแผนงานต่าง ๆ

2) การจัดองค์กร (Organizing) หรือการจัดระเบียบทรัพยากรให้เป็นระบบงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นระบบวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ที่เรียกกันทั่วไปว่า “The One Best Way”

3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ การจัดหา พัฒนา และธำรงรักษาให้องค์กรมีทรัพยากรบุคคลที่ทรงคุณค่าสูงสุด เพื่อพร้อมที่จะปฏิบัติงานและสร้างสรรค์ความสำเร็จให้กับองค์กรจากหน้าที่ที่แต่ละคนรับผิดชอบอยู่

4) การสั่งการ (Directing) คือการมีศิลปการสร้าง ความเข้าใจ การรู้จักจูงใจและกำกับให้ทำงานทุกคนและทีมงานต่าง ๆ ทำงานโดยทุ่มเท และเสริมประสบการณ์ต่อกันเพื่อผลสำเร็จของส่วนรวมร่วมกัน

5) การควบคุม (Controlling) คือ การติดตามผลการปฏิบัติงานที่กำลังดำเนินไปเพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการทำงานต่าง ๆ ในระหว่างกระบวนการทำงาน ทั้งนี้หากผลงานใดผิดไปจากที่คิด ผู้บริหารก็จะแก้ไขและปรับให้ทำงานกลับเข้าสู่ภาวะที่มีประสิทธิภาพอีกครั้ง และโดยที่การควบคุมนี้จะอยู่ในขั้นตอนของการปฏิบัติโดยบุคคลฝ่ายต่าง ๆ อยู่ ดังนั้น การติดตามผลการปฏิบัติและการปรับแก้ ต่างก็ต้องกระทำกับคนผู้ทำงาน

ที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในขณะนั้น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง ความหมายของการควบคุมที่แท้จริง จึงเป็น “การควบคุมคนผู้ทำงาน” นั้นเอง

#### 1.3.4 การบริหารองค์กรในรูปคณะกรรมการ

โกวิทย์ พวงงาม และปรีดี โชติช่วง (2541 : 7- 9) เห็นว่าการบริหาร องค์กรในรูปคณะกรรมการตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วยประธานบริหาร และกรรมการบริหาร 2 คน และมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อบังคับตำบล และแผนพัฒนาตำบลรายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ทราบปีละ 2 ครั้ง และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ราชการมอบหมาย ต้องเข้าประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

#### 1.4.1 ความหมายของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพในการบริหารนั้น ถ้าพิจารณาจากแนวคิดต่างๆ มักจะ พุดถึงผลการปฏิบัติงาน (Performance) ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพใน การบริหารงาน และถ้าการปฏิบัติงานไม่ได้ ถือว่าเป็นประสิทธิภาพในการบริหารงานต่ำ ได้มีผู้ให้ความหมายของประสิทธิภาพไว้ดังนี้

จอห์น ดี มิลเลท (John D. Millet, 1954 : 4 อ้างถึงใน สมพงษ์ ขอมปรารงค์ 2539 : 5) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายประสิทธิภาพไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มนุษย์และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้น ด้วย (Human Satisfaction and Benefit Produced)

เฮอร์เบิร์ต เอ ไชมอน (Herbert A.Simon, 1960 :180 – 181 อ้างถึงใน สมศักดิ์ พรชัยอรธกุล, 2540 : 25) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของประสิทธิภาพ ไว้คล้ายคลึงกับ John D.Millet คือถ้าจะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ได้ดูจาก ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลการผลิต (Output) ที่ได้รับ

ดังนั้นประสิทธิภาพตามแนวคิดนี้จึงเท่ากับ ผลผลิต ลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการ และองค์กรของรัฐก็บวกกับความพึงพอใจของผู้บริการ (Satisfaction) ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E = Efficiency ประสิทธิภาพของงาน

O = Output ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา  
 แคท และคาห์น (Katz and Kahn, 1987 : 121 อ้างถึงใน  
 เรื่องอุไร ช่วยชู, 2540 : 10) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีที่ศึกษาองค์กรในระบบเปิด ได้ทำการศึกษาใน  
 เรื่องของปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้ให้ความหมายว่า

ประสิทธิภาพ คือ ส่วนประกอบที่สำคัญของประสิทธิผลขององค์กรนั้น  
 ถ้าจะวัดจากปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้นั้น จะทำให้การวัดประสิทธิภาพ  
 คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง การบรรลุเป้าหมายขององค์กร  
 ในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ปัจจัยต่างๆ คือ การฝึกอบรม ประสบการณ์  
 ความรู้สึกผูกพัน ซึ่งมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรด้วย

เบเกอร์ และนิวฮอร์เซอร์ (Backer and Neuhauser, 1975 : 94  
 อ้างถึงใน เรื่องอุไร ช่วยชู, 2540 : 9 – 10) ได้เสนอแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร  
 (Model of Organizational Efficiency) ไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กร นอกจากจะพิจารณา  
 ถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่เป็นปัจจัยนำเข้า และผลผลิตขององค์กร  
 คือการบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรระบบเปิด ยังมีปัจจัยประกอบอีก  
 หลายประการซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

1. สภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กร ที่มีความแน่นอน  
 (Certainty) มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติในการทำงานขององค์กร อย่างละเอียดถี่ถ้วนชัดเจน  
 จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มี  
 ความไม่แน่นอน (Uncertainly)
2. การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มผลการทำงานที่มองเห็น  
 ได้มีผลทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย
3. ผลการทำงานที่มองเห็นได้สัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิภาพ
4. หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่าง  
 ชัดเจนและผลการทำงานที่มองเห็นได้ มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพ มากกว่าตัวแปร  
 แต่ละตัวตามลำพังและยังเชื่อว่าความสามารถเห็นผลการทำงานขององค์กรได้มีความสัมพันธ์  
 กับความมีประสิทธิภาพขององค์กร เพราะองค์กรสามารถทดสอบ เลือกระบบปฏิบัติ และ  
 ทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น โครงสร้างของงานระเบียบปฏิบัติ  
 ผลการปฏิบัติจึงมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

สรุปโดยรวม ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานของบุคลากร  
 ในองค์กรโดยใช้ทรัพยากร เช่น คน เงิน และงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ใช้ในการบริหารงาน  
 ทำให้ก่อเกิดผลงานที่ปฏิบัติอย่างชัดเจนทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุด



## 1.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

### 1.5.1 ความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น”

นักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ดังนี้

อดุลย์ หมุ่ยพัคย์ (2539) ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของคน การบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำขึ้น

วริยา เอี่ยมวิบูลย์ (2540 : 14) ได้สรุปความหมายและหลักการของการปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขตของกฎหมาย ทำให้เกิดการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government)

อนุสนธิ์ ดันประสงค์ และคณะ (2541 : 10) ให้นิยาม คำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่คงอำนาจในการกำหนดนโยบาย ควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อนุสนธิ์ ดันประสงค์ และคณะ (2541 : 11) ได้ให้คำนิยามการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความหมายของ Haris Montagoo ว่าหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้กฎบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด

จากความหมายข้างต้น เห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐกระจายอำนาจหน้าที่การปกครองให้ท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือจากความเห็นของสภาท้องถิ่น

### 1.5.2 หลักการของการปกครองท้องถิ่น

อดุลย์ หมุ่มพัยคัม (2539 : 1 - 10) ได้ให้ความเห็นว่า ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่ จะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศเพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองจึงมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มขึ้นด้วย ศักยภาพของรัฐบาลที่จะบริหารประเทศเพียงองค์กรเดียว ไม่อาจตอบสนองต่อการบริหาร และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลสามารถสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

### 1.5.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (อดุลย์ หมุ่มพัยคัม, 2539 : 12 - 20)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ เพราะการปกครองท้องถิ่น สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้
2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว อาจไม่ตรงความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า
3. เพื่อความประหยัด เพราะได้ให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐที่จะต้องจ่ายให้ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก
4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

### 1.5.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีกระจายอำนาจการปกครองของตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่น จะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและวางแผนก่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

3. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ของการกระจายอำนาจ และแบ่งเบาภาระรัฐบาลในเรื่องงบประมาณ บุคลากร เวลาดำเนินการปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากประชาชนรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดี ซึ่งเป็นผู้ที่เหมาะสม ที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่น สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบท การพึ่งตนเอง ทั้งการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

### 1.5.5 องค์ประกอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่น นโยบาย ขวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่งที่ 292/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นของ ไทยที่ดำเนินการปัจจุบัน ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยกล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการ

ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณ รายได้ เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

### 1.5.6 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่าหน้าที่ใด ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลาย แห่งประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น อย่างแท้จริง



### 1.5.7 ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากจินตภาพใหม่ของการปกครองท้องถิ่นของไทย ภายใต้แนวทางของการกระจายอำนาจ ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องทบทวน และค้นหายุทธศาสตร์การทำงานอย่างน้อย 4 เรื่อง กล่าวคือ

#### 1. ยุทธศาสตร์ด้านการหารายได้ของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการเพิ่มรายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรคิดค้นแนวทางการพัฒนารายได้ ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการหารายได้จากแหล่งเดิม และการริเริ่มดำเนินกิจการเพื่อหารายได้ในรูปแบบอื่นๆ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มากขึ้น เช่น การทำเทศพาณิชย์ในรูปแบบต่าง ๆ

#### 2. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเร่งรัดให้มีการพัฒนาระบบบริหารของท้องถิ่น ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร การพัฒนาระบบบริหารด้านงบประมาณ ระบบบัญชี การวางแผนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นทั้งส่วนที่เป็นบุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อรองรับภาระของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

#### 3. ยุทธศาสตร์ด้านการประสานการทำงานระหว่างท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบโดยเฉพาะที่มีขนาดเล็ก จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อพัฒนาการจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมการทำงานในรูปแบบสหการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือในรูปองค์กรอิสระของท้องถิ่นที่อาจมีการตราเป็นกฎหมายรองรับในอนาคต

#### 4. ยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกับประชาชนและภาคเอกชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการทำงานที่เร่งเร้าให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาภาคีร่วมงานในภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มากขึ้น เพื่อที่จะก่อให้เกิดพลังของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการกระจายอำนาจที่แท้จริง ในอันที่จะตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวดังกล่าว ความพยายาม

และความมุ่งมั่นที่จะพัฒนา เสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะเป็น บทพิสูจน์ที่สำคัญที่สุดต่อผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง และไม่เห็นด้วยต่อการกระจาย อำนาจ ดังนั้น แม้ว่าจะมีแผนกระจายอำนาจที่มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตามก็มิได้เป็นหลักประกัน ของความสำเร็จของการกระจายอำนาจในบั้นปลาย หากแต่แผนการกระจายอำนาจสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการการกระจายอำนาจในประเทศไทย ซึ่ง ต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมมั่นต่อปรัชญาของการกระจายอำนาจจาก ทุกฝ่าย นับแต่รัฐบาล ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกัน พัฒนาการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่อง และมั่นคง

**1.5.8 การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น (อนุสนธิ์ ต้นประสงค์ และคณะ, 2541 : 11 - 15) ปัจจุบันมี 6 รูปแบบ คือ**

1. สุขาภิบาล เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรก ที่จัดตั้งขึ้น ในประเทศไทย การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

2. เทศบาล เป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่สร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2496 และฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523 (ปัจจุบัน) กำหนดให้เทศบาลเป็น ทบวง การเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาล และเทศบาลตำบล

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ทุกจังหวัดตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดย จัดให้ท้องถิ่นมีความเจริญรุ่งเรืองไปจากท้องที่ที่เป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล ประชาชนอยู่อย่าง กระจัดกระจายรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจาก จังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการในหน้าที่ที่ เรียกว่า กิจการส่วนจังหวัด

4. เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่ง กำหนดให้การปกครองเมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองตนเองในรูปแบบที่เรียกว่า ผู้จัดการ เทศบาลหรือที่เรียกว่า Council and Manager Form

5. กรุงเทพมหานครเป็นการบริหารราชการในรูปแบบกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ คือ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียน การป้องกันสาธารณสุข การรักษา ความสะอาด ความเป็นระเบียบของบ้านเมือง การผังเมือง เป็นต้น

6. องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศในพระราชกฤษฎีกาเล่ม 111 ตอนที่ 5311

ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 กำหนดให้ ตำบลมีหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ พื้นที่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล มีสภาตำบล เป็นองค์กรทำหน้าที่บริหารตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เกิดจากความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณในการบริหารและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่านองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการปกครองตนเองนั้น ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของพื้นที่โดยตรงตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

## 1.6 แนวคิดองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน หลายๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐบาลเอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาส่วนต่างๆ ให้ความสนใจการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างมาก ทั้งในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นประสิทธิภาพ รวมทั้งประเด็นของการบริหารการจัดการ ซึ่งก่อนที่จะทำการศึกษาไม่ว่าจะในประเด็นอะไร ก็ควรทำความเข้าใจกับองค์การปกครองในรูปแบบนี้ละเอียดดังในรายละเอียดที่ผู้วิจัยจะทำการนำเสนอต่อไป

### 1.6.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และให้หลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการ ในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองท้องที่อีกหลายครั้ง แต่ผู้วิจัยจะขอนำเสนอรายละเอียดความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นไปโดยจะขอแบ่งเป็น 5 ช่วงตามลำดับเวลา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 1.6.2 พ.ศ. 2499 (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2499 ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 กำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีเหตุผลว่า (ตระกูล มีชัย, 2537 : 77) “ในปัจจุบันนี้โลกได้มีวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบล และหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย” มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบล โดยต้องประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลประจำตำบล โดยต้องประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลประจำตำบล 1 คน และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วยเช่นกัน เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอลงมติและตั้งข้อสังเกตต่อราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้น

หากแต่การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการเป็นองค์กรพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ถึงแม้จะสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง จัดหารายได้ของตนเอง มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนในการกำหนดนโยบายและข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะสาเหตุหลายประการ ซึ่งสถาบันดำรงราชานุภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 : 4 - 5) ได้นำเสนอไว้หลายประเด็น คือ

- 1) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเอง และไม่คุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติงานเป็นคณะ และยังมีความพอใจในผู้นำ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัดสินใจให้



2) คณะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีพอ จึงไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ในการปกครองตนเอง หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้รู้ และเข้าใจ

3) องค์การบริหารส่วนตำบลขาดรายได้ที่พอเพียงในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมขาดความสนใจในที่สุดก็ไม่มาประชุม

4) คณะผู้บริหารตำบลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ ทำให้เมื่อปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นพี่เลี้ยง การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของตำบลก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี นอกจากนี้ในทางปฏิบัติกลับถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการ จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการปกครองนี้อีกหลายครั้ง

### 1.6.3 พ.ศ. 2509 (คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509)

พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 โดยให้ยกเลิกการบริหารงานในตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลใหม่ โดยยุบองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมคณะกรรมการตำบล กับสภาตำบลเข้าด้วยกัน เรียกว่า กรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาล แพทย์ประจำตำบล และราษฎรจากหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน ทั้งนี้มีเหตุผลเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาวการณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจุดสำคัญคือคณะกรรมการสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป แต่เป็นองค์การที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย และเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล ทำให้คณะกรรมการสภาตำบลกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค ส่วนปัญหาในการบริหารงาน อันมีสาเหตุหลายประการ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 : 47 - 48) ได้สรุปไว้ดังนี้

1) ขาดการควบคุม และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

2) กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ โดยทั่วไปกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ พร้อมทั้งขาดความรู้ และความสนใจในด้านกฎหมาย และระเบียบตลอดจนวิชาการต่าง ๆ นอกจากนั้นกรรมการสภาตำบลบางคนขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน และขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่

3) ขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะในด้านการเงินและการอนุมัติโครงการมีมากเกินไปจนความจำเป็นทำให้ขาดความคล่องตัว

4) ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และการกำหนดหน้าที่เพราะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง และมีความผิดพลาดเกิดขึ้นอยู่เสมอ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ใน

เขตตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับกรรมการสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการ และแผนงานต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบลยังไม่ได้ผ่านสภาตำบล หรือให้สภาตำบล รับผิดชอบทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทของตนเอง และไม่สามารถ ประสานงานกับทางราชการได้

#### 1.6.4 พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326)

ใน พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม กับสภาวการณ์ยิ่งขึ้น โดยให้เหตุผลว่า หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและ เหมาะสมแล้วจะกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่นและจะเป็นอุปสรรค แก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร ซึ่งทำให้องค์การ บริหารส่วนตำบลในขณะนั้น 59 แห่ง ต้องยุบไป และมีการจัดระเบียบบริหารในตำบลเพียง รูปแบบเดียวเรียกว่า “สภาตำบล” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

#### 1.6.5 พ.ศ. 2537 (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537)

หลังจากประกาศยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลในประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ในปี พ.ศ. 2515 ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับ ตำบลจนในปี พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองเพื่อที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลที่มีความคล่องตัว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นเพื่อการศึกษา และการพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่าสภาตำบลได้ จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่าง มีประสิทธิภาพ และขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น “องค์การ บริหารส่วนตำบล” ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับเมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิก สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ให้บรรดา

คณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยฐานะสภาตำบลดังกล่าวขึ้นเป็น "สภาตำบล" ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" ทำให้สภาตำบล 617 แห่งในขณะนั้นได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นอีกครั้งโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด

#### 1.6.6 พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3))

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลใน พ.ศ. 2542 ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลต้องได้รับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีโครงสร้างดังนี้

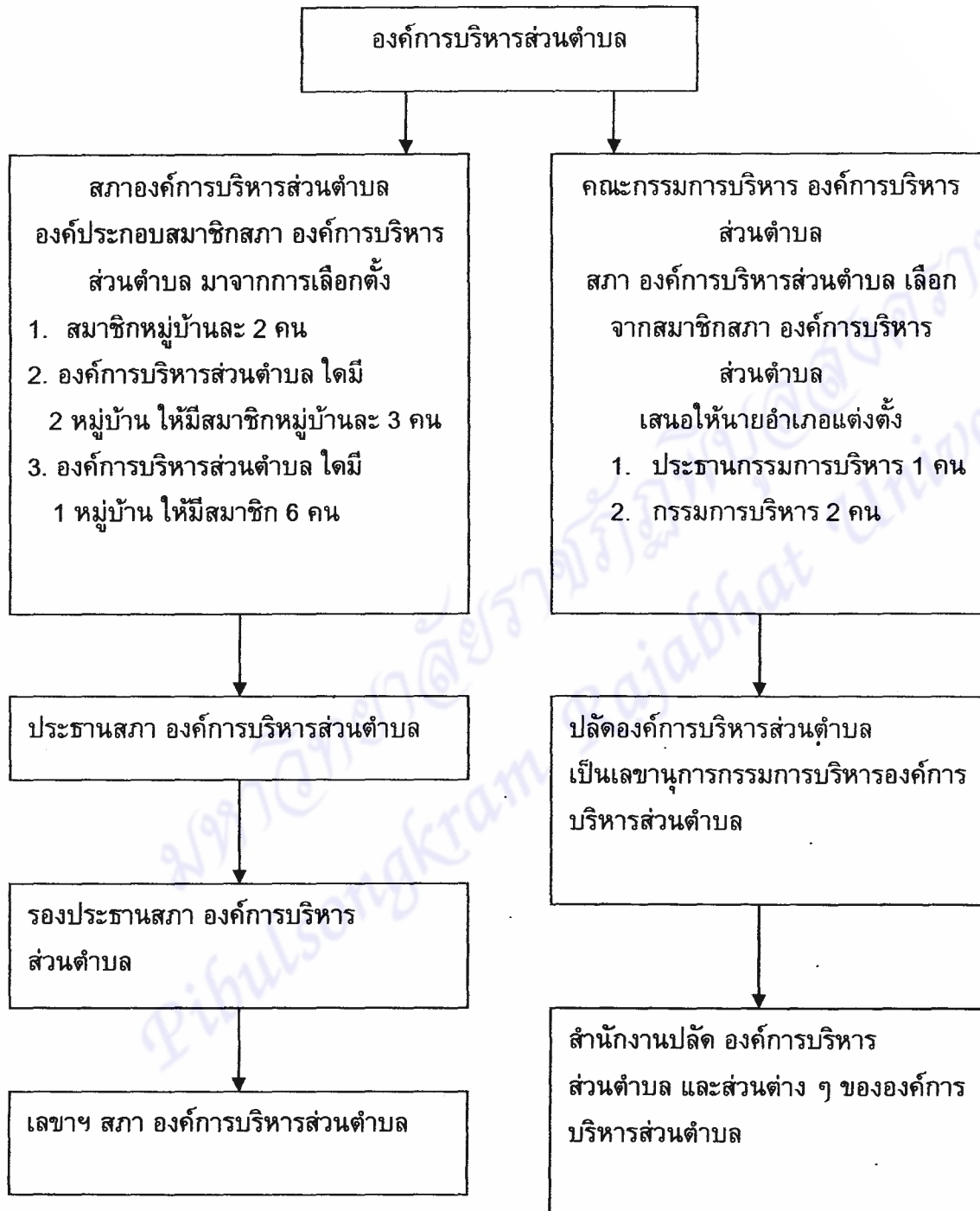
##### 1. โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คนและองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน) จากนั้นจึงเลือกประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าว

##### 2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน คณะกรรมการบริหารอีก 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

รายละเอียดจัดแผนภูมิ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542



แผนภูมิ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

ที่มา : กรมการปกครอง คู่มือปฏิบัติงานสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, 2542 : 50



### 1.6.7 พ.ศ. 2546 (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2546

เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากในปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องและไม่เป็นแนวทางเดียวกันกับการจัดระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยมั่นใจว่าสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นหน่วยปกครองพื้นฐานที่มีลักษณะเฉพาะอันเป็นการแตกต่างจากองค์กรปกครองอื่นก็ตาม แต่บทบัญญัติบางประการก็ควรจะมีลักษณะที่เหมือนกันเช่นคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ระยะเวลาการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารและการกำกับดูแล เป็นต้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งประกอบไปด้วย

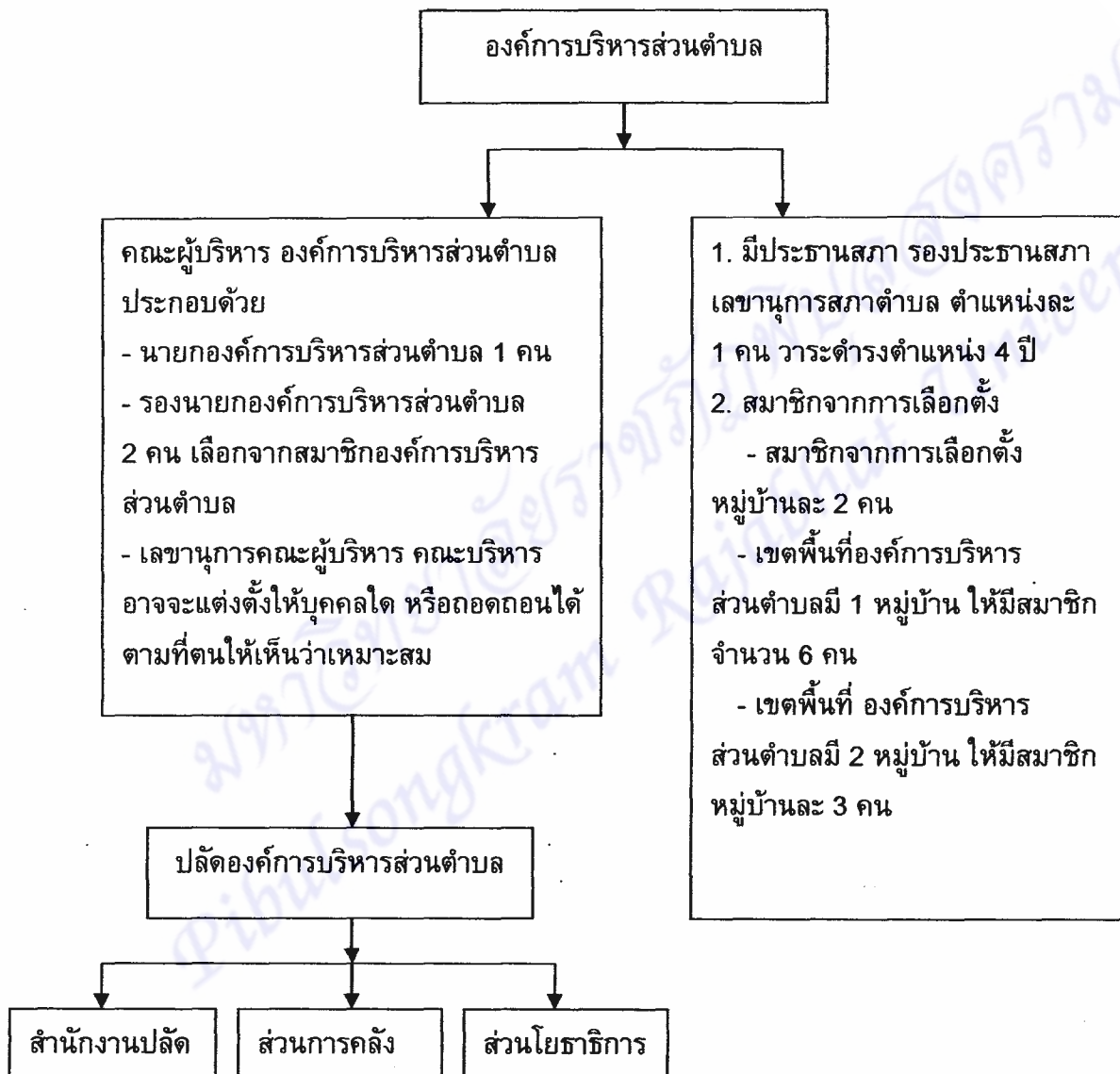
#### 1. โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน กรณีมีการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านเดิมเป็นสมาชิกต่อไป และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดทั้งหมู่บ้านเดิมและหมู่บ้านใหม่ที่จัดตั้งขึ้นใหม่จากนั้นจึงเลือกประธานสภาองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าว ให้ประธาน รองประธานสภาที่สมาชิกมีมติสภาเลือกตั้งเสนอให้นายอำเภอลงนามแต่งตั้ง และอยู่ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้สมาชิกสภาเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคนให้ดำรงตำแหน่งจนครบอายุสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประธานสภาลงนามแต่งตั้งเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

#### 2. โครงสร้างของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปีหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะแต่งตั้งให้บุคคลใดหรือถอดถอนเลขานุการคณะผู้บริหารได้ตามที่ตนเสนอร่างเหมาะสม

รายละเอียดจัดแผนภูมิ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล  
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546



แผนภูมิ 2 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ  
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2542

ที่มา : กรมการปกครอง คู่มือปฏิบัติงานสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล, 2546 : 75

### 3. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

“มาตรา 58 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

การประชุมและการดำเนินงานของคณะผู้บริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย”

“มาตรา 59 คณะผู้บริหารมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย”

“มาตรา 60 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีทำหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในระหว่างราชการแทนด้วย

การสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงถือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนก็ได้

“ ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และ

กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และให้คณะผู้บริหารมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดค่าธรรมเนียมให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ ตามที่กำหนดในมาตราที่ 81

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 13 ข้อดังนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน



- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมายหลายอย่าง หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใด ๆ ที่จะเข้าไปดำเนินกิจการในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ในการดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เป็นงบประมาณของตนเองและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถให้ความเห็นชอบข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ในส่วนของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งอาจจะมีรายได้ไม่เท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่หลากหลายดังนำเสนอในหัวข้อถัดไป

### 5. แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษารายละเอียดขององค์การบริหารส่วนตำบลจะพบว่า มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลายแหล่งด้วยกันคือ

5.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บได้เองจากภาษีอากรต่าง ๆ ได้แก่

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 3) ภาษีป้าย
- 4) อากรการฆ่าสัตว์

5.2 รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวนเมื่อมีการจัดเก็บใน องค์การบริหารส่วนตำบลใด ได้แก่

- 1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
- 2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล

3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

กฎหมายที่ดิน

5.3 รายได้ที่รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล จะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีในกฎหมายนั้นหรือในกฎกระทรวง ได้แก่

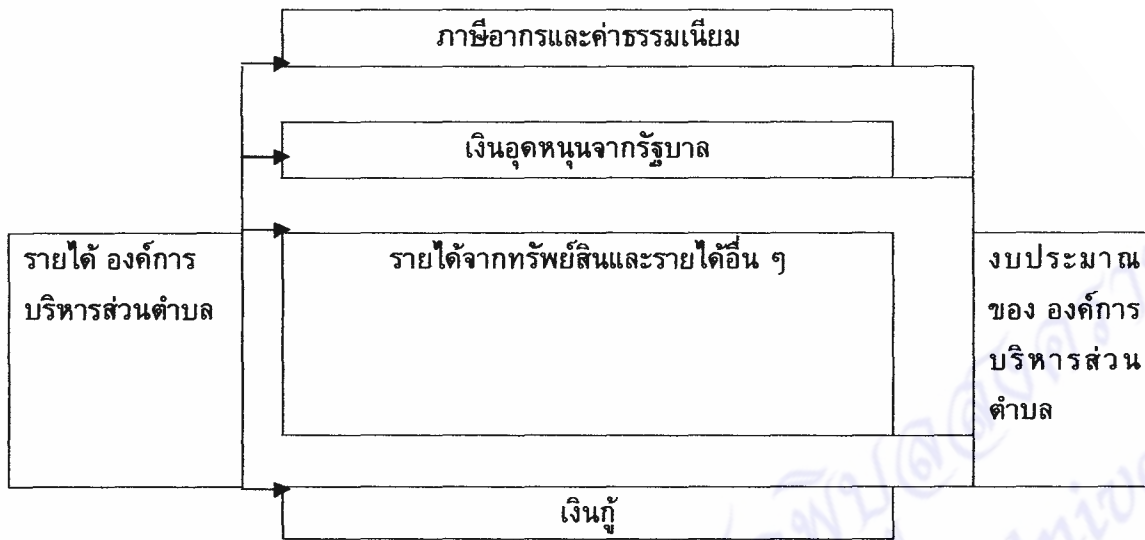
1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

5.4 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากรายละเอียดแสดงแหล่งที่มาของรายได้ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีแหล่งที่มาของรายได้จากหลาย ๆ ทางโดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นสำคัญ บางองค์การบริหารส่วนตำบลมีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งรายได้มากบางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อยซึ่งการมีรายได้น้อย ย่อมส่งผลต่อการดำเนินกิจการพัฒนาในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มากนักน้อย รายละเอียดดังแสดงในแผนภูมิ 3



แผนภูมิ 3 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม, 2543 : 179

#### 6. การจัดระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งจากการตรวจสอบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6747 แห่ง ทั่วประเทศแล้ว มีการจัดลำดับชั้นจำแนกไว้ดังนี้ (สำนักงบประมาณ, 2544 : 19)

1. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท  
มีทั้งหมด 5546 แห่ง
2. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 มีรายได้ 3-6 ล้านบาท  
มีทั้งหมด 842 แห่ง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3 มีรายได้ 6-12 ล้านบาท  
มีทั้งหมด 206 แห่ง
4. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 มีรายได้ 12-20 ล้านบาท  
มีทั้งหมด 79 แห่ง
5. องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 มีรายได้มากกว่า 20 ล้านบาท  
มีทั้งหมด 74 แห่ง

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า ร้อยละ 90 ทั่วประเทศ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 5 ซึ่งมีสถานะของรายได้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดศักยภาพในการปฏิบัติงานตามภาระงานที่ได้รับมอบหมาย

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 งานวิจัยภายในประเทศ

ประดิษฐ์ คุณนครสวัสดิ์ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีกิ่งอำเภอสี้ออำนาจ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ระดับการศึกษา รายได้ อายุ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ การได้รับการฝึกอบรม การประสานงานภายในสภาตำบล กิจกรรมร่วมในตำบลของกรรมการสภาตำบลมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล

ประวัตินันท์ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความสามารถในการบริหารองค์การนิติบุคคลของคณะกรรมการสภาตำบลอำเภอเสนาคนิคม จังหวัดอำนาจเจริญพบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบลมีความสามารถในการบริหารองค์การนิติบุคคลระดับมากในด้าน 1) การกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ 2) การประสานแผน โครงการ 3) การรายงาน และ 4) การบริหารบุคคล ส่วนในด้าน 1) การกำกับ ติดตามและประเมินผล 2) การบริหารงบประมาณ มีความสามารถในการบริหารองค์การนิติบุคคล ระดับปานกลาง

2. คณะกรรมการสภาตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารองค์การนิติบุคคล ในด้าน 1) การกำหนดนโยบาย แผนงานและโครงการ 2) การกำกับ ติดตามและประเมินผล 3) การประสานแผน โครงการ 4) ด้านการบริหารงบประมาณ และ 5) ด้านการบริหารบุคคล ไม่แตกต่างกัน เป็นการปฏิเสธสมมุติฐาน ส่วนในด้านการรายงาน มีระดับความสามารถแตกต่างกันเป็นการยอมรับสมมุติฐาน

สมศักดิ์ พรชัยอรุณกุล (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองพบว่า

1. คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองมีประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองได้แก่ รายได้ อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5



3. ปัจจัยดังกล่าว มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองจากมากไปหาน้อยคือ รายได้ อายุ ระยะเวลาปฏิบัติงาน ความมีมนุษยสัมพันธ์ และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ตามลำดับ

สวัสดี ศรีอุไร (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลบ้านไทย อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านอยู่ในระดับสูง

2. ความมีมนุษยสัมพันธ์ของ คณะกรรมการหมู่บ้านความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการหมู่บ้านการได้รับการฝึกอบรมของคณะกรรมการหมู่บ้านทัศนศึกษาดูงานของคณะกรรมการหมู่บ้านการประสานงานภายในคณะกรรมการหมู่บ้านการได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ กิจกรรมร่วมในหมู่บ้าน บทบาทหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหมู่บ้าน การได้รับข่าวสารของคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของคณะกรรมการหมู่บ้าน

3. ระดับการศึกษา รายได้ อายุ และระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นปัจจัยที่ไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน

โกวิท พวงงาม (2539 : 35) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายกัน ดังนี้

1. อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่ามีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

1.1 ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีตั้งเป็นของตนเอง

1.2 สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่พร้อมไม่ดี และไม่เพียงพอ

2. เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่ามีปัญหา ดังนี้

2.1 ไม่ค่อยมีความรู้และมีประสบการณ์ กลัวทำงานไม่ดีเท่าที่ควร

2.2 ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับ องค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ

2.3 ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่มีความร่วมมือ

2.4 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่บรรจุใหม่ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน

2.5 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีความรู้

### 3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่ายังมีปัญหาดังนี้

3.1 งบประมาณล่าช้า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้น้อยไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

3.2 การประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงตามเวลา ไม่ค่อยพร้อมเพรียง

3.3 บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมมีน้อย

3.4 การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก

3.5 การทำงานไม่ทันงบประมาณเนื่องจากงบประมาณล่าช้า

3.6 ขาดความสามัคคี ขาดการประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จรัส สุวรรณมาลา (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่นาคต โดยสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการใช้การสังเกตการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำรายงานการประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงานสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลจากการวิจัยพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดเล็ก และยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานกันเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อม มีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและจัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานและร่วมมือช่วยเหลือและจัดกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อด้อยที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อศักยภาพการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณ การบริหารการจัดการและบุคลากรจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการศึกษาทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และปัญหาการบริหารงานของสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้บ้างแล้วแต่ยังไม่แพร่หลายมากนัก หากจะมีการศึกษาวิจัยเฉพาะปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง ก็น่าจะช่วยตอบข้อสงสัยต่าง ๆ และสามารถนำปัญหาและจุดอ่อนต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขซึ่งจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กรมการปกครอง (2539 ก : 103 - 107) ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงแรก ปีงบประมาณ 2538 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 61 แห่งทั่วประเทศ พบว่าปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

### ด้านจัดโครงสร้างและระบบงาน

1. ในการจัดประชุมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรูปแบบรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม
2. องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองจะมีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสารซึ่งมักกระจัดกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น
3. เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์
4. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
5. กำหนดในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาต่อยกกว่าฝ่ายบริหาร
6. เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร หรือ ขัดแย้งกันเองในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุมาจากการต่อรองในการจัดสรรงบประมาณโครงการ
7. การปฏิบัติงานประจำวันไม่เป็นระบบ
8. ระบบการสื่อสารระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับ อำเภอ ไม่สะดวก
9. ขาดแคลนเอกสารและระเบียบที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน
10. ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2539 ข : 69 - 72) ได้กล่าวถึงนโยบายรัฐต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และภาพลักษณ์ที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนโยบายที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคัดเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น
2. เสริมสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตัดสินใจเพื่อชุมชนของตนเองและบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชนในตำบล
3. เร่งรัดการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย โดยขยายฐานประชาธิปไตยไปสู่ปวงชนโดยคาดว่าปี พ.ศ. 2541 สภาตำบลจะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด
4. การพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากทรัพยากรในพื้นที่ ได้แก่ รั้งนกนางแอ่น แร่ธาตุ ป่าไม้ น้ำบาดาล ปีโตรเลียม เป็นต้น

5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดการปฏิบัติตามกฎหมายหลัก โดยไม่เข้าไปครอบงำการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

6. การตรวจสอบงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานที่ทำหน้าที่ นอกจากกระทรวงมหาดไทย ยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินคอยตรวจสอบ

ภาพลักษณ์ที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดยมีข้อจำกัดทางระเบียบ กฎหมาย ที่ไม่เคร่งครัดเกินไป

2. มีการบริหารงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เกิดความผิดพลาดน้อย

3. ให้มีการบริหารงานที่ "คิดเป็น" โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเองโดย ฟังพาทหน่วยงานนอกให้น้อยที่สุด

4. ให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแพร่หลาย ทั้งในการเลือกตั้ง การบริหารงาน และการติดตามการบริหารงาน

5. มีรายได้มากพอที่จะบริหารพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

6. มีบุคลากรที่เป็นคนตำบลภายใต้ความจริงที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรัก ท้องถิ่นของตน

7. มีกิจกรรมด้านพัฒนาสังคม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะมีกิจกรรมพัฒนา เป็นศูนย์กลาง ได้แก่ กลุ่มพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ นอกจากนี้ควรจะมี กิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งคำนึงถึงการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2539 : 103 - 107) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลโดยทำการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี 2538 จำนวน 618 แห่ง ผลการวิจัยมีดังนี้

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับ การบริหารในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็น รูปเป็นร่างในปี 2537 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

2. วิธีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และ มักประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่



ยังไม่มีมีการแบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีมีการจัดทำคำสั่งรักษา  
ราชการแทนประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็น  
ของตนเองมีป้ายที่ทำการเรียบริ้อย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเอง  
มักใช้อาคารสภาตำบลเดิม หรือเช่าอาคารพาณิชย์หรืออาศัยอาคารที่ว่าการอำเภอเป็น  
การชั่วคราว ระบบงานสารบรรณมีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับและสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือมี  
การจัดเก็บแฟ้มเอกสารเป็นหมวดหมู่แฟ้มเอกสาร และการจัดตู้เก็บเอกสารที่ค่อนข้างเป็น  
ระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มเอกสารยังมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้  
งานเป็นหลัก

## 2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลมักใช้  
หลัก 2 วิธี คือ วิธีแรกสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ วิธีที่ 2 สัมภาษณ์อย่างเดียวลูกจ้าง  
ชั่วคราวมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือ  
คณะกรรมการบริหาร

## 2.3 ด้านบริหารการคลังและงบประมาณ

ปัจจุบันรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง มีเพียงประเภท  
เดียวคือ ภาษีป้าย การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มักเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนหรือ  
โครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายปี 2540 ส่วนใหญ่  
เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

## 2.4 ด้านการบริหารพัสดุองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ  
จัดซื้อจัดจ้าง มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุ และมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

## 3. ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดการประชุมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานประชุม  
ยังมีความแตกต่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวรมักประสบ  
ปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจ  
พื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล  
ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำหนดยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจต่าง ๆ ทำให้  
บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งและไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงาน  
ประจำวันยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล  
ไม่คล่องตัว ขาดแคลนเอกสารระเบียบที่จำเป็นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงาน  
กันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

### 3.2 ด้านบริหารงานบุคคล

ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดแคลนบุคลากรในบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทุ่มเทให้การปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

### 3.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่เหมาะสมในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยสนใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณเป็นลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตกขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

### 3.4 ด้านการบริหารพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ไม่มีสถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่แพงกว่าราคากลางส่วนใหญ่การกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ในส่วนของอำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความรู้ความชำนาญ

อิสระ สมชัย (2540 : 27) ได้ศึกษาบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาชนบทพบว่า อุปสรรคในการบริหารงานของสภาตำบล มีอยู่ 9 ประการ

1. รายได้ไม่เพียงพอไปใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน
2. คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้เรื่องระเบียบแบบแผนการบริหารงาน กรรมการสภาตำบลมีภารกิจหลายด้าน ปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ องค์ประกอบสภาตำบลมาก

เกินไปทำให้ขาดความรับผิดชอบ ภารกิจส่วนใหญ่ตกอยู่ที่กำนันคนเดียว ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการให้

3. การไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีที่ทำการสภาตำบล ไม่มีอำนาจตัดสินใจปัญหา ตลอดจนการอนุมัติหรือตั้งงบประมาณเอง ทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

4. สภาตำบลมีภารกิจอำนาจหน้าที่มาก ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าทำอะไรก่อนหลัง หน้าที่บางอย่างไม่ชัดเจน และไม่มีอำนาจเป็นของตนเองอย่างแท้จริง

5. หน่วยงานราชการต่าง ๆ มีพฤติกรรมที่ไม่ให้ความสนใจหรือให้การสนับสนุนสภาตำบล

6. การประสานงานแผนและโครงการของสภาตำบลไม่ดี ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของหมู่บ้าน

7. สภาตำบลมีความซับซ้อน สับสนในโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระหว่างตำบลกับสภาตำบล ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นกลุ่มคนเดียวกันทำให้ราษฎรไม่เข้าใจรูปแบบ ขาดความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมในสภาตำบล

8. อำเภอก็ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสภาตำบลได้เพียงพอ เพราะขาดเงินงบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์และเจ้าหน้าที่

9. นายอำเภอ ปลัดอำเภอ พัฒนาการ มีพฤติกรรมการบริหารงานที่โน้มเอียงให้สภาตำบลคล้อยตามแนวความคิดของตนเอง ครอบงำทำให้สภาตำบลขาดความคิดริเริ่ม

วินัย เชิญทอง (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง สมรรถนะของสภาตำบลในการบริหารงานพัฒนาตำบล ศึกษากรณีสภาตำบลของอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย พบว่าสมรรถนะในการบริหารพัฒนาตำบล (ขีดความสามารถในการจัดการ) ของสภาตำบลในอำเภอแม่สาย อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อดูผลการศึกษาระดับแต่ละด้านพบว่า ปัจจัยด้านความพร้อมในทรัพยากรบริหารอันประกอบด้วย องค์กรและกลไก การเงิน บุคคล วัสดุ อุปกรณ์ และอาคารสถานที่ องค์กรความรู้และข้อมูลข่าวสาร อยู่ในระดับปานกลาง ก่อนข้างมาทางระดับต่ำ ปัจจัยขีดความสามารถในเชิงการจัดการอันประกอบด้วย การวางแผน การจัดรูปการปฏิบัติงาน การสั่งงานและอำนวยความสะดวก การประสานงานและแสวงหาความร่วมมือ การประเมินผลและรายงาน อยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมในทรัพยากรบริหารและขีดความสามารถเชิงการจัดการมีความสัมพันธ์ต่อสมรรถนะของสภาตำบลในการบริหารงานพัฒนาตำบล

นิตย์ เบญจางคประเสริฐ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความสามารถในการบริหารงานงบประมาณของคณะกรรมการบริหาร องค์กรการบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์กรการบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์กรการบริหารส่วนตำบล เฉลี่ย 7.84 จากคะแนนเต็ม 11 ความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผนโครงการ เฉลี่ย 3.64 จากคะแนนเต็ม 5 การจัดทำงบประมาณ เฉลี่ย 3.04 จากคะแนนเต็ม 4 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทตามกฎหมาย

ระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล เฉลี่ย 3.79 จากคะแนนเต็ม 4 ความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทที่เป็นจริงในการบริหาร เฉลี่ย 2.77 จากคะแนนเต็ม 4 ความรู้ความเข้าใจการมองเห็นโอกาสในการเพิ่มรายได้ เฉลี่ย 5.57 จากคะแนนเต็ม 7 ด้านการประเมินในการทำงานประมาณ เฉลี่ย 5.57 จากคะแนนเต็ม 20

ภาควิชา โภชนา (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วม ในการพัฒนาชนบทของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดยะลา พบว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่ ออกมาในรูปของการมีส่วนร่วมในการประชุม และบางส่วน ออกมาในรูปของการมีส่วนร่วมของกรรมการและการเป็นผู้นำ บางส่วนออกมาในรูปของ ความเป็นผู้ริเริ่มริจาควัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ การให้การสนับสนุนทางความคิดของชุมชนก็มี ผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในระดับค่อนข้างสูง อีกด้วย สำหรับปัญหาและอุปสรรค พบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดทักษะ และความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารอยู่บ้างเป็นบางส่วน ประการต่อมา ก็เป็น ความขาดแคลนในเรื่องของงบประมาณ การดำเนินการและเครื่องมือเครื่องใช้ในการพัฒนา ชนบท ประการสุดท้าย เป็นเรื่องการขาดความมีอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลยังถูกกำหนดและควบคุมจากกระทรวงมหาดไทยอยู่ค่อนข้างมาก

สุพล พองาม (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อบทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษา เฉพาะกรณีจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า

1. ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อบทบาทที่เป็นจริง และคาดหวังของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ในระดับปานกลาง

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริง ต่ำกว่าบทบาทที่คาดหวังในด้านนิติบัญญัติ ด้านติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานฝ่ายบริหาร ด้านงบประมาณ ด้านการอุทิศตนในการทำงาน ด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้านการประชาสัมพันธ์ข่าวสารและให้คำแนะนำ ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย และ ระดับการมีส่วนร่วม

3. ปัจจัยด้านระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น สถานภาพ ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคิดเห็นต่อรูปแบบโครงสร้างของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. ปัจจัยด้านระดับการศึกษา ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น ความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โอกาสที่ได้พบปะประสานงาน ความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และความคิดเห็นต่อ



รูปแบบโครงสร้างของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสัมพันธ์กับบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุรพล จำปาเรือง (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อแยกเป็นรายได้พบว่าอยู่ในระดับมากเช่นกัน และเมื่อเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ปรากฏดังนี้ ด้านการร่วมประเมินผลมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการร่วมประชุม ด้านการร่วมพิจารณาโครงการ ด้านการร่วมตัดสินใจ และด้านการร่วมดำเนินงานตามลำดับ

2. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ประเภทของการเป็นสมาชิก รายได้ และการเป็นสมาชิกทางสังคม

3. ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ และอาชีพ

สุรศักดิ์ วงศ์อนันต์นนท์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความคิดเห็นต่อขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ อยู่ในเกณฑ์ระดับปานกลาง โดยการบริหารงานตามที่ราชการมอบหมาย และการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ มีขีดความสามารถในระดับค่อนข้างสูง ส่วนการบริหารงานด้านการป้องกันโรคติดต่อ และส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ มีขีดความสามารถในระดับปานกลาง ส่วนขีดความสามารถการบริหารงานในอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำก็อยู่ในเกณฑ์ระดับปานกลาง โดยการบริหารงานด้านจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร และงานการบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร มีขีดความสามารถในระดับค่อนข้างสูง ส่วนการบริหารงานด้านจัดให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม และดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ เช่น ตลาดสด ตลาดนัด มีขีดความสามารถในระดับปานกลาง

## 2.2 งานวิจัยต่างในประเทศ

โรเบิร์ต แอล.แคทซ์ (Robert L. Kaiz, 1955 : 32 - 42) นักวิชาการ และนักธุรกิจที่ได้คิดค้นวิธีการที่เรียกว่า “สามทักษะ” (There-Skill Method) พบว่าผู้บริหารต้องมีความสามารถในการบริหาร 3 ด้าน คือ ทักษะเชิงเทคนิค ทักษะเชิงมนุษย์ และทักษะมโนคติสาระสำคัญของทักษะทั้ง 3 ทักษะ สรุปได้ดังนี้

1. ทักษะเชิงเทคนิค (Technical Skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้ความรู้ใช้เครื่องมือระเบียบวิธีการปฏิบัติงานเป็นไปตามความสามารถในการใช้เทคนิค วิธีการทำงานที่เหมาะสมให้งานบรรลุผลสำเร็จประกอบด้วย ทักษะ 3 ทักษะ คือ การวางแผน กระบวนการกลุ่มและติดต่อสื่อความหมาย และการจัดการ

2. ทักษะเชิงมนุษย์ (Human Skill) หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับคนสามารถเข้าใจและจูงใจคนอื่นให้ร่วมมือร่วมใจทำงานได้เป็นอย่างดีเป็นความสามารถในทางมนุษยสัมพันธ์ ประกอบด้วย ทักษะ 3 ทักษะ คือ การจูงใจและบำรุงขวัญ การประสานงาน และการใช้หลักธรรม

3. ทักษะเชิงมโนคติ (Conceptual Skill) หมายถึง ความสามารถในการนึกคิดที่กว้างขวางและชัดเจน สามารถเข้าใจถึงส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงานที่สัมพันธ์กัน สามารถคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจให้งานต่าง ๆ ในหน่วยงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ทักษะ 3 ทักษะ คือ การเป็นผู้นำ การตัดสินใจ และการขจัดความขัดแย้ง

พอลและเคนเนต (Paul and Kenneth, 1977 : 6 - 7 ) ได้กล่าวถึง ทักษะของผู้จัดการหรือผู้บริหาร (Skill of A Manager) สรุปได้ว่ากระบวนการจัดการหรือการบริหารงานนั้นต้องมีทักษะที่จำเป็นอย่างน้อย 3 ทักษะ คือ ทักษะเชิงเทคนิค (Technical Skill) ทักษะเชิงมนุษย์ (Human Skill) และทักษะเชิงมโนคติ (Conceptual Skill) ซึ่งเป็นความเห็นพ้องตรงกับแนวคิดของโรเบิร์ต แอล แคทซ์ (Robert L.Katz)

พอลและเคนเนต (Paul and Kenneth, 1977 : 6 - 7) ได้กล่าวถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับความสามารถในการบริหารของทักษะ 3 ทักษะ ว่าจะมีความแตกต่างกันในผู้บริหารแต่ละระดับและเป็นไปตามตำแหน่งของงานที่ปฏิบัติ ตั้งแต่หัวหน้าระดับผู้ควบคุมงาน (Super -visory) ถึงผู้บริหารระดับสูง (Top -management Position)

โจนส์ (Jones, 1981 : 4235 - A) ได้วิเคราะห์งานบริหารแบบ POSDCORB และงานเกี่ยวกับการศึกษาของชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา รัฐอิลลินอยส์ พบว่าการวางแผนจะช่วยแก้ปัญหาในการกำหนดโครงการ เพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์เต็มที่การลงทุนทางการศึกษา เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด ในการกำหนดโครงการและการศึกษาของชุมชนจะดำเนินไปได้ ผู้บริหารจะต้องระลึกลู่เสมอว่ากระบวนการบริหารมีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาชุมชน

เบน (Bane, 1982 : 3760 - A) ได้วิจัยเรื่อง การยอมรับของผู้บริหาร และคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้บริหารใน 8 เขตการศึกษาของรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า คณะกรรมการผู้บริหาร และผู้บริหารมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผู้บริหารควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และคณะกรรมการบริหารและผู้บริหารสามารถระบุนบทบาทในการเป็นผู้นำทางการศึกษาในชุมชน

อย่างเด่นชัดได้ และคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหาร เห็นว่าการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของผู้บริหารควรมีต่อไปทั้งระดับท้องถิ่น และระดับรัฐ

จากการที่ผู้วิจัยได้พยายามศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประสิทธิภาพอย่างหลากหลาย พบว่าเป็นการศึกษากระบวนการหาแนวทางในการพัฒนาคนให้มีประสิทธิภาพให้มีความก้าวหน้าในงานทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาหาข้อมูลอย่างละเอียดครบถ้วนหลายแห่งหลายมุม โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี หลักวิชาการตลอดจนเทคนิควิธีอื่นเพื่อให้บรรลุในการวิจัยการศึกษา แนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพ การปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะผู้บริหารองค์การส่วนตำบล จังหวัดพิษณุโลก และจะได้นำผลการศึกษามีคุณค่านี้ไปใช้ประโยชน์ต่อไป

### 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยการศึกษาแนวคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก เป็นดังนี้

