

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. เอกสารเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเรื่องศักยภาพ
3. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา
4. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

■ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดในการกระจายอำนาจส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local self government) ตามหลักการของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากจากการปกครองท้องถิ่น คือ “รูปแบบการปกครองที่จำเป็น และมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองชุมชนต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาล ทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุด” เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไก กระบวนการการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง มาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกเป้าหมาย” (ประหยัด หงษ์ทองคำ , 2523 : 7) ซึ่งจะนำเสนอรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

■.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

มีผู้นิยามหรือให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่คำนิยามเหล่านี้ต่างก็มีหลักการคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อยดังนี้

روبิน ( William A. Robin, 1953 : 574 ) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

คลีค (John J. Clark ,1957 : 87 – 89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

เดเนลวิท (Deneil Wit ,1967 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง และร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มองตาก (Harris G. Mongtague ,1984 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีกรเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ดาร์ริง ลัทธพิพัฒน์ (2508 : 30) ได้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการปกครอง (Political subdivision) ต่าง ๆ ที่อยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ เป็นหน่วยการปกครองซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

วิญญู อังคนเวรียง (2519 : 4) ได้กล่าวว่า การปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตัวเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไห้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตรงความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันกับท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2523 : 519) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น (Local government) มีความหมายเป็น 2 นัย โดยนัยแรกคือ Local state government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยการปกครองหน่วยใดหน่วยหนึ่งของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็นสองฐานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาลตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะเป็นองค์การ

การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น นัยที่สอง คือ Local self government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง มีหน่วยการปกครองซึ่งจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายของรัฐ มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจอิสระของตัวเอง เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย มาเลเซีย และแคนาดา

อลงกต วรกี (2540 : 11) สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นรูปแบบ การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจมีอิสระตามสมควร ในการปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง โดยมีองค์กรการปกครองที่จัดตั้งขึ้นตาม กฎหมาย มีงบประมาณของตนเอง และที่สำคัญคือมีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และบริหารงาน ภายในท้องถิ่นในเขตเขตอำนาจหน้าที่ของตน

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยขอสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ในลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในด้านการปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตัวเอง โดยมีองค์กร การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งตามกฎหมาย มีงบประมาณของตนเอง และสามารถกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ภายในขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และ อาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

#### 1.2 ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย

โกวิทย์ พวงงาม (2543 : 230 - 234) ได้เสนอทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย โดยแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลาดังนี้

1.2.1 ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย W.R. 2540 ก่อนที่จะมี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การปกครองท้องถิ่นมีปัญหาอันเป็นพื้นฐานของการปฏิรูป การปกครองในด้านต่างๆ โดยสรุปดังนี้

1.2.1.1 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีคนที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น แต่มาจากการแต่งตั้งอยู่ในองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้อำนาจข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ เข้าไปมีตำแหน่งในโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น จนมีคำกล่าวว่า ข้าราชการเหล่านี้ สวมหมวกสองใบ

1.2.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีบทบาท หน้าที่จำกัด และทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

1.2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้าน ทรัพยากร และการหารายได้

1.2.1.4 รัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจนต่อการกระจายอำนาจ จึงทำให้แผนงานและขั้นตอนที่แน่นอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชัดเจนเช่นกัน

1.2.1.5 ความชะงักงันต่อการพัฒนาองค์กร เป็นผลให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

1.2.1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถขยายบริการต่างๆ ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ทำให้ประชาชน เบื่อหน่าย ขาดการมีส่วนร่วมในการปกครอง

1.2.1.7 การมีรูปแบบที่หลากหลาย และเป็นอิสระต่อกัน ทำให้ขาดความร่วมมือและเกิดปัญหาในการประสานงาน

1.2.1.8 ปัญหาการคลังท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นของไทย มีรายได้้น้อยมาก อยู่ระหว่าง 6 - 9 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ของรัฐบาลเท่านั้น

1.2.1.9 ปัญหาการบริหารงานบุคคล เนื่องจากระเบียบที่ใช้อยู่ ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การบริหาร งานบุคคลของท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางแทบทั้งหมด

1.2.1.10 ปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่น ภายใต้บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่การกำกับ ดูแลท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาเสียส่วนมาก

1.2.1.11 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนอกจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในด้านการปกครองท้องถิ่นด้วย

1.2.2 หลังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกว่า ฉบับประชาชน ได้กำหนดกลไกการแก้ไขปัญหาข้างต้น พร้อมกับการปฏิรูปการปกครอง ไว้โดยเฉพาะถึง 14 มาตรา ได้แก่ มาตรา 43 , 52 , 58 , 59 , 78 และมาตรา 282 - 290 ซึ่งนับว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดตั้งแต่ประเทศไทยมี รัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ และด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ประการสำคัญ ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล เป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 , พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 , ประมวลกฎหมาย ท้องถิ่น (ยังไม่มีผลบังคับ) , พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร

ท้องถิ่น (ยังไม่มีผลบังคับ) . พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น W.R. 2542 . พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น W.R. 2542 เป็นต้น และด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่ออกใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นมิติใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทยที่จะมีโอกาสสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของตนเองได้อย่างดียิ่ง เพราะกฎหมายเหล่านี้จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีโครงสร้างภายในเหมาะสมยิ่งขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น มีรายได้มากขึ้น มีระบบการบริหารงานบุคคลดีขึ้น มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของส่วนกลางจะลดลง มีความสมดุลระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางมากขึ้น ดังสาระสำคัญดังนี้ ๒) มอบอำนาจการบริหารการเงิน การคลัง ให้แก่ท้องถิ่นด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ แยกบทบาท อำนาจหน้าที่บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม ออกจากองค์กรส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง อบจ. กับเทศบาล และ อบจ. กับ อบต. เพื่อแก้ไขปัญหอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันอยู่ การจัดระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว จะเน้นบทบาทให้มีส่วนเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

## 2) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร

จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาส และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง เนื่องจากลักษณะสำคัญของธำรงปกครองท้องถิ่นเน้นที่การมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญที่สุดคือ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบทั่วไป ที่ใช้ในท้องถิ่นทั่วไป มี 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล , องค์การบริหารส่วนจังหวัด , องค์การบริหารส่วนตำบล และ ระบบพิเศษ ที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งแตกต่างกันตามลักษณะพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ สำหรับการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยมุ่งความสนใจไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับเล็กที่สุด คือ ระดับตำบล ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า (Grass root) ถึงแม้ว่าการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีมาตั้งแต่ W.R. 2499 หากแต่ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานจนต้องยุบเลิกไปใน พ.ศ. 2515

และในที่สุดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ในปี W.R. 2537 ตามที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล W.R. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่างๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล , อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งนับเป็นก้าวแรกของรัฐบาลในการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นและประชาชน ในลำดับต่อไปจึงขอเสนอรายละเอียดเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### 1.3 แนวคิดขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล คือ หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน หลายๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐบาล เอกชน รวมทั้งองค์กรพัฒนาต่างๆ ให้ความสนใจการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก ทั้งในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นประสิทธิภาพ รวมทั้งประเด็นของการบริหารจัดการ ซึ่งก่อนที่จะทำการศึกษาไม่ว่าจะในประเด็นอะไร ก็ควรทำความเข้าใจกับองค์การปกครองในรูปแบบนี้อย่างละเอียด ดังในรายละเอียดที่ผู้วิจัยจะทำการนำเสนอต่อไปนี้

### 1.4 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และให้หลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการ ในการปกครองท้องถิ่นๆ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองท้องถิ่นอีกหลายครั้ง แต่ผู้วิจัยจะขอเสนอรายละเอียดความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

W.R. 2499 เป็นต้นไปโดยจะขอแบ่งเป็น 5 ช่วงตามลำดับเวลา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 1.4.1 พ.ศ. 2499 (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

W.R. 2499)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ W.R. 2499 ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล W.R.2499 กำหนดให้ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีเหตุผลว่า (ตระกูล มีชัย, 2537 : 77) "ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงาน

ของตำบล และหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และประชาชนมีส่วนร่วม โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นที่จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย” มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบล โดยต้องประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลประจำตำบล ๓ กบ และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 กบ ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วยเช่นกัน เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วยังได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 กบ เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอลงมติและตั้งข้อสังเกตต่อราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้น

หากแต่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการเป็นองค์กรพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ถึงแม้จะสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง จัดหารายได้ของตนเอง มีสมาชิกที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนในการกำหนดนโยบายและข้อบังคับต่างๆ ทั้งนี้เพราะสาเหตุหลายประการ ซึ่งสถาบันดำรงราชานุภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 : 45) ได้นำเสนอไว้หลายประเด็น คือ

- 1) ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเอง และไม่คุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติงานเป็นคณะ และยังมี ความพอใจในผู้นำ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตัดสินใจให้
- 2) คณะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีพอ จึงไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ในการปกครองตนเอง หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนได้รู้ และเข้าใจ
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลขาดรายได้ที่พอเพียงในการจัดทำโครงการต่างๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมขาดความสนใจในที่สุดก็ไม่มาประชุม
- 4) คณะผู้บริหารตำบลส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ต่อการบริหารงานที่ดีพอ ทำให้เมื่อปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นพี่เลี้ยง การปฏิบัติงานต่างๆ ของตำบลก็ติดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี นอกจากนี้ในทางปฏิบัติกลับถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการ จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบการปกครองนี้อีกหลายครั้ง

#### 1.4.2 W.R. 2509 (คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509)

พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ.2509 โดยให้ยกเลิกการบริหารงานในตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 โดยปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลใหม่ โดยยุบองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมคณะกรรมการตำบล กับสภาตำบลเข้าด้วยกัน เรียกว่า กรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาล แพทย์ประจำตำบล และราษฎรจากหมู่บ้าน ๆ a กน ทั้งนี้มีเหตุผลเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งจุดสำคัญคือคณะกรรมการสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป แต่เป็นองค์การที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย และเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล ทำให้คณะกรรมการสภาตำบลกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค ส่วนปัญหาในการบริหารงาน อันมีสาเหตุหลายประการ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 : 47 - 48) ได้สรุปไว้ดังนี้

- ๑) ขาดการควบคุม และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง
- ๒) กรรมการสภาตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถ โดยทั่วไปกรรมการสภาตำบลมีพื้นฐานการศึกษาต่ำ พร้อมทั้งขาดความรู้ และความสนใจ ในด้านกฎหมาย และระเบียบตลอดจนวิชาการต่างๆ นอกจากนี้กรรมการสภาตำบลบางคน ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ของตน และขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่
- ๓) ขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะในด้านการเงินและการอนุมัติโครงการมีมากเกินไปจนทำให้ขาดความคล่องตัว
- ๔) ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และการกำหนดหน้าที่ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ขาดการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและต่อเนื่อง และมีความผิดพลาดเกิดขึ้นอยู่เสมอ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบลยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับกรรมการสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการ และแผนงานต่างๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบลยังไม่ได้ผ่านสภาตำบล หรือให้สภาตำบลรับทราบ ทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทของตนเอง และไม่สามารถประสานงานกับทางราชการได้

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

ใน พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น โดยให้เหตุผลว่า "หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่นและจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร" ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล



ในขณะนั้น 59 แห่ง ต้องถูกยุบไป และมีการจัดระเบียบบริหารในตำบลเพียงรูปแบบเดียวเรียกว่า "สภาตำบล" ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.4.4 พ.ศ. 2537 (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล W.R. 2537)

หลังจากการประกาศยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ในปี W.R. 2515 ประเทศไทยก็ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล จนในปี W.R. 2535 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านการเมืองการปกครองเพื่อที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลที่มีความคล่องตัว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 80212535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม W.R.2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารการปกครองท้องถิ่นเพื่อทวงการศึกษา และการพิจารณาปรับปรุงสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พบว่าสภาตำบลได้จัดตั้งมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมาได้มีการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้งหนึ่ง แต่ให้บรรดาคณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาตำบลดังกล่าวขึ้นเป็น "สภาตำบล" ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล W.R. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ติดต่อกัน 3 ปี กระทรวงมหาดไทยจะทำการยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้นเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" (อบต.) ทำให้สภาตำบล 617 แห่งในขณะนั้นได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นอีกครั้งโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด

1.4.5 พ.ศ.2542 (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล W.R. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3))

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลใน พ.ศ. 2542 ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล W.R. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) W.R. 2542 ในประเด็นต่างๆ ทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลต้องได้รับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### 1.5 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้ในปัจจุบันเกิดจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นดังนี้

##### 1.5.1 โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใด มี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ หมู่บ้านละ 3 คน (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน) จากนี้จึงเลือกประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งดังกล่าว

##### 1.5.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน)

รายละเอียดดังแผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล W.R.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542



ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม , 2543 : 174

แผนภูมิ ■ แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

### 1.6 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยบัญญัติหน้าที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำดังนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 13 ข้อดังนี้

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

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้า ตามสมควร ในกรณีนี้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

จากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะนิติบุคคลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินกิจการพัฒนามากมายหลายอย่าง หน่วยงานของรัฐหรือองค์การใดๆ ที่จะเข้าไปดำเนินกิจการใน พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ ในการดำเนินกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้เป็นงบประมาณของตนเอง และ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถให้ความเห็นชอบ ขอบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ในส่วนของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งอาจจะมีรายได้ไม่เท่ากัน โดยแหล่งที่มาของรายได้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีอยู่หลากหลายดังจะนำเสนอในหัวข้อถัดไป

#### ๗.7 แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการศึกษารายละเอียดขององค์การบริหารส่วนตำบลจะพบว่ามีแหล่งที่มาของรายได้จากหลายแหล่งด้วยกันคือ

##### ๗.7.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บได้เองจากภาษีอากรต่างๆ ได้แก่

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

1.7.2 รายได้ที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทั้งจำนวนเมื่อมีการจัดเก็บใน องค์การบริหารส่วนตำบลใด ได้แก่

- 1) เงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น
- 2) ค่าธรรมเนียมกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- 3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง
- 4) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.7.3 รายได้ที่ได้รับจัดสรรให้เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นรายได้ที่เมื่อมีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว องค์กรบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรหรือแบ่งให้ตามหลักเกณฑ์และวิธีในกฎหมายนั้นหรือในกฎกระทรวง ได้แก่

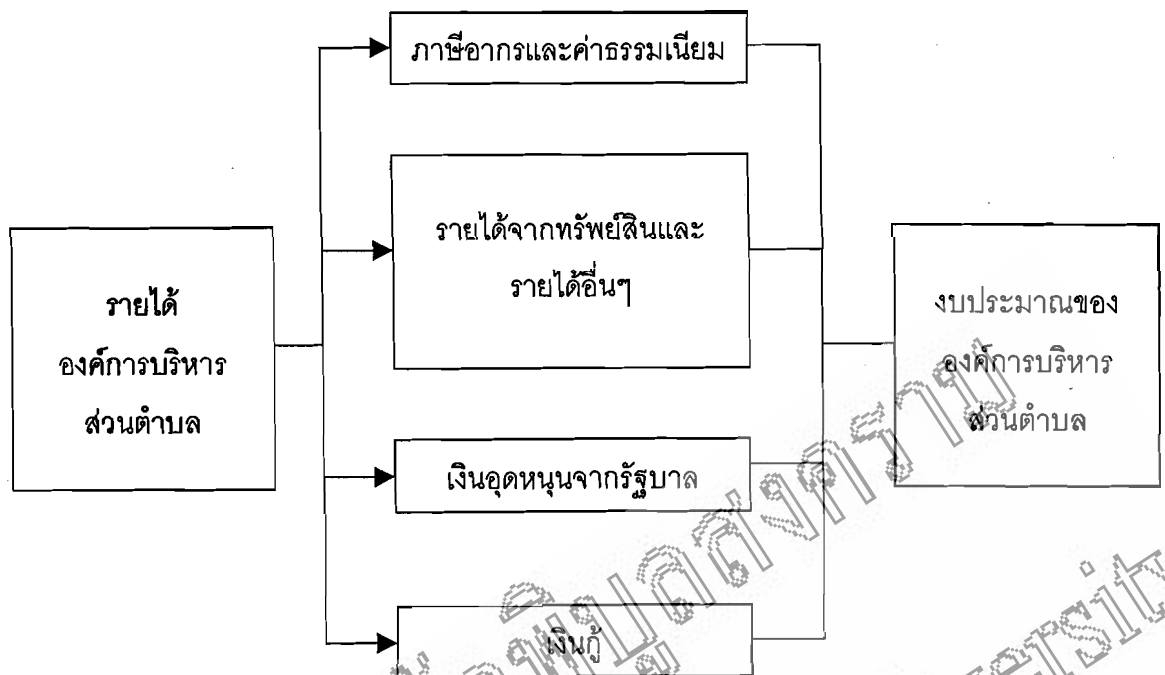
1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เมื่อจัดเก็บได้ในจังหวัด จัดสรรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้กฎหมายว่าด้วยการนั้น

2) ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เมื่อจัดเก็บได้ในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้จัดสรรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย

3) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เมื่อจัดเก็บได้ในองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้แบ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงมหาดไทย

1.7.4 รายได้ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลต้องออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บเพิ่มขึ้นจากกฎหมายนั้น เป็นรายได้ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับ เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น อัตราที่เรียกเก็บตามบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

จากรายละเอียดแสดงแหล่งที่มาของรายได้ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีแหล่งที่มาของรายได้จากหลายๆ ทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่างๆ ในแต่ละองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นสำคัญ บางองค์กรบริหารส่วนตำบลมีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อยซึ่งการมีรายได้น้อย ย่อมส่งผลต่อการดำเนินงานพัฒนาในท้องถิ่นองค์กรบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรในองค์กรบริหารส่วนตำบลไม่มากนักน้อย รายละเอียดดังแสดงในแผนภูมิที่ 2



ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม , 2543 : 179

แผนภูมิ 2: แผนภูมิแสดงรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 1.8 การจัดระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามศักยภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งจากการตรวจสอบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6,397 แห่งทั่วประเทศแล้ว มีการจัดลำดับชั้นจำแนกไว้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม , 2543 : 196 – 197)

- 1) sum. ชั้น 1 คือ อบต.ที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป ปัจจุบันมีทั้งหมด 78 แห่ง
- 2) sun. ชั้น 2 คือ อบต.ที่มีรายได้ 12 – 20 ล้านบาท ปัจจุบันมีทั้งหมด 65 แห่ง
- 3) อบต. ชั้น 3 คือ อบต.ที่มีรายได้ 6 – 12 ล้านบาท ปัจจุบันมีทั้งหมด 138 แห่ง
- 4) อบต. ชั้น 4 คือ อบต.ที่มีรายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท ปัจจุบันมีทั้งหมด 298 แห่ง
- 5) sun. ชั้น 5 คือ อบต.ที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท ปัจจุบันมีทั้งหมด 5,788 แห่ง

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าร้อยละ 90 ทั่วประเทศ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลระดับชั้น 5 ซึ่งมีสถานะของรายได้ค่อนข้างต่ำ ซึ่งก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ขาดศักยภาพในการปฏิบัติงานตามภาระงานที่ได้รับมอบหมาย

### 1.9 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง จะมีบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ 3 กลุ่ม คือ

1.9.1 พนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งจากองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ.2539 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2539)

1.9.2 ลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ปริมาณงานมากและมีรายได้เพียงพอก็สามารถจ้างลูกจ้างเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2536 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

1.9.3 ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่องค์การบริหารส่วนตำบลร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 72 วรรค 3

### 1.10 โครงสร้างทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนที่จะรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานใดก็ตาม สิ่งสำคัญประการแรกที่จะต้องดำเนินการคือจะต้องกำหนดเสียก่อนว่ามีงานอะไรบ้าง และคนที่จะมารับผิดชอบนั้น ต้องมีความรู้ความสามารถอย่างไร

มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล W.R.2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ซึ่งในส่วนของแต่ละส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งขึ้นนั้น ให้คำนึงถึงภารกิจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารงานทั่วไปงานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบลงานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน เก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี และขอยกเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมรายได้ รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานการประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

1.11 การกำหนดตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลังของพนักงาน และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล กท. ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ได้กำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลได้จำนวน 21 ตำแหน่ง ดังนี้

- 1) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3 - 7)
- 2) รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3 - 6)
- 3) หัวหน้างานธุรการ (เจ้าพนักงานธุรการ 2 - 5)
- 4) เจ้าหน้าที่ธุรการ ระดับ 1 - 4
- 5) เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ระดับ 1 - 4
- 6) หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงาน 3 - 5)
- 7) หัวหน้างานนิติกร (นิติกร 3 - 5)
- 8) หัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 2 - 6)
- 9) หัวหน้างานงบประมาณ (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 - 5)
- 10) หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2 - 5)
- 11) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ระดับ 1 - 4
- 12) หัวหน้างานการเงินและบัญชี (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2 - 5)
- 13) เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ระดับ 1 - 4
- 14) หัวหน้าส่วนโยธา (เจ้าหน้าที่บริหารงานช่าง 2 - 6)
- 15) หัวหน้างานโยธา (วิศวกรโยธา 3 - 6)
- 16) นายช่างโยธา ระดับ 2 - 5
- 17) ช่างโยธา ระดับ 1 - 4
- 18) หัวหน้าส่วนสาธารณสุข (นักบริหารงานสาธารณสุข 3 - 6)
- 19) หัวหน้างานสุขาภิบาล (นักวิชาการสุขาภิบาล 3 - 5)

๒  
๐๕๐.๑๗  
๕๒๖๕๐  
๑.๑

150348

20) หัวหน้างานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (พยาบาลวิชาชีพ 3 - 5)

21) เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ระดับ 2 - 4

#### 1.1.1 กรอบอัตรากำลัง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ ฉะนั้นเพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลเหมาะสมกับรายได้และปริมาณงานของ อบต. ต่างๆ สำนักงาน ก.ท. จึงได้ดำเนินการจัดแบ่งชั้น กนค. ออกเป็น 5 ชั้น โดยนำเรื่องของรายได้ พื้นที่ และประชากร ของ กนค. ต่างๆ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ตาราง 1 แสดงอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลตามชั้น อบต.

ชั้น อบต.	เกณฑ์รายได้	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
1	20 ล้านบาทขึ้นไป	21
2	12 - 20 ล้านบาท	12
3	6 - 12 ล้านบาท	6
4	3 - 6 ล้านบาท	4
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3

นอกจากพนักงานส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้

#### 1.1.2 การกำหนดตำแหน่งลูกจ้าง

สำหรับตำแหน่งลูกจ้างที่ กนค. จะดำเนินการจ้างได้นั้น กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือด่วนมากที่สุดที่ มท. 0318/ว. 1703 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ได้ทั้งบัญชีกำหนดตำแหน่งลูกจ้างของเทศบาลเมืองพัทธยา และสุขาภิบาล มาใช้ซึ่งตำแหน่งต่างๆ ได้แก่

1. คนงานทั่วไป
2. คนงานประจำถาวร
3. คนงานประจำฤดูผลิต
4. คนงานประจำโรงฆ่าสัตว์
5. คนงานประจำเรือยนต์
6. นักการ
7. ภารโรง

8. ยาม
9. คนสวน
10. พนักงานผลิตน้ำประปา
11. พนักงานขับรถยนต์หรือนายท้ายเรือ
12. พนักงานขับรถยนต์
13. พนักงานขับเรือชุด (รถชุด)
14. พนักงานขับเครื่องจักรขนาดเบา
15. พนักงานขับเครื่องจักร
16. พนักงานขับเครื่องจักรขนาดหนัก
17. พนักงานจดมาตรวัดน้ำ
18. พนักงานเทคนิค
19. พนักงานดับเพลิง
20. พนักงานวิทยุ
21. ผู้ช่วยช่างทุกประเภท
22. ครูดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย

นอกจากนี้ sun. สามารถจ้างลูกจ้างในตำแหน่ง เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี, ช่างโยธา, เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่ธุรการ ได้โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0318/ว.2438 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2538

#### 1.11.3 กรอบอัตรากำลังลูกจ้าง

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างประจำได้ตามกำลังรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ของตนเอง ดังนี้

ตาราง 2 แสดงกรอบอัตรากำลังลูกจ้าง ตามกำลังรายได้

รายได้ของ อบต.	จำนวนลูกจ้าง
1. ตั้งแต่ 3 แสนบาทลงมา	1 – 2 คน
2. เกิน 3 แสนบาท ถึง 5 แสนบาท	1 – 4 คน
3. เกิน 5 แสนบาท ถึง 1 ล้านบาท	2 – 8 คน
4. เกิน 1 ล้านบาท ถึง 1.5 ล้านบาท	2 – 10 คน
5. เกิน 1.5 ล้านบาท ถึง 2 ล้านบาท	5 – 14 คน
6. เกิน 2 ล้านบาท ถึง 3 ล้านบาท	5 – 18 คน
7. เกิน 3 ล้านบาท ขึ้นไป	5 – 24 คน

## 2. แนวคิดเรื่องศักยภาพ

การวิจัยครั้งนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาในเรื่อง "ศักยภาพ" ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมมานำเสนอในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

### 2.1 ความหมายของศักยภาพ

จากการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยพบว่ามีความหมายของคำว่า "ศักยภาพ" (Potential) ไว้มากมาย เช่น หมายถึง อำนาจหรือคุณสมบัติที่แฝงอยู่ในสิ่งต่างๆ ซึ่งอาจทำให้พัฒนาหรือแสดงให้ปรากฏเป็นที่ประจักษ์ได้

1) สอ เสถบุตร (2521 : 571) ให้ความหมายว่า ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถที่ซ่อนเร้นอยู่ในขีดแห่งความสามารถ

2) วิวัฒน์ชัย บุญยภักดี (2532 : 42) ได้นิยามว่า ศักยภาพ หมายถึง ความสามารถ หรือความพร้อมในตัวของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่จะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา การปรับปรุง การจัดการ หรือการเข้ามาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ขึ้น

3) เพชรน้อย มงงาม (2539 : 6 - 7) ได้ศึกษาคำจำกัดความของ ศักยภาพ และสรุปว่า ศักยภาพ หมายถึง พลังความสามารถที่แฝงอยู่และสามารถที่จะทำให้ปรากฏได้ ความสามารถที่แสดงหรือปรากฏเป็นได้ทั้งเครื่องชี้หรือสะท้อนศักยภาพในอดีต และเป็นเครื่องบ่งบอกศักยภาพของอนาคต การปรากฏของพลังศักยภาพของสิ่งใดๆ จะเป็นเช่นใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อยสองส่วน คือ พลังความสามารถของสิ่งนั้น และเงื่อนไขบริบทที่เป็นไปได้ ทั้งตัวชัดขวางหรือตัวหนุนเสริม การปรากฏออกมาของศักยภาพนั้นที่สำคัญคือเงื่อนไขบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

นอกจากนี้ยังมีการให้ความหมายโดยจำแนกศักยภาพออกเป็นระดับต่างๆ โดยทั้งศักยภาพระดับบุคคล ระดับองค์กร และศักยภาพในการบริหาร โดยศักยภาพระดับบุคคล มีผู้ให้ความหมายดังนี้

1) นิวเฟลคท (Victoria Neufeldt ,1990 : 460) ให้ความหมายว่า ศักยภาพ หมายถึง พลังหรืออำนาจที่มีอยู่ในตัวบุคคลซึ่งสามารถดึงออกมาใช้ หรือแสดงออกมา หากได้รับการกระตุ้นจากสิ่งภายนอก

2) กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (2524 : 229 - 230) กล่าวว่า ศักยภาพ คือความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ ที่มีความพร้อมจะตอบสนองต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งทางร่างกาย ได้แก่ วุฒิภาวะ (Maturity) ซึ่งหมายถึงการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่ทางร่างกาย และจิตใจ ได้แก่ ความพอใจที่จะสนองต่อสิ่งเร้า หรือพอใจจะกระทำสิ่งต่างๆ ดังนั้นองค์ประกอบที่ทำให้เกิดศักยภาพ ในระดับบุคคล ได้แก่ วุฒิภาวะ หมายถึงความเจริญเติบโตทั้งด้านร่างกาย จิตใจ เซาว์นปัญญา และอารมณ์ รวมถึงประสบการณ์ทางสังคม หรือความรู้เดิม (Experience) ผู้มีประสบการณ์เดิมมากย่อมมีแนวโน้มที่จะเรียนรู้ได้ดีกว่าผู้มีประสบการณ์เดิมน้อย

3) วิชุกร กุหลาบศรี (2541 : 24) ได้ศึกษานิยามของคำว่า ศักยภาพระดับบุคคล ■ ศักยภาพระดับบุคคล หมายถึง สภาวะความสมบูรณ์ทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และอารมณ์ของบุคคลที่พร้อมจะตอบสนองต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยวิธีการหนึ่ง เพื่อให้เกิดการกระทำที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดความประสบความสำเร็จความพร้อมจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับ วุฒิภาวะ ประสบการณ์ทางสังคม ความรู้เดิม ความสนใจ หรือแรงจูงใจ

สำหรับศักยภาพระดับองค์การมีผู้ให้ความหมายดังนี้

1) เยวาลักษณ์ ศิริสุวรรณ (2539 : 7) กล่าวว่า ศักยภาพของบุคคล และองค์การ หมายถึง พลังความสามารถของบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอยู่ในตัว ซึ่งสามารถจะนำออกมาใช้เพื่อดำเนินการหรือประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตได้เป็นผลสำเร็จ หนึ่งจะมีลักษณะที่ไม่ตายตัวแต่อาจจะทำให้มีมากขึ้นหรือแข็งแกร่งขึ้นจากการพัฒนา

จากความหมายของ "ศักยภาพ" ที่นำเสนอมาข้างต้น ทั้งศักยภาพระดับบุคคล ระดับองค์การ สามารถสรุปได้ว่า ศักยภาพ คือ ความสามารถสูงสุดในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคล หรือองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้ สภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ ศักยภาพจึงเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้การทำงานสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

3.1 ความหมายของการพัฒนา ได้มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการพัฒนาไว้ดังนี้ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน 2530:588) ให้ความหมายว่า " การพัฒนา คือ การทำให้เจริญขึ้น "

พระมหาเจดีย์ กิตติปาโล (ม.ป.ป.:1) อธิบายว่า "การพัฒนาหมายถึง การทำให้เจริญก้าวหน้า การไม่หยุดอยู่กับที่ หรือปล่อยให้วันคืนล่วงไปเปล่า ๆ โดยไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงในชีวิต"

ฉลอง มาปรีดา (2537:48) ให้ความเห็นว่า "การพัฒนาหมายถึงการดัดแปลงแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าเดิม"

พระธรรมปิฎก (2539:176-177) ให้ความหมายว่า "การพัฒนา คือการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น มีประโยชน์มากขึ้น เพื่อความสุขของตนเองและสังคมส่วนใหญ่"

ทรรศนะของนักวิชาการดังกล่าว สรุปได้ว่า การพัฒนาหมายถึง กระบวนการพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดัดแปลงแก้ไขให้ดีกว่าเดิมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมส่วนใหญ่

#### 4. เอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

โกวิทย์ พวงงาม (2535 : 35) ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อมี W.R. 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายกัน ดังนี้

- 1 อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน กนก. พบว่ามีปัญหาอุปสรรค ดังนี้
  - 1.1 ที่ทำการ อบต. ยังไม่มีตั้งเป็นของตนเอง
  - 1.2 สถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ ใน อบต.ยังไม่พร้อม ไม่ดี และไม่เพียงพอ
- 2 เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่ามีปัญหาดังนี้
  - 2.1 ไม่ค่อยมีความรู้และมีประสบการณ์ กลัวทำงานไม่ดีเท่าที่ควร
  - 2.2 ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบระเบียบ ข้อบังคับของ กนก. และไม่ค่อยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่างๆ
  - 2.3 ประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่มีความร่วมมือ
  - 2.4 ปลัด กนก. ที่บรรจุใหม่ยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน
  - 2.5 ประธานกรรมการบริหาร กนก. ยังไม่มีความรู้
- 3 เกี่ยวกับการจัดการใน กนก. พบว่ายังมีปัญหาดังนี้
  - 3.1 งบประมาณล่าช้า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้น้อยไม่สอดคล้อง
  - 3.2 การประชุมของสมาชิกสภา กนก. ไม่ตรงตามเวลา ไม่ค่อยพร้อมเพรียง
  - 3.3 บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมมีน้อย
  - 3.4 การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก
  - 3.5 การทำงานไม่ทันงบประมาณเนื่องจากงบประมาณล่าช้า
  - 3.6 ขาดความสามัคคี ขาดการประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จรัส สุวรรณมาลา (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต โดยสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับการใช้การสังเกตการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำรายงานการประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกในสำนักงานสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลจากการวิจัยพบว่า

1. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดเล็กและยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ Paraprofessional ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานกันเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อม มีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนา

ชนบทและ จัดบริการพื้นฐานต่างๆ ซึ่งสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานและร่วมมือช่วยเหลือและจัดกิจกรรมร่วมกันได้

2. สภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีข้อต้อยที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อศักยภาพการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดทำงบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากรจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการศึกษาทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และปัญหาการบริหารงานของสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้บ้างแล้วแต่ยังไม่แพร่หลายมากนัก หากจะมีการศึกษาวิจัยเฉพาะปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างจริงจัง ก็น่าจะช่วยตอบข้อสงสัยต่างๆ และสามารถนำปัญหาและจุดอ่อนต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขซึ่งจะช่วยให้ กนก. สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กรมการปกครอง (2539 ก: 103 - 107) ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงแรก ปีงบประมาณ 2538 จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 61 แห่ง ทั่วประเทศ พบว่าปัญหาการบริหารงาน อบต. มีดังนี้

#### ด้านจัดโครงสร้างและระบบงาน

1. ในการจัดประชุมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรูปแบบรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างในเรื่องรูปแบบของรายงานการประชุม
  2. กนก. ที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองจะมีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสารซึ่งมักกระจัดกระจายไปอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องนั้น
  3. เจ้าหน้าที่ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐาน เกี่ยวกับงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์
  4. สมาชิก อบต. ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
  5. กำนันในฐานะประธานกรรมการบริหาร อบต. ยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาต้อยกว่าฝ่ายบริหาร
  6. เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร หรือ ขัดแย้งกันเองในฝ่ายของตน โดยเฉพาะสาเหตุมาจากการตอรองในการจัดสรรงบประมาณโครงการ
  7. การปฏิบัติงานประจำวันไม่เป็นระบบ
  8. ระบบการสื่อสารระหว่าง อบต. กับ อำเภอ ไม่สะดวก
  9. ขาดแคลนเอกสารและระเบียบที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน
  10. ขาดการประสานงานกันระหว่าง กนก. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล
- กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง (2539 ข: 69 - 72) ได้กล่าวถึงนโยบายรัฐต่อองค์การบริหารส่วนตำบล และภาพลักษณ์ที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องนโยบายที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคัดเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น

2. เสริมสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตัดสินใจเพื่อชุมชนของตนเอง และบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชนในตำบล

3. เร่งรัดการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย โดยขยายฐานประชาธิปไตยไปสู่ปวงชนโดยคาดว่าปี พ.ศ.2541 สมุทรสาครจะได้รับจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

4. การพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากทรัพยากรในพื้นที่ ได้แก่ รั้งนกนางแอ่น แร่ธาตุ ป่าไม้ น้ำบาดาล ปิโตรเลียม เป็นต้น

5. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดการปฏิบัติตามกฎหมายหลัก โดยไม่เข้าไปครอบงำการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. การตรวจสอบงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานที่ทำหน้าที่นอกจากกระทรวงมหาดไทย ยังมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินคอยตรวจสอบสภาพลักษณะที่ควรจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและมีกิจกรรมเพื่อพัฒนาตำบลที่เหมาะสม โดยมีข้อจำกัดทางระเบียบ กฎหมาย ที่ไม่เคร่งครัดเกินไป

2. มีการบริหารงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เกิดความผิดพลาดน้อย

3. ให้มีการบริหารงานที่ "คิดเป็น" โดยเรียนรู้การแก้ไขปัญหาของตนเอง โดย ฟังพาทหน่วยงานนอกให้น้อยที่สุด

4. ให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแพร่หลาย ทั้งในการเลือกตั้ง การบริหารงาน และการติดตามการบริหารงาน

5. มีรายได้มากพอที่จะบริหารงานพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

6. มีบุคลากรที่เป็นคนตำบลภายใต้ความจริงที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่น ย่อมรักท้องถิ่นของตน

7. มีกิจกรรมด้านพัฒนาสังคม องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะมีกิจกรรมพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง ได้แก่ กลุ่มพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ นอกจากนี้ควรมี กิจกรรมต่างๆ ภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งคำนึงถึงการคงอยู่ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



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

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารในระดับตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แต่มาเริ่มเป็นรูปเป็นร่างในปี 2537 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้สภาตำบลทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

## 2. วิธีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

### 2.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ยังไม่มีงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาการแทนประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีอาคารที่ทำการเป็นของตนเองมีป้ายที่ทำการเรียบร้อย ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีอาคารเป็นของตนเองมักใช้อาคารสภาตำบลเดิม หรือเช่าอาคารพาณิชย์หรืออาศัยอาคารที่ว่าการอำเภอเป็นการชั่วคราว ระบบงานสารบรรณมีการจัดทำสมุดคุมทะเบียนรับและสมุดคุมทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสารเป็นหมวดหมู่แฟ้มเอกสารและการจัดตู้เก็บเอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่การจัดแฟ้มเอกสารยังมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก

### 2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการสรรหาคัดเลือกลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลมักใช้หลัก 2 วิธี คือ วิธีแรกสอบข้อเขียนและสอบสัมภาษณ์ วิธีที่ 2 สัมภาษณ์อย่างเดียว ลูกจ้างชั่วคราวมักเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือคณะกรรมการบริหาร

### 2.3 ด้านบริหารการคลังและงบประมาณ

ปัจจุบันรายได้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง มีเพียงประเภทเดียวคือ ภาษีป้าย การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มักเป็นค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุนหรือโครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายปี 2540 ส่วนใหญ่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด

### 2.4 ด้านการบริหารพัสดุองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง มีการจัดทำทะเบียนคุมพัสดุและมีการตรวจสอบพัสดุประจำปี

## 3. ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

### 3.1 ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน

การจัดการประชุมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานประชุม ยังมีความแตกต่าง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งและไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำวันยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่คล่องตัว ขาดแคลนเอกสารระเบียบที่จำเป็นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

### 3.2 ด้านบริหารงานบุคคล

ลูกจ้างชั่วคราวยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่เข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดแคลนบุคลากรในบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทุ่มเทให้การปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าตนช่วยปฏิบัติงานเพียงชั่วคราวเท่านั้น

### 3.3 ด้านบริหารการคลังและงบประมาณ

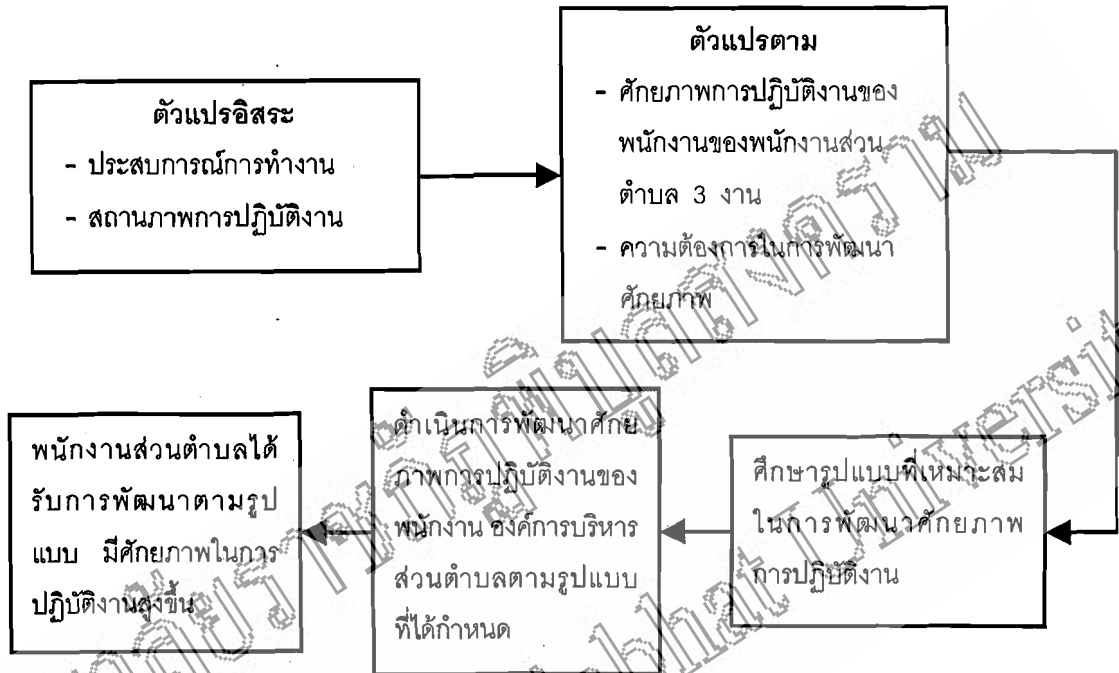
องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยสนใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณเป็นลักษณะเป็นเบี้ยหวัดขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

### 3.4 ด้านการบริหารพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง ขนาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ไม่มีสถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพงกระตุ้นต่อการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุครุภัณฑ์ในพื้นที่แพงกว่าราคากลาง ส่วนปัญหาการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ขอบจำกัดในเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ในส่วนของอำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความรู้ความชำนาญ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล



แผนภูมิ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย