

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นพื้นฐานในการวางกรอบแนวคิดและสมมติฐานในการวิจัย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารงาน
- 2.3 แนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการบริหารงาน
- 2.5 แนวคิดเรื่องการติดต่อสื่อสาร
- 2.6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย
- 2.8 สมมติฐานในการวิจัย

2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองประเทศหรือเรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันมีอยู่ 3 หลักการ คือ

- 1) หลักการรวมอำนาจ
- 2) หลักการแบ่งอำนาจ
- 3) หลักการกระจายอำนาจ

2.1.1 ความหมายหรือคำนิยามของหลักการปกครอง

วิชานภาศิริกุดกิง (2521 : 1) ได้ให้คำนิยามหลักการปกครองทั้ง 3 ประการ ดังนี้ คือ

- 1) หลักการรวมอำนาจ เป็นการรวมอำนาจการบริหาร การปกครองของประเทศไว้ที่ส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการบังคับบัญชา การวินิจฉัยสั่งการกิจการทั้งปวงทั้งประเทศ

2) หลักการแบ่งอำนาจ เป็นหลักการที่ส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ บางส่วนหรือบางประการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนซึ่งถูกส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคหรือเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศให้มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ภายในขอบเขตระเบียบกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้

3) หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางบางประการไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในหลักการทั้ง 3 ประการนี้ไม่มีหลักการใดจะสมบูรณ์ในตัวของมันเองมีทั้งข้อดีข้อเสียจึงไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดใช้หลักใดหลักหนึ่งเพียงอย่างเดียวแต่จะผสมผสานกันทั้งสามหลัก เช่นเดียวกับประเทศไทย

2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจตามคำนิยามของนักวิชาการ

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2503 : 11) ให้ความหมายการกระจายอำนาจการปกครอง ดังนี้ คือ

1) กระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการหรือบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนเอง

2) กระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งและมีอิสระดำเนินการอย่างเหมาะสม

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171) ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์การจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระในการบริหารงานตามสมควรและไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

วิทยา นกาสิริกุลกิจ (2521 : 6) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึงวิธีการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจการดำเนินงาน ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองเพียงแต่รัฐบาลคอยควบคุมให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมาย เท่านั้น

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9 - 10) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การให้องค์กรของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดการกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

ธนศวรรี เจริญเมือง (อ้างถึงในสังสิด พิริยะรังสรรค์, ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2537 : 60) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจกำหนดและจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ของตนเองโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

2.1.3 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจควรมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้ คือ

1) มีการจัดตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณเป็นของตนเองต่างหากจากส่วนกลาง

2) มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่น

3) มีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

4) มีอำนาจจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นเพื่อนำมาบริหารกิจการของท้องถิ่น

2.1.4 ข้อดีข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2522 : 7 - 9) สรุปข้อดี ของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1) สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องจากเป็นองค์กรท้องถิ่นทำให้ทราบปัญหา ความต้องการของท้องถิ่น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเอง

4) ทำให้การบริหารงานคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเพราะท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน

5) เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

1) ถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้มีผลต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ

2) ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น

3) เจ้าหน้าที่ในหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 9) ได้สรุปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองควรมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ

1) ต้องมีระบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสบริหารงานท้องถิ่นของตน

2) ต้องมีสภาท้องถิ่น (Local Council) เป็นสถาบันแสดงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น

3) มีอาณาเขตพื้นที่สำหรับการปกครอง

4) มีองค์กรที่เป็นนิติบุคคล (Jurisdic Person) เพื่อความสมบูรณ์ตามกฎหมาย

5) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีรายได้เป็นของตนเองและมีอำนาจบริหารงาน

6) ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

7) มีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Law Enforcement)

8) ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและยอมรับ สนับสนุน กิจกรรมทั้งหมดของท้องถิ่น

หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นหลักการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกล่าวต่อไป

2.1.5 แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลอันเกิดจากหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการดำเนินการ การตัดสินใจ ความมีอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่รัฐบาลยังควบคุมดูแลท้องถิ่นอยู่ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐโดยรวม

1) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Duane Lockard (อ้างถึงใน วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2521 : 11) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง องค์การสาธารณะที่มีอำนาจตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตที่กำหนด และมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง

William A. Robson (อ้างถึงในปรัชญา เวสารัชช์, 2532 : 425) ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควรซึ่งไม่มากนักมีผลกระทบต่่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มีให้องค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยมีเพียงอำนาจการบริหารการปกครองท้องถิ่นเพียงบางส่วนเพื่อประโยชน์ของชุมชนเท่านั้น

Chamber's Encyclopeadia (1967 : 630) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การบริหารกิจการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีผู้แทนของท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบอย่างมีอิสระภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง

John J. Clarke (อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, น.ป.ป.: 36) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นแห่งใดโดยเฉพาะและอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2521 : 12) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศมีองค์กรที่มาจากผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงาน มีอิสระตามสมควร

ภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนด

ประยุทธ์ พงษ์ทองคำ (ม.ป.ป. : 36) การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง

ไพฑูริย์ ช่างเรียน (2527 : 145) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการ ปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และสร้างความเข้าใจการปกครองตนเองตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย มีองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารงานแทนรัฐบาลกลางเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

อาษา เมฆสวรรค์ (2528 : 21) การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเรื่องต่าง ๆ ได้ตามสมควรแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

จากคำนิยามการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองตนเองเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ บางประการภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดอันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

2) ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ประการ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2532 : 426 - 428) คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศมีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเองทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

(3) มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

(4) มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระหมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กรเพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

3) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 4 ประการ (ประยัตน์ หงษ์ทองคำ, น.ป.ป. : 40 - 46) คือ

(1) เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่นเพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

(2) เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารประเทศกว้างขวาง มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบริหารงานจึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

(3) เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(4) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการปัญหาจึงแตกต่างกันด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถรู้และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4) องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีองค์ประกอบสำคัญ 7 ประการ (ประทาน คงฤทธิศีกษากร, 2526 : 8 - 9) คือ

(1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กรตามกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมายและกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

(4) มีงบประมาณและรายได้เพียงพอกล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของตนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

(5) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์

ประวัติศาสตร์

(6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

(7) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมี อำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแล้วไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

(8) การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปในลักษณะของการควบคุม ดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

5) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2532 : 430 - 431)

คือ

(1) เป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตน

(2) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

(3) การปกครองท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

(4) การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรองรับและรวบรวมความต้องการของประชาชนและจะนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การบริหารงาน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 4 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 69 ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 70 ให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) เทศบาล

(3) สุขาภิบาล

(4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา 71 การจัดระเบียบการปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล อบต. และ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดแบ่งออกเป็น

(1) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(2) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

2.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบล (ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537)

ในปีพุทธศักราช 2537 รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อให้การบริหารงานตำบลมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

1) การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งโดยจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ด้วยการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล)

2) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านตำบลและแพทย์ประจำตำบล
- สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรายการแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน

(2) คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นายอำเภอเป็น ผู้แต่งตั้ง

3) การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

คณะกรรมการบริหารงาน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- บริหารกิจการงานให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลซึ่งรับสิทธิชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- จัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ

- รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

4) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หน้าที่ที่ต้องทำ ดังนี้

(1) จัดให้มีและรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและคนพิการ

(7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย และกิจกรรมอื่นที่อาจจัดทำได้ ดังนี้

- ให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและการเกษตร

- ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า

- ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

- ให้มีและบำรุงสถานที่สาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ

- ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์และส่งเสริมให้มีกิจกรรม
ครัวเรือน

- ส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

5) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งที่มา ดังนี้

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์เมื่อจับแล้ว
ให้ส่งมอบเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บแล้วจัดสรรให้จากภาษี ค่าธรรมเนียม รถยนต์ ล้อเลื่อน
ค่ากาฬหลวงแร่ ค่ากาฬหลวงปิโตรเลียม และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติเป็นต้น

(3) จากการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ
สิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรั้งนกอีแอ่น ค่ากาฬ
หลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตาม
ประมวลกฎหมายที่ดิน

(5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6) รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายโดยการจัดทำข้อบังคับงบประมาณของคณะกรรมการ
บริหารซึ่งเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอความเห็นชอบแล้วเสนอนายอำเภออนุมัติ
เป็นรายจ่าย ดังนี้

(1) เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ

(2) ค่าใช้สอยอื่น ๆ เช่น ค่าวัสดุครุภัณฑ์

(3) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ

(4) ค่าสาธารณูปโภคและเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

(5) รายจ่ายอื่น ๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้

7) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

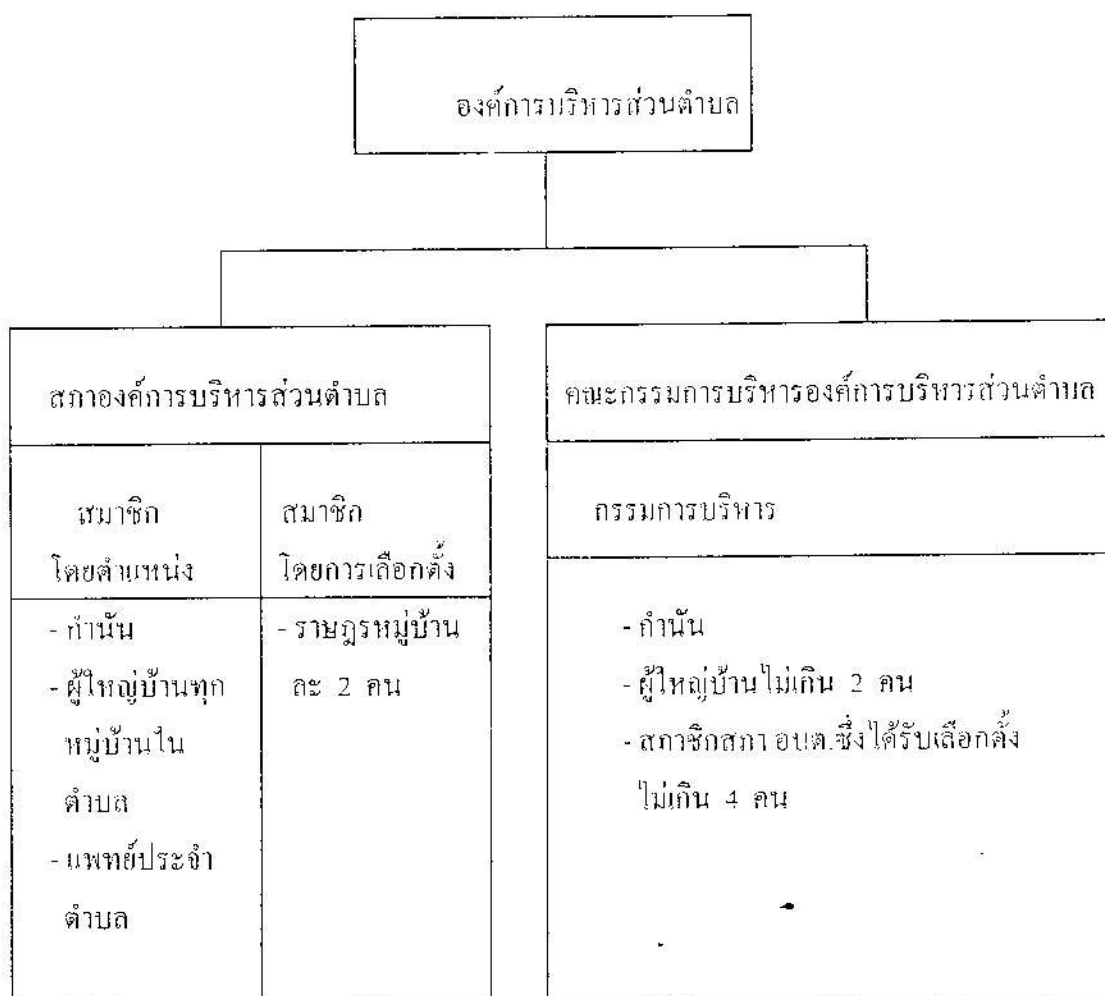
(1) นายอำเภอกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม

กฎหมาย

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หากมีกรณีกระทำการเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งเมื่อเห็นว่ามีกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงสรุปว่าแนวคิด การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ผู้วิจัยนำแนวคิดนี้มาเพื่ออธิบายให้เข้าใจในเรื่องรูปแบบ หลักการปกครองท้องถิ่นและที่มาขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล

และองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ผู้วิจัยศึกษาี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดหรือรองรับ (The formal authority concept) เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของอำนาจหน้าที่ มีนักวิชาการได้ให้ทรรศนะความหมายของอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้ คือ

พินตจรรย์ นามวิวัฒน์ (2532 : 179-181) ให้ความหมายอำนาจหน้าที่ว่า หมายถึง สิทธิ (Right) ที่จะตัดสินใจกระทำการและใช้ทรัพยากรขององค์การโดยมีอำนาจบังคับการ กระทำของผู้อื่นในองค์การให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้น ๆ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งได้มาโดยตำแหน่ง และการบังคับใช้อำนาจหน้าที่จะกระทำได้เฉพาะภายในขอบเขตของตำแหน่งหน้าที่ และเพื่อความแน่ใจตามวัตถุประสงค์ขององค์การเท่านั้น ในส่วนของที่มาของอำนาจหน้าที่ มีที่มา 3 ประการคือ

2.3.1 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย หมายถึง เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีที่มาจากสถาบันระดับสูงของสังคม และสมาชิกทุกคนในสังคมยอมรับจากแนวคิดนี้ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ควบคู่กับตำแหน่งดังนั้นเมื่อใครมาดำรง

ตำแหน่งนั้น ๆ จะมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยอัตโนมัติ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับไว้แล้ว

2.3.2 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับและปฏิบัติตาม มีสาระสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ต้องอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ ต้องอยู่ในขอบเขตความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ต้องให้ผู้ปฏิบัติงาน มีความเข้าใจ และต้องไม่ขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน

2.3.3 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถ กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถของบุคคลที่มีเหนือกว่าบุคคลอื่น อันเกิดจากบุคลิกภาพ พฤติกรรมการกระทำ เป็นผลให้บุคคลอื่นยอมรับสรรเสริญและปฏิบัติตาม

บรรพต วีรชัย (2519 : 274 - 276) อธิบายแนวคิดของ แมกซ์ เวเบอร์ เกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจที่ได้มาตามกฎหมาย ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 2 ประการคือ

1) หลักเหตุผล หมายถึง สิ่งที่ถูกต้องเป็นเหตุที่ทำให้เกิดผล คือ ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน หรือการกระทำใด ๆ

2) กฎหมายหรือข้อบังคับ ได้แก่ บรรพัตฐานทางกฎหมาย ซึ่งสมาชิกในสังคมยอมรับ และปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรองรับการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นระเบียบปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ และผู้ใช้อำนาจอันชอบธรรมนี้ ต้องใช้อำนาจในขอบเขตแห่งกฎหมายเท่านั้น อำนาจลักษณะนี้เป็นอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการกลั่นกรองแล้ว ผู้ปฏิบัติจึงต้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น

อุทัย หิรัญโต (2526 : 13) ได้ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่า หมายถึง สิทธิที่จะสั่งการใด ๆ หรือปฏิบัติการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดไว้ เป็นอำนาจที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคล เมื่อบุคคลพ้นจากตำแหน่งไปแล้วอำนาจก็หมดไปแต่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่

จากแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่เกิดจาก กฎระเบียบ ขนบธรรมเนียมประเพณี และความสามารถของบุคคล ในหน่วยการปกครองรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยกำหนดให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงาน กิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่องค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นี้ผู้วิจัยได้นำมาอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายที่กรรมการบริหารต้องรู้

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการบริหารงาน

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรู้

1) ความหมายของความรู้

เบนจามิน เอส. บลูม (Bloom อ้างถึงใน อรวรรณ เอ็นใจ, 2535 : 12) ให้ความหมายของความรู้ หมายถึง เรื่องเกี่ยวกับการระลึกได้ถึงสิ่งทั่วไป และสิ่งเฉพาะ ระลึกถึงวิธีการ กระบวนการ หรือสถานการณ์ต่างๆ โดดเน้นความจำเป็นกระบวนการเชื่อมโยง

จิตรา วสุวานิช (2528 : 6) ให้ความหมายความรู้ หมายถึง การจำข้อเท็จจริง เรื่องราว รายละเอียดต่างๆ ที่ปรากฏในตำรา หรือสิ่งได้รับจากการบอกกล่าว

ชวาล แพร่ดกุด (อ้างถึงใน ศุภเกียรติ จิตะฐาน, 2538 : 32) ให้ความหมายความรู้ หมายถึง สมรรถภาพทางสมองในด้านความจำ โดยใช้วิธีการวัดเป็นหลัก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 10) ให้ความหมายความรู้ว่าเป็นพฤติกรรมขั้นต้นที่ผู้เรียนเพียงแต่จำได้ อาจจะโดยการฝึก การมองเห็น และการได้ยินก็จำได้ ความรู้นี้ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับความหมาย คำจำกัดความ ข้อเท็จจริง และวิธีการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

จากความหมายของความรู้ดังกล่าวข้างต้น หอสรุปได้ว่า ความรู้ หมายถึง ข้อเท็จจริงข้อมูล รายละเอียด และพฤติกรรมต่างๆที่บุคคลได้รับจากการจำ การศึกษา การเรียนรู้ และสะสมรวบรวมไว้และแสดงออกมาในเชิงพฤติกรรมที่สามารถวัดและสังเกตได้

2) ระดับความรู้

เบนจามิน เอส. บลูม (Bloom อ้างถึงใน สุรเกียรติ์ วีตะฐาน, 2538 : 34) ได้แบ่งความรู้ออกเป็น 6 ระดับ คือ

(1) ความรู้ (Knowledge) เป็นการเรียนรู้ที่เน้นถึงความจำที่เริ่มจากสิ่งง่าย ๆ ไม่ใช้ความสามารถทางสมองมากนัก ได้แก่

- ความรู้เกี่ยวกับความหมายของคำ บุคคล สถานที่ เหตุการณ์ เป็นต้น
- ความรู้เกี่ยวกับแบบแผนและระเบียบวิธีการปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
- ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎี โครงสร้าง และกฎ

(2) ความเข้าใจ (Comprehension) เป็นความรู้ความจำที่บุคคลสามารถแปลความ ตีความ และขยายความได้

(3) การนำไปใช้ (Application) หมายถึง การนำความรู้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหามิใช่สถานการณ์จริง

(4) การวิเคราะห์ (Analysis) หมายถึง ความสามารถในการแยกส่วนประกอบย่อยๆออกเพื่อให้เข้าใจส่วนรวมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(5) การสังเคราะห์ (Synthesis) เป็นความสามารถในการรวบรวมส่วนประกอบย่อยๆ หลายส่วนประกอบเข้าด้วยกันเป็นส่วนใหญ่หรือเป็นเรื่องของกระบวนการรวมส่วนต่างๆของเนื้อหาสาระเข้าด้วยกัน

(6) การประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นพัฒนาการทางความคิดระดับสูงสุดเป็นความสามารถที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจ การนำไปใช้ การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์

3) การวัดความรู้

ไพศาล หวังพานิช (2526 : 96 - 105) ได้สรุปรายละเอียดการวัดความรู้ไว้ 3 ด้านคือ

(1) ด้านเนื้อหารายละเอียด เป็นการถามรายละเอียดของเนื้อหาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและรายละเอียดของเนื้อหาสาระต่าง ๆ

(2) ด้านวิธีดำเนินการ เป็นการถามวิธีการปฏิบัติต่างๆ แบบแผน ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหลายโดยยึดกฎเกณฑ์หรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นหลัก

(3) ด้านความรู้รอบข้อคิด เป็นการถามความสามารถในการจัดทำข้อสรุปหรือหลักการที่เกิดจากการผสมผสานหาลักษณะร่วมเพื่อรวบรวม หรือย่อเนื้อหาและสรุปเป็นกฎเกณฑ์

4) เครื่องมือที่ใช้วัดความรู้

เดียนใจ เกตุษา (อ้างถึงใน สุรเกียรติ์ จิตะฐาน, 2538 : 40) กล่าวว่าความรู้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) แบบทดสอบปรนัยและแบบทดสอบอัตนัย ได้แก่ เป็นคำถามให้เลือกตอบทางใดทางหนึ่ง เช่น ถูก - ผิด , ใช่ - ไม่ใช่ หรือให้เลือกตอบคำตอบที่ถูกที่สุด เป็นต้น

(2) แบบวัดพฤติกรรมทางสังคม ได้แก่ แบบสอบถาม การสังเกต แบบสำรวจ เป็นต้น

การศึกษาเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงานในครั้งนี้ ผู้วิจัยวัดความรู้ของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านรายละเอียดของเนื้อหา วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานในเรื่องระเบียบการประชุมคณะกรรมการบริหาร การจัดทำร่างข้อบังคับตำบล และการบริหารงานบุคคลโดยใช้เครื่องมือแบบสอบถาม

จากแนวความคิดเรื่องความรู้ดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องความรู้มาเป็นตัววัดความสามารถในการปฏิบัติงานตัวหนึ่ง เพราะการศึกษาเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงานของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งนี้เป็นการศึกษาความสามารถในด้านความรู้ และการนำความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านหนึ่งไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่กรรมการบริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและสามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติงาน

1) แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถ (Ability)

มีนักวิชาการได้ศึกษาและให้ความหมายของคำว่า ความสามารถ ดังนี้

พจนานุกรมไทย (2519 : 970) ให้ความหมายความสามารถหมายถึง สมรรถภาพการทำได้ ความเชี่ยวชาญและความสันทัด

พจนานุกรมไทยฉบับเฉลิมพระเกียรติ (2530 : 532) ให้ความหมายความสามารถหมายถึง การจัดทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ ความสันทัดจัดเจนและความเชี่ยวชาญ

พจนานุกรมอังกฤษ - ไทย ฉบับใหม่ (2522 : 2) ให้ความหมายคำว่าความสามารถไว้ 2 ประการ คือ

(1) ความสามารถ หมายถึง สมรรถนะ และสมรรถภาพในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ หรือทำเป็น เช่น สามารถพูดภาษาต่างประเทศได้ เป็นต้น

(2) ความสามารถ หมายถึง ความสามารถทางสติปัญญา ที่จะเรียนรู้และเข้าใจสิ่งต่างๆ หรือความรู้

เดโซ สวานานนท์ (2512 : 1) ให้ความหมายความสามารถ หมายถึง การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกาย หรือการกระทำทางจิตใจและความสามารถนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- ความสามารถทั่วไป หมายถึง ความสามารถที่จะทำงานได้ทุกด้าน
- ความสามารถเฉพาะ หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการเฉพาะอย่างได้ทันทีทันใด เช่น ความสามารถในการอ่าน เขียน เรียน เป็นต้น

จรินทร์ ชานีรัตน์ (2517 : 3) ให้ความหมายความสามารถ หมายถึง สมรรถภาพประจำตัวบุคคลที่จะกระทำกิจกรรมใดๆให้สำเร็จ เช่น ความสามารถทางวิชาการ ความสามารถทางกาย ความสามารถทั่วไปที่สามารถทำงานทุกอย่างได้ และความสามารถเฉพาะ เรื่อง

อนันต์ อนันตกุล (2534 : 17 - 18) ได้ให้ความหมายความสามารถ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานได้สำเร็จมากน้อยเพียงใด

สุวรรณา มาระโพธิ์ (2535 : 8) ให้ความหมายความสามารถในการทำงาน หมายถึง ความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับการทำงานในชุมชน

วิเชียร แพทยาคม (2510 : 413 - 421) ให้ความหมายความสามารถ หมายถึง

- การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้
- เป็นความรู้ที่ได้จากการเรียนรู้และการจำ
- ความชำนาญจากการปฏิบัติงาน

ประคินันท์ อุปรมัย (2518 : 39) กล่าวว่าความสามารถ หรือสติปัญญา หมายถึง ความสามารถในการกระทำกิจกรรมต่างๆ อย่างมีเหตุผลและมีจุดมุ่งหมาย และเป็นความสามารถที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคล

สมจิต สวชนไพบูลย์ (2526 : 2) กล่าวว่าความสามารถ หมายถึง ความสามารถในด้านความรู้ และนำความรู้ไปปฏิบัติให้เกิดการพัฒนาทางสติปัญญา ร่างกายและสังคม

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความสามารถ จึงกล่าวได้ว่า ความสามารถ หมายถึง การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สำเร็จได้ และหมายถึง ความรู้ซึ่งเป็นผลจากการเรียนรู้ การศึกษา และสามารถนำไปปฏิบัติหรือกระทำให้เกิดผลสำเร็จได้แต่จะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ

ความสามารถแต่ละบุคคล จะเห็นว่าความสามารถเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรม การกระทำซึ่งแสดงออกมาโดยมีเป้าหมายคือสิ่งใดสิ่งหนึ่งและมีความสัมพันธ์กับความรู้และการปฏิบัติงาน

2) การทดสอบความสามารถ

สรีรียา นิยมธรรม และประภัศร นิยมธรรม (2520 : 201) กล่าวว่าความสามารถของมนุษย์แต่ละคนแตกต่างกันในแง่ต่างๆ ความสามารถเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ความรู้ ทักษะ ความถนัด ของแต่ละบุคคล ดังนั้นการทดสอบความสามารถจึงเป็นการวัดความรู้ ทักษะ และความถนัดของแต่ละบุคคล

พรหมทิพา รุจิพร (2523 : 251 - 252) กล่าวว่า การทดสอบความสามารถ (Ability) มี 2 ประเภทคือ

(1) การทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น ข้อสอบทางการศึกษา

(2) การทดสอบความถนัด เช่น ทดสอบความถนัดทางการเรียน การใช้มือ และการใช้เครื่องกล

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2535 : 227) กล่าวว่า การทดสอบผลสัมฤทธิ์เป็นการทดสอบความสามารถด้านความรู้โดยการนำความรู้ไปใช้ได้มากน้อยเพียงใด และสามารถปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์หนึ่งได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้นการทดสอบความสามารถด้านนี้จึงเป็นการวัดความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น

จึงสรุปว่า การทดสอบความสามารถเป็นการทดสอบหรือวัดความรู้ และนำความรู้ไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

2.4.3 แนวคิดเรื่องการบริหาร

1) ความหมายของการบริหารงาน

การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะการบริหารงานเป็นหลักวิชาอย่างหนึ่งที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าทดลองอย่างมีระบบแล้วสรุปออกมาเป็นหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี การบริหารงานตามหลักการหรือทฤษฎีไม่สามารถจะทำให้งานมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้จำเป็นต้องอาศัยศิลปะเข้ามาช่วย กล่าวคือ ต้องรู้จักนำหลักการบริหารงานไปดัดแปลงใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ต่าง ๆ มี นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย คำว่า “การบริหารงาน” ไว้ดังนี้

Herbert A. Simon (อ้างถึงใน กมล อุดุลพันธ์, 2525 : 5) ให้ความหมายการบริหารงาน หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ดังนี้