

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาเพื่อเป็นพื้นฐานกรอบแนวคิดของการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหารายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

- 1) รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น
- 2) ความหมายของการกระจายอำนาจ
- 3) เหตุผลของการกระจายอำนาจ
- 4) รูปแบบของการกระจายอำนาจ
- 5) การปกครองท้องถิ่นของไทย
- 6) สาระสำคัญของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ

- 1) ความหมายขององค์การ
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ
- 3) ทฤษฎีองค์การ

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความพร้อม

- 1) ความหมายของความพร้อม
- 2) องค์ประกอบเกี่ยวกับความพร้อม
 - บุคลิกภาพ
 - แรงจูงใจ
 - ความรู้

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1.1 รัฐธรรมนูญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวดรวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ และรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมายและดำเนินกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2.1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจนั้นเป็นที่ถกเถียงกันในทุกประเทศ เพราะถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย แต่แนวความคิดของแต่ละกลุ่มบุคคลก็แตกต่างกัน บางกรณีจะเน้นเรื่องการปฏิรูปการเมืองในเรื่องการกระจายหน้าที่สู่ผู้ปกครองส่วนภูมิภาค บางกรณีก็จะเน้นในเรื่องการเปลี่ยนแปลงหน้าที่รับผิดชอบระหว่างฝ่ายรัฐและเอกชน ในบางกรณีจะมีการแสวงหาความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปบทบาทภาครัฐกับการใช้กลไกตลาด เพื่อที่จะกระตุ้นให้มีการตอบสนองจากสังคม

Bennett (1990 ; อ้างอิงจาก ชูชัย ศุภวงศ์ และยวดี คาคการณ์ไกล. 2541 : 11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นแนวความคิดที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านรัฐธรรมนูญ การเงิน และส่วนประกอบอื่น ๆ ในประเทศ

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2545 : 64) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น ให้นหน่วยงานบริหารของประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการแทน

วรทัต ลักษณ์นันทน์ (2545 : 7-12) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกระจายภาระความรับผิดชอบให้กับผู้ปกครองท้องถิ่น อบต. ดังนี้

1. การกระจายภาระกิจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนา จากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเอง
2. การกระจายอำนาจการตัดสินใจตามภารกิจหน้าที่ จากส่วนกลางกระจายไปให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

3. การกระจายงบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และกำหนดความต้องการของตนเอง

4. การกระจายความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ ให้กับผู้บริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนร่วมกันตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปด้วยความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม

จิรัตรม์ ศรีรัตนบัลล์ (2543 : 67) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการถ่ายโอนอำนาจ และความรับผิดชอบให้ตรวจสอบจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น ให้ชุมชนและท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การกำหนดนโยบาย การแสวงหา และการบริหารจัดการทรัพยากร จัดระบบบริการให้ตอบสนองความต้องการของตน

โกวิท พวงงาม (2546 : 28-29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจจะมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการ จากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

กระทรวงสาธารณสุข (2546 : 26) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจด้านสุขภาพว่า การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ หมายถึง การสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในการดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัว การเข้ามามีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและชุมชน ในการบริหารจัดการระบบสุขภาพ โดยชุมชนนั้นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการจัดการด้านสุขภาพพอสมควร และมีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่จะให้ระบบมีความเป็นบูรณาการ ให้มากที่สุด

จากความหมายของการกระจายอำนาจที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากส่วนกลาง ไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการแทน ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และหน้าที่การบริหารจัดการ เพื่อให้การบริหารจัดการภายในท้องถิ่นมีความรวดเร็ว และมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น

2.1.3 เหตุผลของการกระจายอำนาจ

ด้วยเหตุที่การกระจายอำนาจ เป็นหัวข้อที่อยู่ในความสนใจ ในวงการนักวิชาการและผู้บริหาร ตลอดจนผู้กำหนดนโยบายที่มีหัวก้าวหน้า ดังนั้น ความหลากหลายของเหตุผล และความหมายจึงมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหมู่ผู้เชี่ยวชาญ หลังจากการสำรวจงานการศึกษาหลายชิ้น ได้ข้อสรุปว่า เหตุผลโดยรวมสำหรับเหตุผลของการกระจายอำนาจมีดังต่อไปนี้ (Rondinell, 1990 : 45-48 ; อ้างอิงจาก ชูชัย ศุภวงค์ และยุวดี คาคการณ์ไกล, 2541)

2.1.3.1 การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่ง ที่สามารถแก้ปัญหาคอขวดของรัฐบาลกลางโดยการให้อำนาจการจัดการแก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับปัญหา การกระจายอำนาจสู่ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถกระจายหรือจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองกับความต้องการและปัญหาของคนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น

2.1.3.2 การกระจายอำนาจ สามารถลดขั้นตอนและวิธีการที่ยุ่งยากต่าง ๆ ในส่วนกลางจากการที่มีขั้นตอนที่ซับซ้อน เกิดจากการรวมอำนาจและรวมทรัพยากรไว้ในส่วนกลาง หรือเมืองหลวงมากเกินไป

2.1.3.3 การกระจายหน้าที่และส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ให้ไปทำงานในส่วนภูมิภาคจะทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การติดต่อที่ใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนในท้องถิ่นจะทำให้ทั้ง 2 ฝ่าย มีความเข้าใจกันดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การกำหนดนโยบายและแผนงานสำหรับโครงการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1.3.4 การกระจายอำนาจทำให้รัฐบาลส่วนกลาง สามารถแทรกซึมนโยบายของรัฐเข้าไปในพื้นที่ที่ไกลจากเมืองหลวง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในพื้นที่เหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐน้อยมาก เพราะแผนพัฒนาฯ ของรัฐบาล มักจะไม่เป็นที่เข้าใจหรือถูกละเลยหรือถูกทำลายโดยผู้นำท้องถิ่น

2.1.3.5 การกระจายอำนาจ จะสามารถทำให้กลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง ศาสนา เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันมากขึ้นในการกระจายทรัพยากรและอื่น ๆ ไปสู่กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้

2.1.3.6 การกระจายอำนาจ จะนำไปสู่การเพิ่มความสามารถในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นและสถาบันหรือองค์กรเอกชนในต่างจังหวัด ซึ่งจะทำให้เขาสามารถปฏิบัติหน้าที่บางอย่างที่กระทรวงในส่วนกลางไม่สามารถทำได้ดีเท่าที่ควร เช่น การบำรุงรักษาถนน และสาธารณูปโภค ในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังสามารถเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พัฒนาทักษะการบริหารงานอีกด้วย

2.1.3.7 การกระจายอำนาจ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง โดยการลดงานประจำของผู้บริหารระดับสูง ซึ่งงานเหล่านี้ถ้าให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำอาจจะได้ผล

ดีกว่า ทำให้ผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารในส่วนกลาง ไม่ต้องเสียเวลาไปดำเนินงานในท้องถิ่น ทำให้มีเวลาในการใช้ความคิดในการวางแผนดูแลด้านนโยบาย และกำกับการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1.3.8 การกระจายอำนาจ ยังสามารถสร้างโครงสร้างที่ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ในกระทรวง และหน่วยงานส่วนกลาง สามารถประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพกับผู้นำท้องถิ่น และองค์กรเอกชน เพื่อสาธารณะประโยชน์ในภูมิภาคต่าง ๆ ดังนั้น ภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น จะเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นจุดประสานงานของโครงการมากมาย ซึ่งรัฐบาลต้องทำในเขตชนบท

2.1.3.9 โครงสร้างของรัฐที่มีการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็น เพราะนำไปสู่การเกิดกลุ่มองค์กรสมาคมของภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ จะเอื้ออำนวยต่อการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

2.1.3.10 การกระจายอำนาจโดยการสร้างทางเลือกในการตัดสินใจให้กับท้องถิ่น อาจจะทำให้อิทธิพลของท้องถิ่นลดลง ซึ่งคนเหล่านี้มักจะไม่สนใจกับการพัฒนาของชาติ และไม่ใส่ใจต่อความต้องการของกลุ่มคนยากจนชุมชนชนบท

2.1.3.11 การกระจายอำนาจ สามารถนำไปสู่การบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีความคิดสร้างสรรค์มากขึ้น หน่วยงานบริหารในภูมิภาค จังหวัด หรืออำเภอ อาจจะมีโอกาสในการทดสอบแนวความคิดใหม่ ๆ มากขึ้น และทดลองนโยบายและโครงการใหม่ ๆ ในพื้นที่บางแห่ง โดยไม่ต้องนำไปใช้ในทุกท้องถิ่นในประเทศ ถ้าการทดลองล้มเหลวผลกระทบจะถูกจำกัดอยู่แต่ในท้องที่เล็ก ๆ ถ้าประสบผลสำเร็จก็จะสามารถนำไปใช้ในท้องที่อื่น ๆ ในประเทศได้

2.1.3.12 การกระจายอำนาจด้านนโยบายที่มีอยู่ในแผนพัฒนารวมทั้งการกระจายหน้าที่การจัดการ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถกำหนดสถานที่บริการและอำนวยความสะดวกภายในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะมีการพิจารณาถึงพื้นที่ห่างไกลและด้อยหลังในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานส่วนกลาง

2.1.3.13 การกระจายอำนาจทำให้เสถียรภาพทางการเมืองและความสามัคคีของคนในชาติมีมากขึ้นโดยให้กลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศสามารถตัดสินใจร่วมกันโดยตรง และมีบทบาทในการรักษาระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1.3.14 การกระจายอำนาจ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ โดยการลดความไม่มีประสิทธิภาพของการตัดสินใจจากส่วนกลาง เนื่องจากการ

ตัดสินใจจากส่วนกลางของโครงการต่าง ๆ มีขนาดใหญ่เกินไป ค่าใช้จ่ายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

2.1.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีได้หลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับประเภทอำนาจที่ให้ และเป้าหมายของการกระจายอำนาจดังนี้

2.1.4.1 การลดความเข้มข้นของอำนาจในส่วนกลางเกี่ยวข้องกับการจัดสรรหน้าที่รับผิดชอบภายในรัฐบาลกลางเท่านั้น การลดความเข้มข้นของอำนาจมีได้หลายระดับในด้านหนึ่ง สิ่งที่เรียกว่าการกระจายอำนาจในบางประเทศ มีความหมายเพียงการโอนภาระงานจากกระทรวงหรือสำนักงานใหญ่ในส่วนกลางไปสู่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่อยู่ในท้องถิ่น โดยไม่ได้ให้อำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าการลดการกระจุกตัวไม่ได้เป็นการโอนอำนาจ หรือการจัดการจากส่วนกลางไปสู่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรนอกรัฐบาลกลาง แต่หากการบริหารงานนั้นนำไปสู่ความใกล้ชิดกับประชาชน จะทำให้ประชาชนมีความเข้าใจในสิ่งที่รัฐบาลเสนอดีขึ้น และมีแนวโน้มที่จะยอมรับความคิดและวิธีการปฏิบัติใหม่ ๆ มากขึ้น

2.1.4.2 การมอบหมายงานให้แก่องค์กรกึ่งอิสระ หรือองค์กรที่อิงอยู่กับหน่วยงาน คือ การมอบอำนาจในการบริหารและตัดสินใจแก่องค์กร ซึ่งไม่อยู่ในโครงสร้างตามปกติของรัฐบาล การมอบหมายงานรัฐบาลกลางแก่องค์กร เช่น บริษัทมหาชน องค์กรพัฒนาเฉพาะพื้นที่ องค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะด้าน และองค์กรชำนาญพิเศษเฉพาะโครงการ การมอบอำนาจ หมายถึง การโอนหรือสร้างอำนาจที่จะวางแผนหรือปฏิบัติงานในกิจกรรมเฉพาะด้านอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ให้แก่องค์กรที่มีความสามารถดำเนินงานโดยไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.1.4.3 การมอบอำนาจ คือ การมอบอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ ด้วยวิธีนี้ รัฐบาลกลางจะลดหรือละทิ้งหน้าที่บางอย่าง และตั้งหน่วยงานใหม่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่นี้แทนเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง ของการกระจายอำนาจที่จะก่อให้เกิดพลังและความอิสระของหน่วยงานปฏิบัติ การมอบอำนาจ มีลักษณะดังนี้

1) หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐบาลมีสิทธิ มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และมักถูกมองว่าเป็นหน่วยงานอิสระที่ผู้ที่มีอำนาจจากส่วนกลางไม่มีส่วนหรือมีส่วนน้อยมากในการควบคุมโดยตรง

2) หน่วยงานท้องถิ่นควรมีขอบเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ในการปฏิบัติที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางมักจะพยายามทำให้หน่วยงานท้องถิ่นปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของการพัฒนาระดับชาติ และมีการควบคุมบางอย่างทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็น

ทางการ เช่น โครงการที่ใช้เงินทุนระดับชาติ ซึ่งทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น และในบางครั้งแม้เป็นโครงการท้องถิ่นโดยตรง การกำหนดโครงการระดับชาติ โดยมีเป้าหมายระยะเวลา และงบประมาณที่ชัดเจนเท่าที่จะทำได้ในระดับท้องถิ่น การกำหนดคำสั่งหรือแนวทางเป็นครั้งคราว รวมถึงการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคต่าง ๆ โดยการออกหนังสือเวียนคู่มือ หรือตัวอย่างกฎระเบียบ เป็นต้น

3) การโอนหน้าที่ของรัฐบาลไปให้สถาบันที่ไม่ใช่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบแทน คือ การโอนความรับผิดชอบต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาล เช่น หน้าที่ในการวางแผนและการบริหารงาน หรือหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐบาลไปสู่องค์กรนอกภาครัฐหรืออาจเป็นหน่วยงานอาสาสมัคร หรือองค์กรเอกชน ในบางกรณีรัฐบาลอาจโอนหน้าที่ให้องค์กรที่มีลักษณะ “คู่ขนาน” เช่น สมาคมการค้าและอุตสาหกรรมระดับชาติ สมาคมวิชาชีพ หรือสหกรณ์ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตออกกฎระเบียบ หรือควบคุมดูแลสมาชิกของตน ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนา ซึ่งหน้าที่นี้ก่อนหน้าที่ควบคุมดูแลโดยรัฐบาล ในอีกกรณีหนึ่ง รัฐบาลอาจกระจายอำนาจ โดยการเปลี่ยนหรือโอนความรับผิดชอบจากการผลิตสินค้าและให้บริการไปให้แก่หน่วยงานเอกชน หรือกระบวนการที่เรียกกันว่า “การทำให้เป็นภาคเอกชน” (Privatization) ในบางประเทศเรียกว่า “การจัดการโดยตนเอง” (Self-Management) ได้มีการจัดให้มีขึ้น เพื่อให้พนักงานในรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์การผลิตทำการวางแผนและจัดการกิจกรรมในองค์กรตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงหรือควบคุมโดยตรงจากรัฐบาล มีบ่อยครั้งที่รัฐบาลได้โอนความรับผิดชอบ หรือการมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับองค์กร ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้ อาจเป็นการริเริ่ม และดำเนินการโดยสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ เช่น สหกรณ์ชาวนา สมาคมสินค้าชุมชนที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน องค์กรพัฒนาหมู่บ้าน สหภาพแรงงาน หรือสมาคมเด็กและสตรี นอกจากนี้การกระจายอำนาจแบบมีแนวความคิดที่เกี่ยวกับ “การลดระดับความเป็นราชการ” (Debureaucratization) นั่นคือ การให้คนจำนวนมากที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แทนที่จะให้การตัดสินใจกระทำโดยคนกลุ่มเดียวในรัฐบาล ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่ง

รูปแบบการกระจายอำนาจแต่ละอย่าง มีนัยที่แตกต่างกันในโครงสร้างขององค์กรในอำนาจและสิทธิหน้าที่ที่จะโอนย้าย ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชน เงื่อนไขที่จะประสบความสำเร็จและมีข้อดีข้อเสียในแต่ละรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่ว่าจะแต่ละอย่างไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ในข้อเท็จจริงรัฐบาลต่าง ๆ จะใช้รูปแบบบางอย่างที่ผสมผสานกันในการวางแผน การตัดสินใจและการดำเนินงาน รัฐบาลที่มีการรวมศูนย์อำนาจมากในประเทศกำลังพัฒนา ได้มีการทดลองรูปแบบเกือบทุกรูปแบบ ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการลดการกระจุกตัวและการมอบหมาย

งานในหลายประเทศ แต่ก็ประสบกับความยากลำบากในการลดการกระจุกตัวของการวางแผนพัฒนาและการกระจายหน้าที่การบริหาร หรือในบางแห่งแม้ประสบความสำเร็จในการกระจายการบริหารออกไปแต่ก็มิได้เกิดประโยชน์ตามที่ตั้งใจเอาไว้

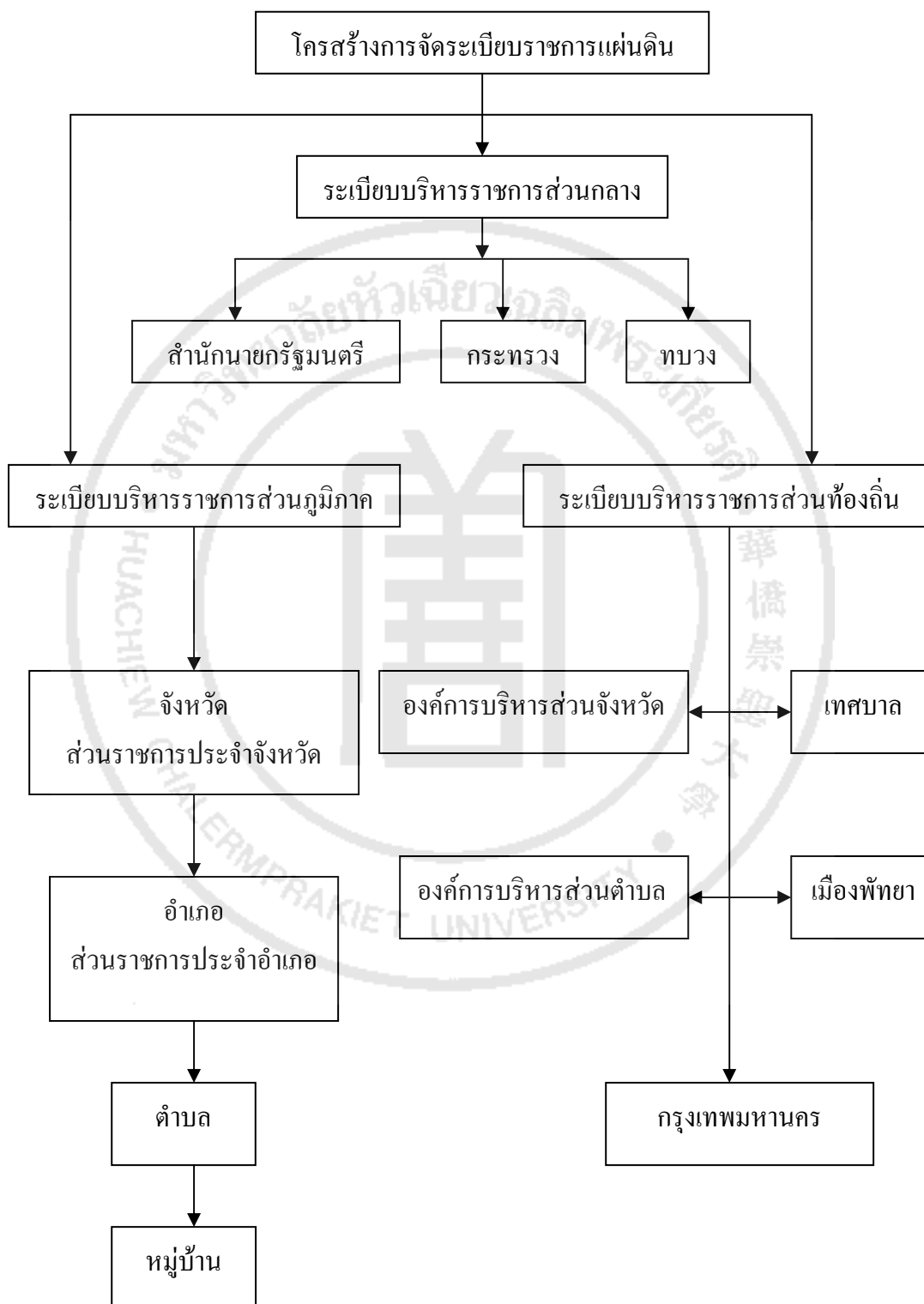
2.1.5 การปกครองท้องถิ่นของไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย พ.ศ. 2534 แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย 1) ส่วนกลาง ส่วน 2) ส่วนภูมิภาค 3) ส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน มีอยู่ 4 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
2. เทศบาล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แผนภูมิที่ 2.1
โครงสร้างการจัดระเบียบราชการ



ที่มา : โกวิทช์ พวงงาม (2544 : 82)

กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เดิมรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเรามี 5 รูปแบบ คือ มีรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็นรูปแบบเก่าแก่ที่สุด ปัจจุบันสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

อบต. คือ หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนในแต่ละหมู่บ้านเข้าไปเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารงานของตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง, 2544 : 10) ถือกำเนิดครั้งแรก พ.ศ. 2499 ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 ต่อมา พ.ศ. 2537 จึงได้เกิดขึ้นมาใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จำนวน 4 ครั้ง รวม 6,747 แห่ง คือ

ครั้งที่ 1	มีผลวันที่ 3	มีนาคม 2538	จำนวน 617	แห่ง
ครั้งที่ 2	มีผลวันที่ 30	มีนาคม 2539	จำนวน 2,143	แห่ง
ครั้งที่ 3	มีผลวันที่ 23	กุมภาพันธ์ 2540	จำนวน 3,637	แห่ง
ครั้งที่ 4	มีผลวันที่ 14	ธันวาคม 2542	จำนวน 350	แห่ง

ได้มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยุบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น และเทศบาลอื่น จำนวน 3 แห่ง ทำให้ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น จำนวน 6,744 แห่ง

ความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชน (หมู่บ้าน/ตำบล) ดังนี้ (โกวิท พวงงาม และปรีดี โชติช่วง, 2544 : 11)

1. เป็นองค์กรในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล และเป็นไปตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการบริหารกิจการของตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
2. เป็นหน่วยปฏิบัติงาน และประสานงานทรัพยากรระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยราชการและหน่วยเอกชนอื่น ๆ
3. เพื่อเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
4. เพื่อเป็นการส่งเสริม และพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความสามารถทำงานรับใช้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มกำลัง และก่อให้เกิดการจ้างงานขึ้นในท้องถิ่น

5. เป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ในการมีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น และตรวจสอบการทำงาน และการใช้สิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่โปร่งใส

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายความสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารแผ่นพับ)

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนมีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น รับผิดชอบต่อพรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศ ตลอดจนสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ และนำไปสู่การปกครองตนเองในอนาคต

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและเห็นสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวดที่ 2 มาตรา 16 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่และภารกิจในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 6 ด้าน และในแต่ละด้านประกอบไปด้วยภารกิจต่าง ๆ ดังนี้ (กองราชการส่วนตำบล. 2543 : 37-38)

1. แผนงานพัฒนาคนและสังคม เป็นการพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและรวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งมีกิจกรรม โครงการที่เกี่ยวข้อง

1.1 การสาธารณสุขเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน การควบคุมและระวังโรคติดต่อ

1.2 การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เน้นการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน การศึกษาของเด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไป รวมทั้งส่งเสริมประเพณีอันดีงาม กิจกรรมศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

1.3 การส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชน การส่งเสริมการจัดเวทีประชาคม การจัดประชุมสัมมนา เพื่อระดมความเห็น เป็นต้น

1.4 การนันทนาการและส่งเสริมกิจกรรมกีฬา

1.5 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.6 การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิต

1.7 จัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การสงเคราะห์คนยากจน คนพิการ เด็ก และผู้สูงอายุ

2. แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมโครงการด้านการประ- กอบอาชีพของประชาชน ทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการการท่องเที่ยว ได้แก่

2.1 การส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับรายได้

2.2 การส่งเสริมการตลาดชุมชน สินค้าพื้นเมือง

2.3 สนับสนุนกิจการร้านค้าชุมชน กองทุน ธนาคารหมู่บ้าน

2.4 การแทรกแซงราคาพืชผล การสร้างอาคารผู้ค้าง

2.5 สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

2.6 พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

2.7 การแก้ไขปัญหาการว่างงาน

3. แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการพัฒนาด้านกายภาพเกี่ยวกับ สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และอำนวยความสะดวกในชุมชนโดยดำเนิน กิจกรรม โครงการเกี่ยวกับ

3.1 การคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ

3.2 ไฟฟ้าสาธารณะ

3.3 การระบายน้ำ

3.4 การผังเมือง เป็นต้น

4. แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ เน้นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่อการบริโภค อุปโภค และเพื่อ การเกษตร ซึ่งเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับ

4.1 แหล่งน้ำเพื่อการบริโภค ได้แก่ สระ ประปา บ่อน้ำตื้น โองน้ำ เป็นต้น

4.2 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค ได้แก่ บ่อบาดาล สระ ประปา เป็นต้น

4.3 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ได้แก่ เหมือง ฝาย อ่างเก็บน้ำ การชลประทาน การขุดลอก คูคลอง เป็นต้น

5. แผนงานพัฒนาการเมืองการบริหาร เป็นการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย รวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพแก่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกิจกรรมโครงการเกี่ยวกับ

5.1 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปประชาคม

5.2 ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ กิจกรรมรณรงค์การเลือกตั้ง เป็นต้น

5.3 พัฒนาบุคลากร พนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความรู้ คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

5.4 การพัฒนารายได้ โดยการปรับปรุงแหล่งรายได้ วิธีการหารายได้ รวมทั้งระบบการจัดเก็บภาษี การทำกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.5 การจัดหา และปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอ มีประสิทธิภาพ

5.6 การให้บริการแก่ประชาชน โดยจัดการให้บริการทั้งใน และนอกสำนักงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องานต่าง ๆ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ

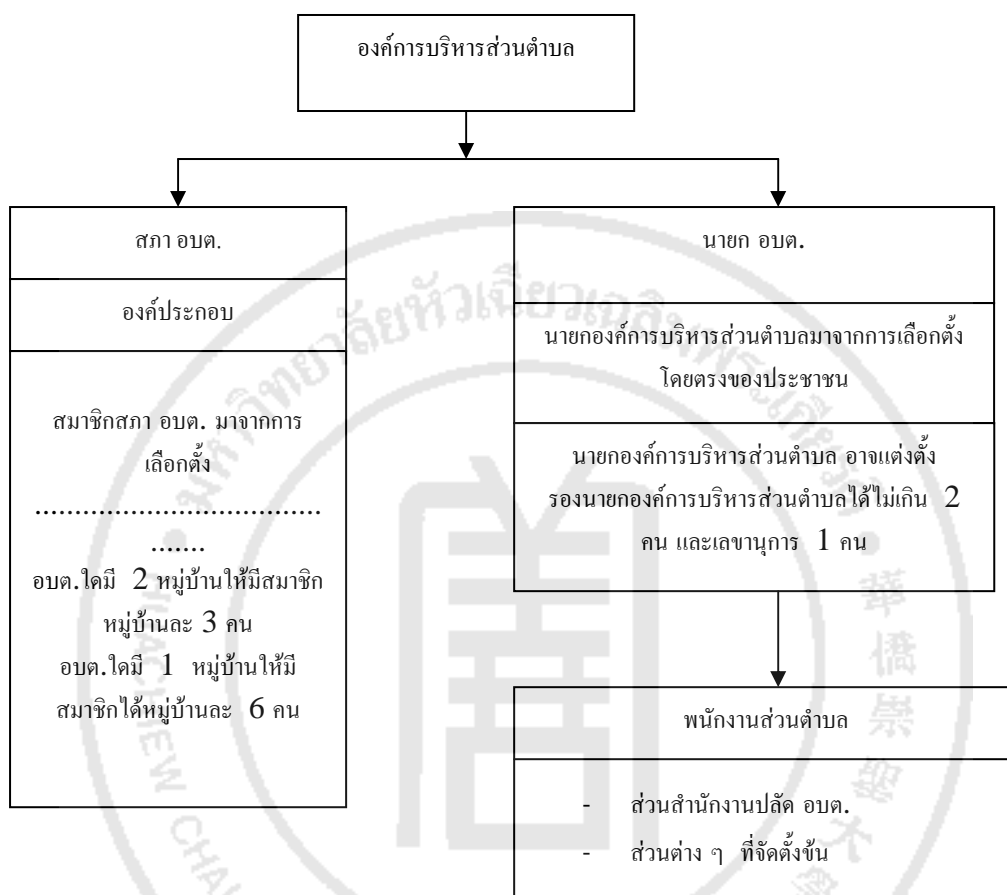
6. แผนงานพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความน่าอยู่ และมีความยั่งยืน ได้แก่

6.1 การสร้างจิตสำนึก และตระหนักในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

6.2 การป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.3 การบำบัดและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

แผนภูมิที่ 2.2
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา : พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีเจ้าหน้าที่พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และ ลูกจ้างชั่วคราว เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ เพื่อทำหน้าที่ในการนำนโยบายของคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่การปฏิบัติ โดยแสดงรายละเอียดตามแผนภูมิที่ 2.2

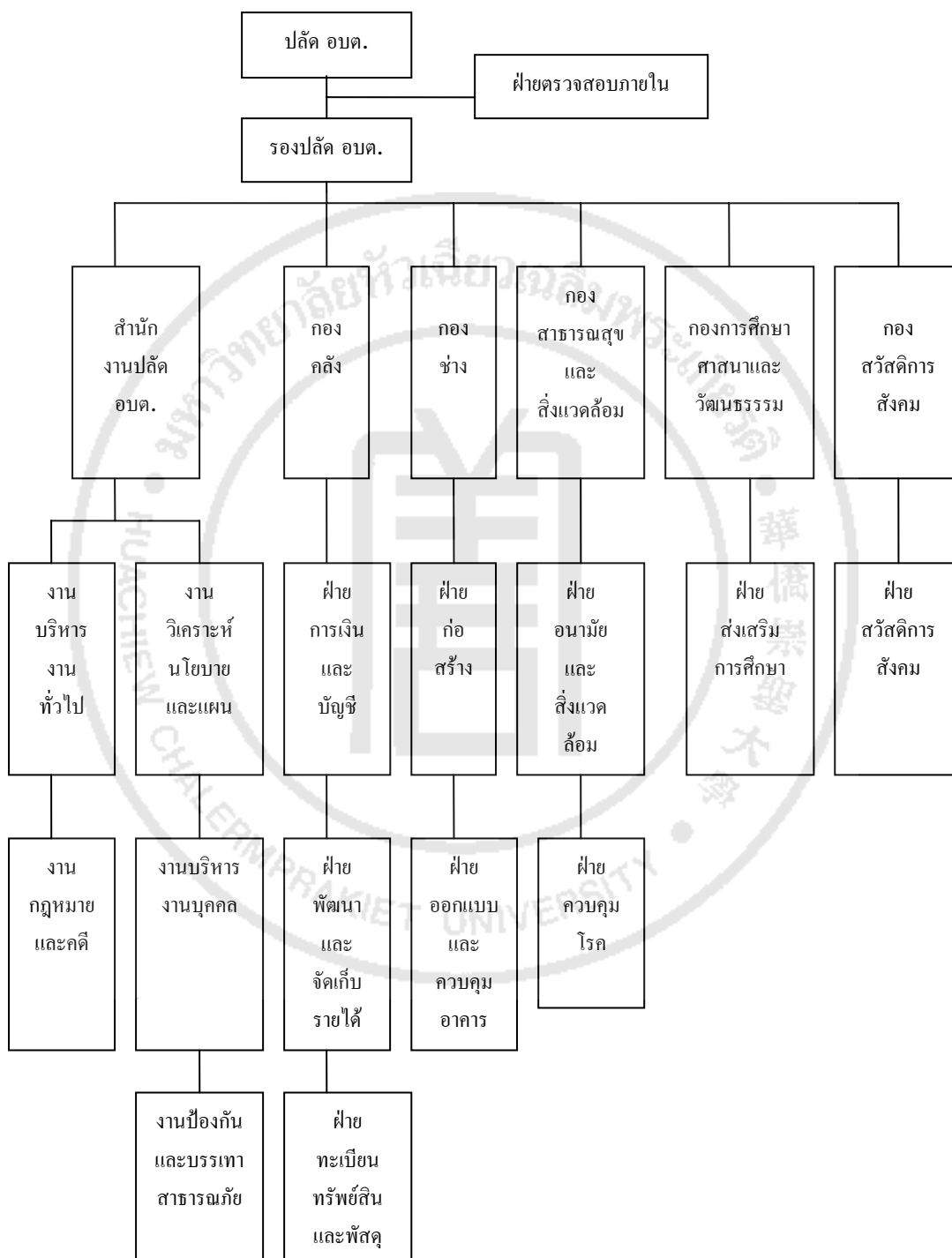
การกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล กรมการปกครองได้มีการจัดแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 4 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ให้น้ำหนัก 20% ด้านเศรษฐกิจ ให้น้ำหนัก 55% ด้านสังคมการศึกษาและวัฒนธรรม ให้น้ำหนัก 8% และด้านการบริหารการจัดการ ให้น้ำหนัก 17% โดยกรมการปกครองมอบหมายให้อำเภอเป็นผู้เก็บข้อมูลตามแบบประเมิน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ต้องได้คะแนน 751 ขึ้นไป องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 2 ต้องได้คะแนน 701-750 องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 ต้องได้คะแนน 651-700 องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 ต้องได้คะแนน 551-650 และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 ได้คะแนน 550 ลงมาจากเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จำนวน 75 แห่ง ชั้น 2 จำนวน 77 แห่ง ชั้น 3 จำนวน 203 แห่ง ชั้น 4 จำนวน 826 แห่ง และ ชั้น 5 จำนวน 5,563 แห่ง (กองราชการส่วนตำบล. 2545)

ในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้มีมติในการประชุม คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545 ให้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้นใหม่ ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2546 : 142)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่
2. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 และชั้น 3 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ จำนวน 75 แห่ง ขนาดกลาง จำนวน 280 แห่ง และขนาดเล็ก จำนวน 6,389 แห่ง รวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง

แผนภูมิที่ 2.3
โครงสร้างส่วนราชการ อบต.



ที่มา : โครงสร้างส่วนราชการ อบต. บางพลีใหญ่ อ. บางพลีใหญ่ จ.สมุทรปราการ

โครงสร้างการบริหารงานบุคคล

มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ สถาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ซึ่งในส่วนของต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดตั้งขึ้นนั้น ให้คำนึงถึงภารกิจหน้าที่ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยอย่างน้อยควรมีโครงสร้างทางการบริหาร ดังนี้

1. สำนัก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปงานธุรการงาน พิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำ ข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติดำเนินตามข้อบังคับงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับ มอบหมาย

2. ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีเงินได้และการนำส่งภาษีงานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงาน เงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานการจัดทำงบแสดงฐานะ ทางการเงินงบทรัพย์สินหนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียน คุม เงินรายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3. ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารงานการก่อสร้าง และ ซ่อมบำรุงทางอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย การกำหนด ตำแหน่ง และและกรอบอัตรากำลังของพนักงาน และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำหนดตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล

ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ได้กำหนดตำแหน่งพนักงาน ส่วนตำบลไว้ จำนวน 21 ตำแหน่ง ดังนี้

1. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3 - 7)
2. รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3 - 6)
3. หัวหน้าปลัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 3-5)
4. หัวหน้างานธุรการ (เจ้าพนักงานธุรการ 2-5)
5. เจ้าหน้าที่ธุรการระดับ 1-4
6. เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลระดับ 1-4

7. หัวหน้างานนิติกร (นิติกร 3-5)
8. หัวหน้าส่วนการคลัง (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 2-6)
9. หัวหน้างานงบประมาณ (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
10. หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 2-5)
11. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ระดับ 1-4
12. หัวหน้างานการเงินและบัญชี (เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 2-5)
13. เจ้าหน้าที่การและบัญชี 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 3-6)
20. หัวหน้างานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ (พยาบาลวิชาชีพ 3-5)
21. เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชนระดับ 2-4

กรอบอัตรากำลัง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีศักยภาพแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลเหมาะสมกับรายได้ และปริมาณงานของ อบต. ต่าง ๆ สำนักงาน ก.ท. จึงดำเนินการจัดแบ่งชั้น อบต. ออกเป็น 5 ชั้น โดยนำเรื่องรายได้ต่อปีของพื้นที่ และประชากรของ อบต. ต่าง ๆ มาเกณฑ์ในการพิจารณา

อบต. ชั้น 1	มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป	มีเจ้าหน้าที่ได้	21 คน
อบต. ชั้น 2	มีรายได้ 12-20 ล้านบาท	มีเจ้าหน้าที่ได้	12 คน
อบต. ชั้น 3	มีรายได้ 6-12 ล้านบาท	มีเจ้าหน้าที่ได้	6 คน
อบต. ชั้น 4	มีรายได้ 3-6 ล้านบาท	มีเจ้าหน้าที่ได้	5 คน
อบต. ชั้น 5	มีรายได้ ไม่เกิน 3 ล้านบาท	มีเจ้าหน้าที่ได้	3 คน

นอกจากพนักงานส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้

การกำหนดลูกจ้าง

สำหรับตำแหน่งลูกจ้างที่ อบต. จะดำเนินการจ้างได้นั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท.03/ว.1703 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ให้นำบัญชีกำหนดตำแหน่งลูกจ้างของเทศบาลเมืองพัทธยา และสุขาภิบาล มาใช้

นอกจากนี้ อบต. สามารถจ้างลูกจ้างในตำแหน่ง เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ช่างโยธา เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และเจ้าหน้าที่ธุรการ โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่มท.0318/ว.2438 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2538

กรอบอัตราลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างประจำตามกำลังรายได้ต่อปี (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ของตนเอง ดังนี้

1. □ 300,000 บาท	1-2	คน
2. 300,001-500,000 บาท	1-4	คน
3. 500,001-1,000,000 บาท	2-8	คน
4. 1,000,001-1,500,000 บาท	2-10	คน
5. 1,500,001-2,000,000 บาท	5-14	คน
6. 2,000,001-3,000,000 บาท	5-18	คน
7. > 3,000,000 บาท	5-24	คน

2.1.6 สาระสำคัญของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การกำหนด กรอบแนวคิด เป้าหมาย แนวทาง แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายไม่เป็นแผนที่เบ็ดเสร็จ มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น

2.1.6.1 กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการและสาระ สำคัญ 3 ด้าน คือ

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการแทนเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินการและติดตามตรวจสอบ

2.1.6.2 เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และในปี 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล

3) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการ และความจำเป็น

4) จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่

2.1.6.3 แนวทางการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2) การกิจให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ สามารถถ่ายโอนภายใน 4 ปี อย่างไรก็ตาม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อม ให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน 10 ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อมและราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ

2.1.6.4 รูปแบบการถ่ายโอนมี 3 ลักษณะ คือ

1) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอง หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการร่วมกับรัฐ

3) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถจะดำเนินการได้เช่นกัน กล่าวคือ รัฐยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการต่อไปได้เช่นเดียวกัน

2.1.6.5 ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544-2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ในระยะ 10 ปีแรก ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.1.6.6 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ 6 ด้าน ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- การคมนาคม และการขนส่ง ทางบก ทางน้ำ
- สาธารณูปโภค แหล่งน้ำ/ ระบบประปาชนบท
- สาธารณูปการ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้ง และดูแลตลาดกลาง
- การผังเมือง
- การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- การส่งเสริมอาชีพ
- งานสวัสดิการสังคม
- การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส
- นันทนาการการส่งเสริมการกีฬาการจัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจ
- การศึกษาการจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ
- การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การป้องกันควบคุมโรคติดต่อ
- การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และที่อยู่อาศัย

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน / สังคม และการรักษาความสะอาดเรียบร้อย

- การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาท้องถิ่น
- การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- การรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

- การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- การพัฒนาเทคโนโลยี
- การส่งเสริมการลงทุน
- การพาณิชยกรรม
- การพัฒนาอุตสาหกรรม
- การท่องเที่ยว

5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

- การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่างๆ
- การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

- การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ
- การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถาน และหอจดหมายเหตุ

2.1.6.7 แนวทางการกระจายอำนาจการเงินการคลังและงบประมาณ มีหลักการดังนี้

1) การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพิจารณาให้ความสำคัญกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเองเป็นอันดับแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกัน ย่อมได้รับการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกัน

2) การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดเก็บและจัดหาเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใส

3) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่งจัดสรรหรือจัดเก็บเพิ่มให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท ต้องคำนึงถึงภารกิจความรับผิดชอบเป็นหลัก

4) รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน และลดช่องว่างสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน

5) แนวทางการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการถ่ายโอนบุคลากรจากส่วนกลางและภูมิภาคสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับภาระหน้าที่และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม นอกจากนี้กระบวนการถ่ายโอนต้องมีความราบรื่นคล่องตัว ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าในการทำงานไม่ต่ำกว่าเดิมหรือดีกว่าเดิม โดยคำนึงถึงความหลากหลายของสายอาชีพด้วย

6) การพัฒนาระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคประชาสังคม จำเป็นต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบการติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมตัดสินใจด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.6.8 แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานของรัฐ ต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนคำแนะนำ และคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการ ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพบุคลากร รวมทั้งการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการรวมตัวกัน เป็นเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจ ควรมีการจัดโครงสร้างองค์กรพื้นฐานที่มีมาตรฐานเดียวกันในแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระที่จะปรับปรุงโครงสร้างของตนเอง

3) การพัฒนาองค์กรในระดับจังหวัดสำหรับวิชาชีพเฉพาะ การดำเนินกิจการของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางด้านต้องการความชำนาญในการวิชาชีพเฉพาะ และความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จำต้องจัดให้มี คณะกรรมการเฉพาะด้านระดับจังหวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะเรื่องนั้น ๆ ในเขตจังหวัดการจัดสรรทรัพยากรการกำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง กรณีมีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านระดับเขตพื้นที่ในจังหวัดแทน คณะกรรมการเฉพาะด้านในระดับจังหวัดได้ โดยต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะ คณะกรรมการเฉพาะด้านควรประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนฝ่ายวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคม

4) ปรับปรุงระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี ระบบการบริหารงานบุคคลระบบติดตาม และระบบข้อมูลจำเป็นต้องพัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีลักษณะองค์รวมมีการบูรณาการ และภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในทุก ขั้นตอน นอกจากนี้ ต้องพัฒนาวิธีการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงาน พัฒนาระบบบัญชีแบบ ฟังรับ-ฟังจ่าย (แสดงที่มาของรายได้ - รายจ่าย ภาระหนี้สิน) เพื่อความโปร่งใส ตลอดจนการพัฒนาาระบบข้อมูลการเงินการคลังส่วนท้องถิ่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ และระบบการรายงานให้ประชาชนได้รับทราบ

5) กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ทำเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบกฎหมายโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม

6) เพิ่มขีดความสามารถบุคลากร และผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนความสามารถของประชาชนและภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดการฝึกอบรม

บุคลากรของท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการถ่ายโอน นอกจากนี้ รัฐจะต้องสนับสนุนให้มีสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนและภาคประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีงบประมาณเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรของตนอย่างเพียงพอ

7) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ หากมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ รัฐจะต้องกำกับการให้มีการแก้ไขอย่างรวดเร็ว โดยการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะต้องเอื้อประโยชน์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนอย่างเต็มที่

8) กลไกการกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามแผน จำเป็นต้องกำหนดให้มีกลไกทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และรับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจฯ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว คล่องตัว ในการดำเนินงาน และมีอำนาจการ ตัดสินใจในระดับหนึ่ง รวมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากร การบริหารงานอย่างเพียงพอ

9) สร้างระบบประกันคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปของการจัดบริการสาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพการบริการสาธารณะ รวมทั้งมีการประเมินผล โดยรัฐหรือองค์กรกลางร่วมกับภาคประชาสังคม

2.1.6.9 วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์การสร้างความพร้อมในการรับรองการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สินรวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2548-2553) หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่เหลือ (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านมีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม (ภาคประชาชน) ที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ

2.2.1 ความหมายขององค์การ

มีผู้ให้ความหมายขององค์การไว้ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้

โรเบิร์ต เอิร์สกาย (Robert. 1992 : 351-358) ได้ให้ความหมายว่า องค์การได้แก่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว โดยมีโครงสร้างที่จำแนกได้ดังนี้

1. องค์การที่เป็นหน่วยงานหลัก (Line Organization) มีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา เช่น ระบบราชการมีงานหลักคือให้บริการแก่ประชาชน หรือบริษัทขนาดใหญ่มีงานหลักคือ การผลิตและหรือให้บริการทางการตลาดด้วย

2. องค์การที่มีลักษณะงาน ทั้งงานหลัก และงานช่วย หรืองานที่ปรึกษา (Line/Staff Organization) แสดงให้เห็นความต้องการให้มีคณะที่ปรึกษาพิเศษ เพื่อให้คำแนะนำ หรือหน่วยงานจัดเตรียมทรัพยากรให้หน่วยงานหลัก สามารถดำเนินงานได้

3. องค์การแบบเป็นโครงการ (Project Organization) จัดตั้งเป็นคณะทำงานโดยใช้ผู้อำนวยการหลากหลายวิชาชีพ เพื่อทำงานให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4. องค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization) เป็นรูปแบบองค์การที่พัฒนามาจากองค์การแบบโครงสร้าง สมาชิกขององค์การมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 สถานะ ตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้คณะทำงานตามโครงการก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย

วอเรน อาร์ พลังเกต (Plunkett, Warren R. 1944 : 16) ได้ให้ความหมายว่า องค์การคือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่จัดตั้งขึ้นและปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

พยอม วงศ์สารศรี (2534 : 4-5) ได้ให้ความหมายว่า องค์กรเป็นการรวมตัวกันของคน ตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีจุดหมายร่วมกันในการทำกิจกรรม หรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อแบ่งงานให้แก่สมาชิก ในองค์กรดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะขององค์กรยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งประกอบด้วย วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ แรงงาน ทุน ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ไปสู่ระบบการเปลี่ยนแปลง (Transformation of Process) ซึ่งก็คือ วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ในการจัดการ เพื่อให้ปัจจัยนำเข้า ไปสู่ผลผลิตหรือปัจจัยส่งออก (Output) ที่พึงประสงค์ สิ่งส่งออกดังกล่าว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ (Product) หรือ การบริการต่าง ๆ (Services) ขององค์กร

สุพิน เกษาคุปต์ (2537 : 2) กล่าวถึง องค์กรว่า คือ การรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล จำนวนหนึ่งที่มาทำงานร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างที่กำหนดไว้ ในการทำงานจะมีระบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเหล่านั้น ระบบความสัมพันธ์นี้ ได้แก่ โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้น และมีระบบของการติดต่อสื่อสารระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในกลุ่ม และการติดต่อกับภายนอก เพื่อให้เกิดการประสานความสัมพันธ์และกิจกรรมอย่างกลมกลืน และนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 1) ได้ให้ความหมายว่า องค์กร หมายถึง หน่วยทางสังคมที่รู้จักกันและมีการประสานเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว พร้อมกับการมีขอบเขตที่สามารถแยกชัด เป็นเอกเทศได้ โดยในเวลาเดียวกันก็จะมีหน้าที่หรือประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นงาน ที่กระทำอย่างต่อเนื่องและมีจุดมุ่งหมายที่จะให้บรรลุในเป้าหมาย หรือชุดของเป้าหมายร่วมกัน

สมใจ ลักษณะ (2542 : 16) ให้ความหมายว่า องค์กร คือ การรวมตัวก่อนข้างถาวรของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ที่มีความสนใจร่วมกันที่ต้องการจะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ หมู่คณะ ซึ่งในการดำเนินงานจำเป็นต้องมีการแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติของบุคคลหรือของกลุ่มบุคคล จัดให้มีความสัมพันธ์กันประสานงานกัน นำปัจจัย (Input) มาจัดกระทำ (Process) จนเกิดผลผลิต (Output)

มัลลิกา ต้นสอน (2544 : 139) ให้ความหมายว่า องค์กรเป็นระบบสังคมที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน และเกิดจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาตกลงร่วมมือ ร่วมใจ และทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

บรรยงค์ โตจินดา (2545 : 20) ให้ความหมายว่า องค์กร คือ การรวมกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีการรวมตัวกัน เข้าเป็นหนึ่งเดียวกัน และร่วมกันทำงานในลักษณะกลุ่มที่มีการรวบรวม

ทรัพยากรและความพยายามของทุกฝ่ายมาดำเนินการร่วมกัน โดยมุ่งที่จะดำเนินการให้บรรลุถึงผลสำเร็จในเป้าหมายที่สูงขึ้น ซึ่งไม่อาจทำให้สำเร็จลงได้ด้วยการกระทำโดยลำพังหรือโดยอิสระ

จากความหมายขององค์การที่กล่าวมาทั้งหมดพอจะสรุปได้ว่า องค์การหมายถึง การรวมตัวกันขึ้นมาเป็นกลุ่มอย่างน้อยสองคนขึ้นไป เพื่อมาทำหน้าที่หรือประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้านมีโครงสร้าง มีการเคลื่อนไหวมีปฏิสัมพันธ์โต้ตอบไปมาระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกองค์การ

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ

นักวิชาการด้านบริหาร ได้แบ่งแนวความคิดออกเป็นหลายรูปแบบหลายระดับแล้วแต่จะมองในแง่มุมใดขึ้นอยู่กับผู้มองและวัตถุประสงค์ที่นำไปใช้ แนวความคิดที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ เป็นแนวคิดในระยะ ค.ศ. 1800-1940 เน้นเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ การจัดองค์การเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานมององค์การเป็นความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อย ดังนั้น จึงเน้นไปที่โครงสร้าง ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยนำหลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้

2. แนวความคิดที่ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคล เป็นแนวความคิดในช่วง ค.ศ. 1940-1960 เกิดความคิดที่พยายามใช้หลักจิตวิทยามาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์การคำนึงถึงความรู้สึก ความต้องการ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน รวมทั้งบรรยากาศในการทำงานแสวงหาวิธีจูงใจให้คนทำงาน มององค์การเป็นกลุ่มบุคคล

3. แนวความคิดที่เน้นเรื่องระบบ นับจากปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา แนวความคิดในเรื่ององค์การได้พัฒนาไปในเชิงระบบ มององค์การในภาพรวม มิได้มองส่วนหนึ่งส่วนใด โดยเฉพาะเรียกว่าการมองอย่างเป็นระบบ ถือว่าองค์การเป็นระบบที่ซับซ้อนประกอบด้วยระบบย่อย ๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัว

2.2.3 ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การนิยมแบ่งออกเป็น 3 สมัย ดังนี้

1. ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม (Classical Theory of Organization)
2. ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Neo- Classical Theory of Organization)
3. ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน (Modern Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม (Classical Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมนี้นี้ ให้ความสำคัญแก่รูปแบบโครงสร้างองค์การ เป้าหมาย อำนาจ บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์การ เป็นการนำเอาความคิดและหลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์กับการจัดการองค์การ ทฤษฎีองค์การสมัยนี้ให้ความสำคัญขององค์การว่า องค์การ คือ โครงสร้างความสัมพันธ์ของตำแหน่ง เป้าหมาย และบทบาทรวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ทฤษฎีที่มีชื่อเสียงคือทฤษฎีขององรี ฟาโยล (Henri Fayol) และทฤษฎีของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Neo-Classical Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิม ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับปัญหาด้านจิตวิทยาและปัญหาด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในองค์การและกลุ่มคนงานในองค์การ ทฤษฎีองค์การสมัยนี้จึงให้ความสำคัญขององค์การว่า องค์การ คือ กลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง ที่ร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ทฤษฎีสมัยใหม่มีความคิดค้ำทฤษฎีดั้งเดิมที่ว่าทุกคนในองค์การเหมือนกัน คือ เป็นบุคคลทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น แต่ทฤษฎีสมัยใหม่ถือว่าบุคคลแตกต่างกันและยอมรับความสำคัญของกลุ่มงาน ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ทางสังคม เช่น การมีส่วนร่วมในการบริหารและขวัญหรือกำลังใจ ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ที่มีชื่อเสียง คือ ทฤษฎีของ เรน ชิส ไลเคิร์ต (Rensis Likert)

ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน (Modern Theory of Organization)

ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน ได้รับการพัฒนาโดยนำแนวความคิดของสมัยดั้งเดิม และสมัยใหม่มาปรับปรุง ใช้ศาสตร์หลายสาขามาประยุกต์ร่วมกัน ได้แก่ วิทยาศาสตร์ จิตวิทยา สังคมศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ฯลฯ และได้เริ่มต้น นำวิธีการเชิงระบบมาใช้ (System Approach) โดยเหตุผลที่ว่า หากองค์กรใดมีการจัดการอย่างเป็นระบบแล้ว จะสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง เพราะมีการนำเอาระบบงานและคนเข้ามาประยุกต์ร่วมกัน พร้อมทั้งพัฒนาสภาพแวดล้อมควบคู่กันไป

ทฤษฎีสมัยปัจจุบันที่มีชื่อเสียง ได้แก่ เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) นอร์เบิร์ต วีเนอร์ (Norbert Wiener) และ ลุดวิก ฟอน เบร์ทาลันffy (Ludwig Von Bertalanffy)

คุณลักษณะที่สำคัญของทฤษฎีการบริหารจัดการเชิงระบบ

1. เป็นแนวคิดที่มององค์การเป็นระบบ (แผนภูมิที่ 2.4 และ 2.5) ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบที่ทำงานร่วมกันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระบบขององค์การ มักประกอบด้วยพื้นฐานทั้งหมด 5 ส่วน คือ

- 1) ปัจจัยนำเข้า (Input)
- 2) กระบวนการ (Process)

3) ผลผลิต (Output)

4) การป้อนกลับ (Feedback)

5) สภาพแวดล้อม (Environment)

2. พลวัต (Dynamic) ระบบย่อยภายในองค์กรจะมีการเคลื่อนไหว เพื่อดำเนินกิจกรรมในหน้าที่ของตนและติดต่อประสานงานกับระบบย่อยอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรอยู่รอด และเจริญเติบโต การเกิดพลวัตขึ้นภายในองค์กรแสดงว่าองค์กรยังมีชีวิตอยู่ ถ้าองค์กรใดหยุดการเคลื่อนไหวหรือหยุดกิจกรรมทุกอย่าง อาจแสดงว่าองค์กรกำลังจะปิดตัวเองลง และยุบหน่วยงานไปในที่สุด

3. หลายชั้น (ระดับ) และหลายมิติ (Multilevel and Multidimension) การศึกษาองค์กรจะมองทั้งในภาพรวมและรายละเอียดปลีกย่อย ตั้งแต่ด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการที่ปรากฏในแต่ละระดับ เพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ อันจะนำมาซึ่งการประสานงานที่ดีระหว่างกัน เพราะมักเกิดปัญหาความผิดพลาดจากการติดต่อสื่อสาร และการประสานงานเสมอถ้าองค์กรใดมีหลายระดับเกินไป

4. ใช้การจูงใจหลายด้าน (Multimotivated) ผู้บริหารต้องใช้การจูงใจที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรเริ่มมีบุคคล งาน และการแข่งขันมากขึ้น ไม่ใช่ใช้วิธีเดียวกันตลอด ซึ่งทำให้ไม่น่าสนใจ จึงทำให้การจูงใจแบบเดิมใช้ไม่ได้ผล

5. สหวิทยาการ (Multidiscipline) ทฤษฎีระบบได้นำเอาวิชาการศึกษาที่หลากหลายเข้ามาผสมผสานกัน เช่น สาขาจิตวิทยา การวิจัยการปฏิบัติงาน ทฤษฎีการบริหาร นิเวศวิทยา สังคมวิทยา ประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างกลยุทธ์ของการแข่งขันให้เหนือคู่แข่ง

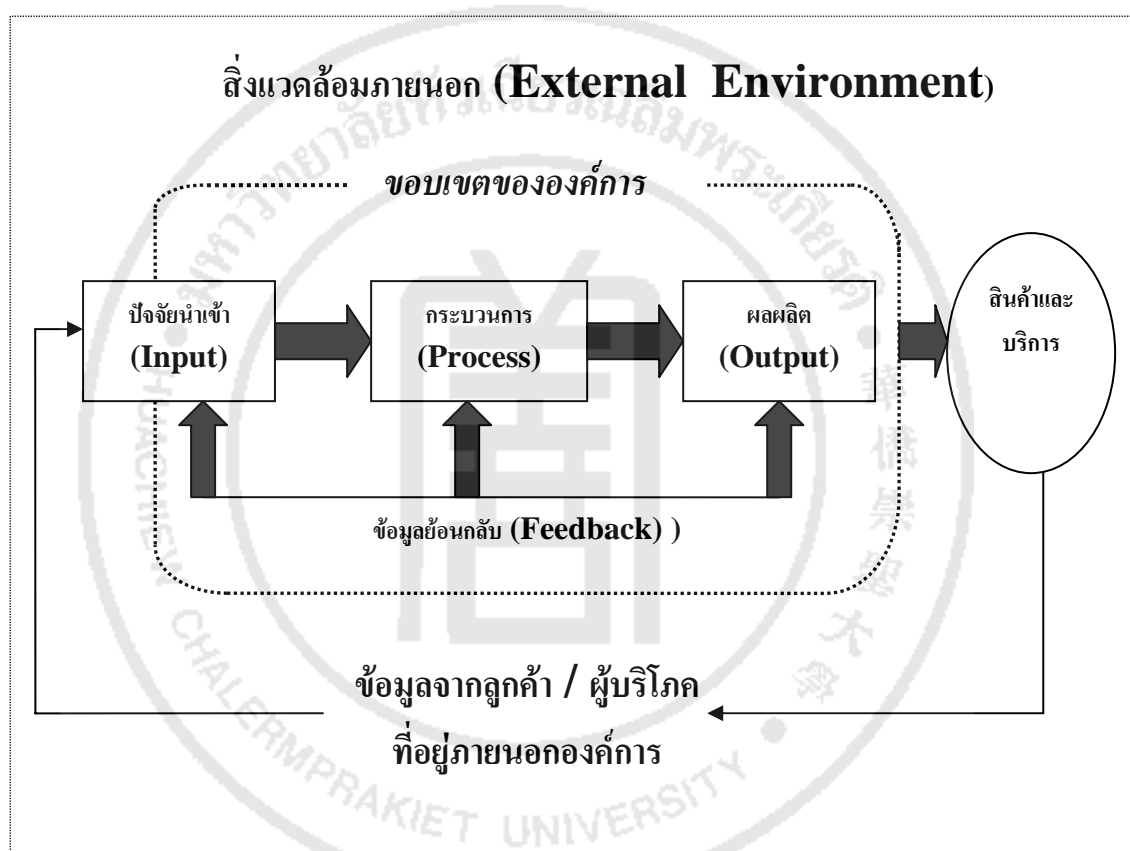
6. การปรับตัว (Adaptive) ในสภาพแวดล้อมที่ไม่คงที่ ผู้บริหารต้องนำพาองค์กรให้มีความยืดหยุ่นสามารถดำรงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งการใช้ข้อมูลย้อนกลับช่วยให้ผู้บริหารทราบถึงจุดบกพร่องหรือปัญหาที่เป็นอันตรายได้ตั้งแต่เริ่มแรก โดยจะเตรียมปรับตัวเพื่อต่อสู้กับสิ่งเลวร้ายต่าง ๆ

7. ตัวแปรหลายตัว (Multivariable) ทฤษฎีเชิงระบบเชื่อว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรมีสาเหตุมาจากตัวแปรหลายตัว และตัวแปรเหล่านั้น ก็มีความเกี่ยวข้องกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างเช่น การที่ยอดขายของบริษัทลดลงอาจมีสาเหตุมาจากตัวแปรหลายตัว เช่น ราคาสินค้าสูงเกินไป ฝ่ายผลิตมีคุณภาพในการผลิตไม่เพียงพอ คู่แข่งมีการส่งเสริมการตลาดที่ดีกว่า ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น จะเห็นว่าตัวแปรดังกล่าวมีผลกระทบต่อองค์กรทั้งสิ้น

8. ความน่าจะเป็น (Probabilistic) ทฤษฎีสัมัยดั้งเดิมมองว่าสภาพแวดล้อมค่อนข้างคงที่ การตัดสินใจทุกอย่างมีความแน่นอนสูง แต่ในปัจจุบันกระแสการแข่งขันสูงมาก สิ่งที่เคยเตรียมไว้

สำหรับการตัดสินใจ จึงมีโอกาสผิดพลาดได้มาก ทำให้การวางแผนของผู้บริหารเป็นเพียงความคาดหวังตามความน่าจะเป็นเท่านั้น การคาดหวังให้ได้ผลลัพธ์ 100 % จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ

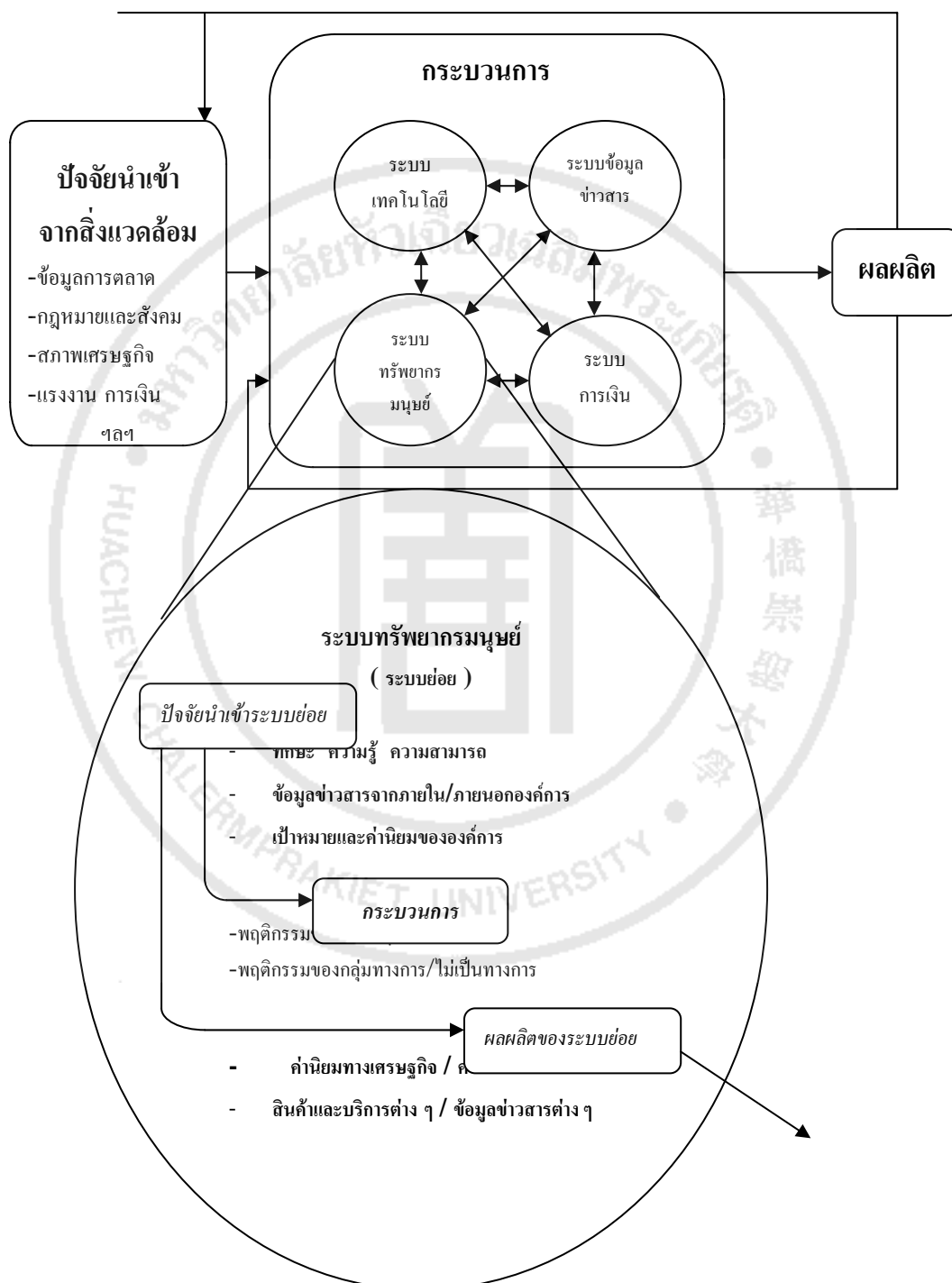
แผนภูมิที่ 2.4
องค์การในฐานะเป็นระบบ



ที่มา : สมคิด บางโม (2547)

แผนภูมิที่ 2.5

ความสัมพันธ์ของระบบย่อยในองค์กร และแสดงการเปลี่ยนแปลงบางส่วนของระบบย่อย
ในชั้นกระบวนการ ในที่นี้ใช้ระบบทรัพยากรมนุษย์เป็นตัวอย่างแสดงระบบย่อย



ที่มา : ปรับปรุงจาก (Buchele, Robert B. 1977 : 31 ; อ้างอิงจาก สมคิด บางโม. 2547)

กระบวนการจัดการตามแนวคิดปัจจุบัน

การบริหารงานภายในองค์กรเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องมีกระบวนการทำงาน โดยใช้หลักวิชาการเข้าช่วย มิใช่ใช้แต่เพียงประสบการณ์เพียงอย่างเดียว การศึกษาวิธีการบริหาร โดยใช้หลักวิชาการมาประยุกต์ได้เหมาะสมกับงานย่อมจะเกิดคุณค่าหลายประการ ดังนี้

1. คุณค่าในด้านการประหยัด หมายถึง จะทำให้การใช้จ่ายเงินทุนเกิดประโยชน์สูงสุดได้กำไร หรือผลตอบแทนสูงสุด ประหยัดทั้ง คน เงิน วัสดุสิ่งของและเวลา
2. คุณค่าในด้านประสิทธิผล การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เรียกว่า การบริหารจัดการนั้นมีประสิทธิผล (Effectiveness) แต่ผลสำเร็จของงานนี้อาจไม่ประหยัด หรือไม่ประสิทธิผลก็ได้ หากไม่ใช้หลักวิชาการเข้าช่วยในการจัดการ
3. คุณค่าในด้านประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานได้สำเร็จไปตามเป้าหมายที่วางไว้และได้รับประโยชน์สูงสุดโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด นักวิชาการบางท่านให้ข้อคิดว่างานที่สำเร็จและถือว่ามีประสิทธิภาพนั้น จะต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของผลงานที่ออกมาของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยและได้เสนอในเชิงสมการคณิตศาสตร์เป็นสูตร ดังนี้

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

เมื่อ E = Efficiency (ประสิทธิภาพของงาน)

O = Output (ผลงานที่ได้ผลิตออกมา)

I = Input (ทรัพยากรบริหารที่ใช้ไป)

S = Satisfaction (ความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง)

4. คุณค่าในความเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารที่มีหลักเกณฑ์และทฤษฎีต่าง ๆ เป็นหลักย่อมจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นได้ และจะทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานของคนในหน่วยงานดี ซึ่งจะส่งผลไปถึงคุณภาพของงานที่ปฏิบัติด้วย

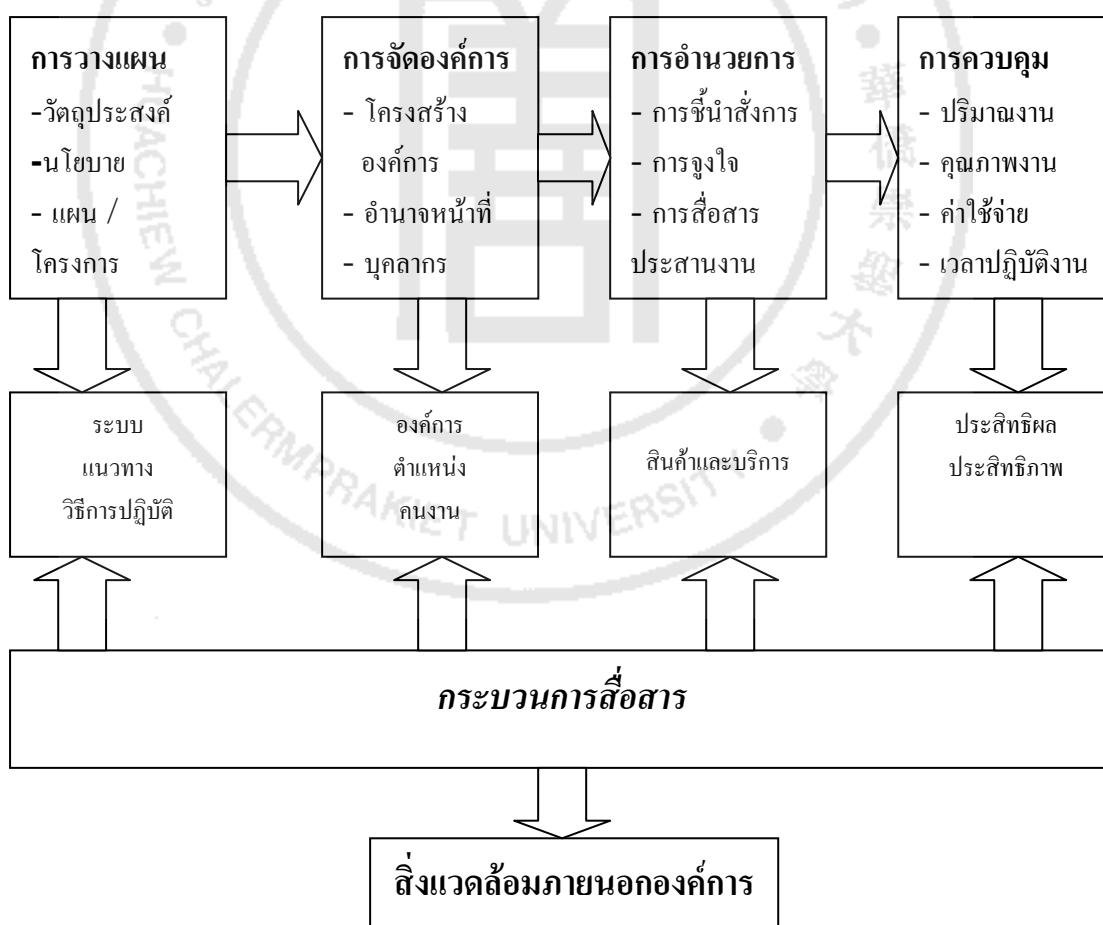
5. คุณค่าในเกียรติยศชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับของสังคม นักวิชาการทางการบริหารส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดทั้งหมดและสรุปว่า กระบวนการจัดการควรจะ มีทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ PODC ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2547 : 73)

Planning	=	การวางแผน
Organizing	=	การจัดองค์การ (รวมทั้งการจัดคนทำงานด้วย)
Directing	=	การอำนวยการหรือการชี้นำ
Controlling	=	การควบคุมติดตามผลการทำงาน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้นำทฤษฎีเชิงระบบ และกระบวนการจัดการตามแนวคิดปัจจุบัน มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ของ อบต.

แผนภูมิที่ 2.6

กระบวนการจัดการ



ที่มา : Koont, H.D. O'Donnell, C. and Weihrich, H. (1980 : 26; อ้างอิงจาก สมคิด บางโม. 2547 : 73)

2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความพร้อม

2.3.1 ความหมายของความพร้อม (Readiness) มีผู้ให้ทัศนะต่อความพร้อมไว้ต่าง ๆ ดังนี้

กู๊ด (Good, 1973 : 472) ได้ให้ความหมายของความพร้อมไว้ว่า ความสามารถที่จะตกลงปลงใจ ความปรารถนา และความสามารถที่จะทำกิจกรรม ซึ่งเกิดจากลักษณะทางวุฒิภาวะ ประสบการณ์และอารมณ์ของผู้เรียน เพื่อพัฒนาการให้มีความสามารถที่จะเรียน หรือทำกิจกรรมได้

กันยา สุวรรณแสง (2532 : 159) ให้ความหมายความพร้อมว่า ความสามารถของบุคคลที่จะดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอย่างได้ผลดี ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

บุญศิริ สุวรรณเพชร (2538 : 420) ให้ความหมายความพร้อมว่า การเตรียมที่จะตอบสนองหรือทำปฏิกิริยาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ (2540 : 229-230) ให้ความหมายไว้ว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจที่พร้อมจะตอบสนองสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ทางด้านร่างกาย ได้แก่ วุฒิภาวะ (Maturity) ซึ่งหมายถึง การเติบโตอย่างเต็มที่ของอวัยวะร่างกาย ทางด้านจิตใจ ได้แก่ ความพอใจที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้า หรือพอใจที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ

นฤตพงษ์ ไชยวงศ์ (2540 : 15) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพของบุคคลที่จะเรียนรู้สิ่งหนึ่งสิ่งใด

วิชุดา หารษาจารุพันธ์ (2540 : 26) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพที่เตรียมพร้อมในการปฏิบัติ หรือดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากการเตรียมตัวไว้แล้วสำหรับกิจกรรมนั้น ๆ

ศรีสุกาญจน์ บินทประสิทธิ์ (2540 : 69) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง ภาวะที่บุคคลมีวุฒิภาวะ ทางด้านร่างกาย จิตใจ และประสบการณ์การเรียนรู้ ตลอดจนสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้

วิชญพร สุวรรณแทน (2541: 30) กล่าวว่า ความพร้อม หมายถึง การที่บุคคลมีความสนใจมีความเต็มใจและมีความกระตือรือร้น ที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จลุล่วง โดยได้เตรียมการไว้ล่วงหน้า

จากความหมายของความพร้อมที่กล่าวมาทั้งหมด พอจะสรุปได้ว่า ความพร้อม หมายถึง สภาพในการเตรียมพร้อมที่จะกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีการเตรียมตัวทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อให้สามารถกระทำการสิ่งนั้นได้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความพร้อมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการทำนายผลที่จะเกิดขึ้นว่าจะสามารถกระทำสิ่งใดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

2.3.2 องค์ประกอบของความพร้อม ได้มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

ฮิลแกนด์ และ แอลคินสัน (Hilgand and Alkinson. 1967 : 635) กล่าวว่า ความพร้อมในการเรียนรู้จะเกิดได้เมื่อผู้เรียน

1. มีความสมบูรณ์ทางสรีรวิทยาเพียงพอ
2. มีการเตรียมตัว หรือฝึกอบรม
3. มีความสนใจ หรือต้องการเรียน

ดาวนิง และ แทคเรย์ (Downing and Thackray. 1972 : 14) กล่าวว่า องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมไว้ 4 กลุ่ม คือ

1. องค์ประกอบทางกาย (Physiological Factors) ได้แก่ การบรรลุวุฒิภาวะ และการพัฒนาการทางด้านร่างกาย
2. องค์ประกอบทางด้านสติปัญญา (Intellectual Factors) ได้แก่ ความสามารถในการด้านสติปัญญาทั่วไป ความสามารถในการรับรู้ การเห็น การได้ยิน ความสามารถในการคิดอย่างมีเหตุผล
3. องค์ประกอบทางด้านอารมณ์แรงจูงใจ และบุคลิกภาพ (Emotional, Motivation and Personality Factors) ได้แก่ ความมั่นคงทางอารมณ์ และความต้องการที่จะเรียนรู้
4. องค์ประกอบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ได้แก่ ภูมิหลังของการใช้ภาษาของครอบครัว และประสบการณ์ทางด้านสังคมที่แตกต่างกัน

กมล ทองธรรมชาติ และสมบูรณ์ สุขสำราญ (2537 : 7-9) กล่าวว่า ท้องถิ่นจะสามารถรองรับการกระจายอำนาจได้ อย่างน้อยต้องมีความพร้อม 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. ความพร้อมทางด้านความสามารถทางการเมือง ถือเป็นความพร้อมสำคัญ และเป็นปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีความรู้ความเข้าใจด้านการเมือง รู้ถึงอำนาจของบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างดี จึงจะสามารถดำเนินกิจการของการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ความพร้อมทางด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ ถือเป็นหัวใจสำคัญอีกอย่างหนึ่ง เพราะการจัดการปกครองจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้ายังไม่พร้อม และหวังพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นก็จะดำเนินการผิดพลาดตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว เพราะรัฐบาลกลางจะกลายเป็นผู้ควบคุมการบริหารของการปกครองท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง ด้วยการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ รัฐบาลท้องถิ่นก็จะไม่มีอิสระ
3. ความพร้อมด้านความสามารถในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันการบริหารงานในแบบราชการ มักประสบปัญหามากมายไม่ทันกับการแก้ไขปัญหา ฉะนั้น การ

บริหารงานในปัจจุบัน ต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างมาก จึงจำเป็นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาผู้บริหารของท้องถิ่นให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงานอย่างเพียงพอ ท้องถิ่นใดขาดความพร้อมทั้ง 3 ประการ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ หรือมีแต่ไม่ครบถ้วน ก็ไม่ควรจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประหัต หงษ์ทองคำ (2537 : 122-131) ให้ความเห็นเกี่ยวกับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจว่า ต้องพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ ในประเด็นสำคัญ 3 อย่าง ดังนี้

1. ความพร้อมในด้านการเงิน การคลังของท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นใด ได้มีสิทธิปกครองตนเอง ต้องคำนึงถึงความสามารถทางด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นก่อน

2. ความพร้อมของประชาชนในด้านการเมือง ต้องพิจารณาถึงความรู้ทางด้านการเมืองในเบื้องต้น หรือการปกครองตนเองของประชาชน หากประชาชนมีความพร้อม หรือความสามารถทางการเมืองในเกณฑ์ต่ำ จะก่อให้เกิดผลเสียแก่กิจการการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมหาศาล

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชน ในการบริหารกิจการในหน้าที่ประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับการกระจายอำนาจได้ อย่างน้อยจะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะรับผิดชอบบริหารงานในหน้าที่ได้เป็นอย่างดี มิฉะนั้นการกระจายอำนาจจะเป็นผลร้ายแก่ท้องถิ่น

วรเดช จันทรศร (2540 : 33) กล่าวว่า ความพร้อมขององค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 5 ปัจจัย ได้แก่

1. โครงสร้างขององค์กรจะต้องมีความแข็งแกร่งทั้งภายนอกและภายใน โดยความแข็งแกร่งภายนอก หมายความว่า องค์กรต้องมีโครงสร้างภายนอก (Superstructure) ที่กระตือรือร้น คล่องตัว ทุกส่วนขององค์กรต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนสามเหลี่ยมเล็ก หรือลักษณะใกล้เคียงวงกลม ซึ่งสะท้อนลักษณะของการบริหารงานแบบแนวราบ ทุกฝ่ายช่วยกันคิด และช่วยกันทำ ส่วนความแข็งแกร่งภายใน หมายความว่า องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายใน (Infrastructure) ที่แข็งแกร่ง ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ

1.1 ระบบการตัดสินใจ ข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสาร ที่มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว และมีการสื่อสารผลของการตัดสินใจให้รับรู้กันอย่างทั่วถึง ฐานข้อมูลก็จะปรับตัวเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็วเช่นกัน

1.2 ระบบความสมานฉันท์ภายใน ซึ่งหมายถึง ความสมัครสมานสามัคคีกัน ไม่แตกแยก

2. บุคลากร ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับจำนวน หรือความพอเพียงของบุคลากร คุณภาพของบุคลากร และระดับการนำบุคลากรนั้นไปใช้ให้เกิดประโยชน์

3. งบประมาณ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของงบประมาณ และกระบวนการจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation)

4. วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่นำมาใช้

5. อาคาร สถานที่ ทำเลที่ตั้ง และความพร้อม มีความเอื้ออำนวยต่อลักษณะงานที่องค์กรจะต้องดำเนินการหรือไม่

มาลินี จุฑะรพ. (2541 : 137) กล่าวว่า ความพร้อม ประกอบด้วย สภาพความเจริญเติบโตของร่างกายบวกกับความสนใจและความรู้สึกพื้นฐานที่จะทำให้ผู้เรียน เรียนรู้ได้

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษานำแนวคิดทั้งในด้านโครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งความพร้อมของประชาชนทางด้านความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และความคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของ อบต. เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ความพร้อมๆ ของ อบต.

2.3.3 บุคลิกภาพ (Personality)

บุคลิกภาพ เป็นองค์ประกอบของความพร้อมที่มีความสำคัญ บุคลากรที่ทำงานใน อบต. ควรต้องมีลักษณะบุคลิกภาพที่เหมาะสม น่าเชื่อถือไว้วางใจ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความรับผิดชอบจึงจะถือว่ามีความพร้อมในการปฏิบัติงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ

ความหมายของบุคลิกภาพ มีผู้ให้ความหมายของบุคลิกภาพไว้ดังนี้

ธีโอดอร์สัน และธีโอดอร์สัน (Theodoson and Theodoson. 1969 : 296 ; อ้างอิงจาก ประภาศรี คุปต์กานต์ และครุณวรรณ สมใจ. 2544 :13) ได้ให้ความหมายของบุคลิกภาพว่า หมายถึง รูปลักษณ์ของแบบอย่างพฤติกรรม ทักษะคติความเชื่อ และค่านิยม ที่มารวมกันเป็นลักษณะประจำตัวของคนใดคนหนึ่ง ซึ่งลักษณะประจำตัวเช่นนั้นเป็นที่ประจักษ์ ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น

ทิมม์ และปีเตอร์สัน (Timm and Peterson. 1986 : 25) ให้คำจำกัดความว่า แรงจูงใจเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงแรงขับภายในให้เป็นการกระทำ

นิภา แก้วศรีงาม (2532 : 65) ให้ความหมายบุคลิกภาพว่า ลักษณะโดยส่วนรวมของบุคคลแต่ละคน ทั้งที่สามารถมองเห็นและรับรู้จากภายนอก และเป็นสิ่งที่เป็นพฤติกรรมภายในตัวบุคคล

ติน ปรัชญพุทธิ (2537 : 391) ได้สรุปความหมายของบุคลิกภาพว่า หมายถึง ลักษณะเด่น ๆ ทางจิต ร่างกาย และวัฒนธรรมของบุคคล และลักษณะเด่น ๆ นี้ สามารถนำมาประกอบพิจารณาความแตกต่างและความคล้ายคลึงระหว่างบุคคล

ดูรงค์ โคว์ตระกูล (2541 : 31) ให้ความหมายว่า บุคลิกภาพ เป็นคุณลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ของแต่ละบุคคล แสดงออกโดยพฤติกรรมที่บุคคลนั้นมีต่อสิ่งแวดล้อมที่ตนกำลังเผชิญอยู่ และพฤติกรรมนี้จะคงเส้นคงวาพอสมควร

รวินค์ ศรีทองรุ่ง (2543 : 3) ให้ความหมายว่า บุคลิกภาพ หมายถึง ลักษณะต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล ที่รวมกันแล้วทำให้บุคคลนั้นแตกต่างกับบุคคลอื่น ลักษณะต่าง ๆ เหล่านั้น ได้แก่ อุปนิสัยใจคอ ความสนใจ ทักษะคติ ตลอดจนพฤติกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นแสดงออกมา

สถิต วงศ์สวรรค์ (2544 : 4) ให้ความหมายว่า บุคลิกภาพ คือ ลักษณะโดยส่วนรวมของแต่ละบุคคล ทั้งลักษณะภายนอก ภายใน และปัจจัยต่าง ๆ อันมีอิทธิพลต่อความรู้สึกของผู้พบเห็น

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า บุคลิกภาพ หมายถึง ลักษณะพฤติกรรมเฉพาะของแต่ละบุคคลที่แสดงออกมาเป็นลักษณะประจำตัวที่อาจจะมีส่วนคล้ายคลึงกับบุคคลอื่นได้

ทฤษฎีเกี่ยวกับบุคลิกภาพ

ทฤษฎีบุคลิกภาพ มีอยู่มากมายด้วยกัน เช่น (ดิน ปรัชญพฤทธิ. 2537 : 391)

1. ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (The Psychoanalysis Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า บุคลิกภาพของคนประกอบด้วย ระบบต่าง ๆ 3 ระบบ ด้วยกัน คือ Id, Ego และ Superego และพฤติกรรมของคนเป็นผลพวงของปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างระบบทั้ง 3 นี้

2. ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม (The Social Learning Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า ประสบการณ์ที่ได้จากการเรียนรู้เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะหล่อหลอมบุคลิกภาพ

3. ทฤษฎีการเรียนรู้และ พัฒนาการ (Cognitive-Development Theory) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า บุคลิกภาพของคนค่อย ๆ พัฒนาไปตามการรู้ และ พัฒนาการแต่ละขั้นตอนของบุคคล

4. ทฤษฎีตน (Self Theory) จุดยืนของทฤษฎีนี้ก็คือ ลักษณะที่สำคัญของบุคลิกภาพประกอบด้วยประสบการณ์ที่ลึกซึ้งภายในจิตใจ และการเข้าใจถึงประสบการณ์ดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษานำทฤษฎีการเรียนรู้ และ พัฒนาการมาเป็นแนวในการศึกษา เพราะบุคลิกภาพของคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอน และการพัฒนาที่ได้รับ

2.3.4 แรงจูงใจ (Motivation)

แรงจูงใจเป็นสิ่งที่ทำให้บุคคลมั่นใจหรือมีหลักประกันในการปฏิบัติงาน เกิดความต้องการที่จะทำให้สำเร็จ บุคลากรต้องมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จึงจะถือว่ามีความพร้อมในการปฏิบัติงาน องค์ประกอบทฤษฎีและการวัดแรงจูงใจที่ใช้เป็นแนวทางในการประเมินแรงจูงใจมีดังนี้

ความหมายของแรงจูงใจ มีผู้ให้ความหมายของแรงจูงใจ ไว้ดังนี้

โยชิน สนสนยุทธ และคณะ (2533 : 76) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง พลังกระตุ้นภายในบุคคลให้แสดงพฤติกรรมออกมาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จึงเป็นความพยายามของบุคคลในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

ชาญชัย อาจินสมาจาร (2535 : 76) กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึง พลังกระตุ้นภายในบุคคลให้แสดงพฤติกรรมออกมาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน จึงเป็นความพยายามของบุคคลในการทำงาน ให้ประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

พงษ์พันธ์ พงษ์โสภา (2542 : 138) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการที่อินทรีย์ถูกกระตุ้นจากสิ่งเร้าให้มีพฤติกรรมมุ่งไปสู่ จุดหมายปลายทาง ถ้ามีแรงจูงใจมาก พฤติกรรมจะมีมาก ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์จึงเกิดจากแรงจูงใจเป็นสำคัญ

สมใจ ลักษณะ (2542 : 192) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจ คือ แรงกระตุ้นผลักดัน ชี้นำให้บุคคลทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืองดเว้นไม่กระทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง สิ่งเร้าที่เป็นปัจจัยทำให้เกิดแรงจูงใจ จะเรียกว่า สิ่งจูงใจ เช่น เงิน เกียรติยศ เป็นต้น

อารี พันธุ์ณี (2543 : 179) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจ หมายถึง การนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นแรงจูงใจมาผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมอย่างมีทิศทาง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือเงื่อนไขที่ต้องการปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมา อาจเป็นเครื่องล่อ รางวัล การลงโทษ การทำให้เกิดการตื่นตัวรวมทั้งทำให้เกิดความคาดหวัง เป็นต้น

เสนาะ ตียาวัว (2543 : 208) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจ หมายถึง พลังที่กระตุ้นพฤติกรรม กำหนดทิศทางของพฤติกรรม และมีลักษณะเป็นความมุ่งมั่นอย่างไม่ลดละ ไปยังเป้าหมาย หรือ สิ่งจูงใจนั้น

มัลลิกา ต้นสอน (2544 : 44) ให้ความหมายว่า คือ ความต้องการในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างผลงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยประกอบด้วยส่วนประกอบ 3 ประการ คือ ทิศทาง ความหนักแน่น และความเพียรพยายาม

บรรยงค์ โตจินดา (2545 : 249) ให้ความหมายว่า คือ การที่ผู้บริหารพยายามดำเนินการให้พนักงานเกิดความต้องการจะทำงาน และให้ความร่วมมือร่วมใจกันทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์ (2545 : 105) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจ หมายถึง แรงเร่งเร้าที่เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล ที่จะนำไปสู่การกระทำ หรือพฤติกรรมที่แสดงออกมา ซึ่งสภาพของแรงเร่งเร้า อาจออกมาในรูปของแรงขับ ความปรารถนา และแรงกระตุ้น

ในการศึกษาครั้งนี้ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคคล ที่เป็นพลังกระตุ้นภายในต่อการปฏิบัติงานเป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลพยายามปฏิบัติงาน เพื่อที่จะบรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

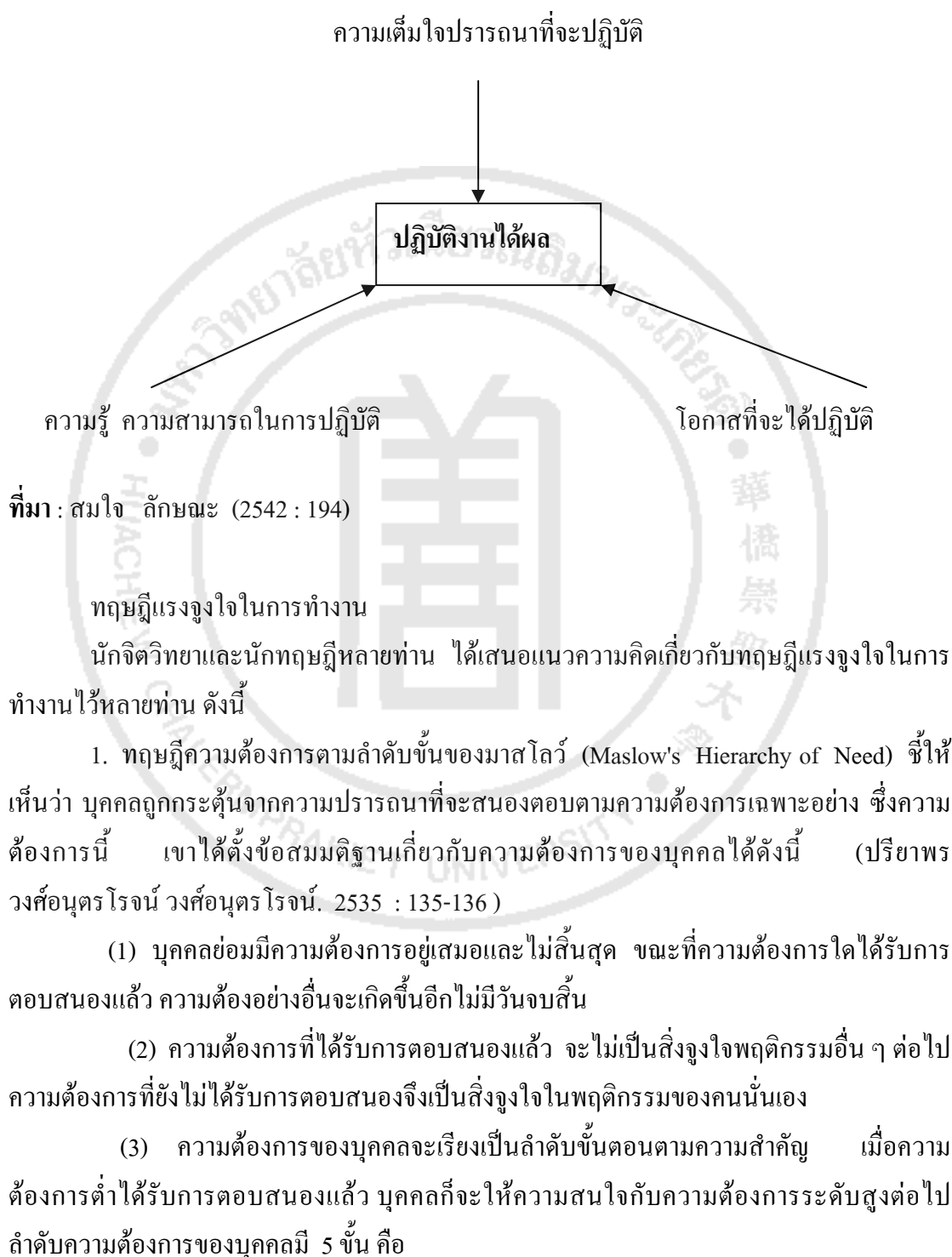
องค์ประกอบที่มีอิทธิพล ที่สามารถส่งเสริมให้บุคคลปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จดี จำเป็นต้องใช้องค์ประกอบ 3 อย่าง คือ (สมใจ ลักษณะ. 2542 : 193-195)

1. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติ การปฏิบัติงานใด ๆ จะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อบุคคลได้รับการศึกษาอบรม ฝึกปฏิบัติ จนเกิดความรู้ความสามารถ มีทักษะในการปฏิบัติ เช่น ได้รับการศึกษาด้านบัญชี ด้านการโฆษณา ด้านการใช้เครื่องมือ เป็นต้น ถ้าขาดความรู้ความสามารถในการทำงานเฉพาะบางด้าน บุคคลก็ปฏิบัติงานไม่ได้

2. ความเต็มใจปรารถนาที่จะปฏิบัติ องค์ประกอบด้านนี้ คือ แรงจูงใจโดยตรง เป็นองค์ประกอบที่กระตุ้น ผลักดัน ชักจูงให้บุคคลปรารถนาจะทำพฤติกรรม หรือกล่าวง่าย ๆ ว่า ทำให้บุคคลมีจิตใจอยากทำงาน บุคคลแม้จะมีความรู้ความสามารถเป็นเลิศในหน้าที่การงาน แต่ถ้าไม่มีแรงจูงใจ ไม่มีจิตใจ เต็มใจ พอใจอยากจะทำงาน บุคคลนั้นก็มักจะไม่ลงมือทำงาน หรือทำงานอย่างไม่เต็มใจ ไม่ตั้งใจ ทำงานแบบลวก ๆ ขอบิถี พอให้งานผ่าน ๆ ไปถ้าถูกบังคับ มีคำกล่าวว่า “ท่านสามารถจูงม้าไปที่ลำธารได้ แต่ท่านไม่สามารถบังคับม้าให้ดื่มน้ำในลำธารได้ ถ้าม้าไม่กระหายน้ำ” แสดงถึงความสำคัญของแรงจูงใจ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการทำพฤติกรรม

3. โอกาสที่จะได้ปฏิบัติ โอกาสเป็นปัจจัยเสริมให้บุคคลทำพฤติกรรม เพราะแม้บุคคลมีความรู้ความสามารถดี มีแรงจูงใจสูงอยากปฏิบัติ แต่ถ้าสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย เช่น ไม่มีกรมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติ ไม่มีงานให้ปฏิบัติ ผู้บริหารลำเอียงเป็นส่วนตัว ไม่ยินยอมให้บุคคลนั้นปฏิบัติงาน หรือขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานก็ไม่เกิดขึ้น

แผนภูมิที่ 2.7
องค์ประกอบของการปฏิบัติงาน



ขั้นที่ 1 ความต้องการทางกายภาพ เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่สุดเพื่อความมีชีวิตอยู่รอด ได้แก่ ความต้องการอาหาร เพศ เครื่องนุ่งห่ม

ขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัย เป็นความต้องการแสวงหาความปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อม และความคุ้มครองจากผู้อื่น

ขั้นที่ 3 ความต้องการความรัก ความรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมและการเข้าหมู่เข้าพวก

ขั้นที่ 4 ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ เป็นความต้องการให้คนอื่นยกย่องให้เกียรติและเห็นความสำคัญของตน

ขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จในชีวิต เป็นความต้องการสูงสุดในชีวิตคน เป็นความต้องการที่เกี่ยวกับการทำงานที่ตนเองชอบ หรือต้องการจะเป็นมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

2. ทฤษฎี 2 องค์ประกอบของเฮร์ซเบอร์ก (Herzberg's Two Factors Theory) เป็นทฤษฎีแรงจูงใจที่ศึกษาถึงสาเหตุจูงใจบุคคลให้ทำงาน เขาพบว่า มี 2 ปัจจัย ที่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจในการทำงาน ดังนี้

(1) ปัจจัยจูงใจ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติ ซึ่งทำให้บุคคลเกิดความตั้งใจในการทำงาน และมีความพึงพอใจในงาน ได้แก่ ความสำเร็จของงาน การยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น ลักษณะงาน ความก้าวหน้า การพัฒนาตนเอง

(2) ปัจจัยค้ำจุน เป็นปัจจัยที่ทำให้แรงจูงใจของบุคคลมีอยู่ตลอดเวลา ถ้าไม่มีหรือมีในลักษณะไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลในองค์การ จะทำให้บุคคลเกิดความไม่พอใจในงาน ได้แก่ นโยบายและการบริหาร การปกครองบังคับบัญชา สัมพันธภาพในการทำงานสภาพการทำงาน ความมั่นคงปลอดภัย เงินเดือนและสวัสดิการ

3. ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ดักลาส แมกเกรเกอร์ (Douglas Mc. Gregor) ให้แนวความคิดว่า ในการบังคับบัญชาของผู้บริหารแต่ละคนนั้น จะขึ้นอยู่กับความเชื่อเกี่ยวกับผู้ใต้บังคับบัญชาว่า เป็นอย่างไร การบริหารงานของเขาจะขึ้นอยู่กับทักษะ และความคิดเห็นเขาเองที่เกี่ยวกับผู้ใต้บังคับบัญชา ความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา และแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา แมกเกรเกอร์ ได้ตั้งทฤษฎี X และทฤษฎี Y ขึ้น สรุปได้ ดังนี้ (สมคิด บางโม. 2538 : 189)

ทฤษฎี X ได้ตั้งข้อสมมติฐานว่า คนโดยพื้นฐานแล้วจะมีลักษณะของความเกียจคร้าน และหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับให้ทำงาน

ทฤษฎี Y ได้ตั้งข้อสมมติฐานว่า คนโดยพื้นฐานแล้วจะมี ความขยันหมั่นเพียรให้ความร่วมมือและสนับสนุน มีความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน

ผู้บริหารที่เชื่อทฤษฎี X ย่อมจะใช้มาตรการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไรก็ผิดจะใช้วิธีจูงใจด้วยผลตอบแทนทางการเงิน และผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ มีการคุกคามด้วยการลงโทษ

เป็นประการสำคัญ ส่วนผู้บริหารที่เชื่อ ในทฤษฎี Y จะพยายามจัดสิ่งแวดล้อมในการทำงานให้เหมาะสม ส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาควบคุมตนเอง และส่งเสริมการพัฒนาความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ (นิภา แก้วศรีงาม, 2532 : 109)

การวัดแรงจูงใจ

แรงจูงใจเป็นพฤติกรรมด้านจิตพิสัย (Affective Domain) ของบุคคล การวัดจึงใช้แบบประเมินค่า (Rating Scale) เป็นเครื่องมือที่ใช้วัดสิ่งที่เป็นนามธรรมด้วยการแปลงเป็นปริมาณในเชิงเปรียบเทียบนิยมใช้วัดพฤติกรรมหรือสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขโดยตรงได้ เช่น ความดี ความซื่อสัตย์ ค่านิยม เจตคติ ความเชื่อ ความสะอาด ความเหมาะสม และการปฏิบัติต่าง ๆ เป็นต้น ลักษณะสำคัญของแบบประเมินค่าอยู่ตรงที่คำตอบ ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปรียบเทียบ ปริมาณมากน้อยผู้ตอบจะต้องตอบด้วยการประเมินสถานการณ์ที่เป็นสิ่งเร้าที่กำหนดให้ และเลือกตอบเพียงคำตอบเดียว

แบบประเมินค่าอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1. แบบไม่มีเกณฑ์เปรียบเทียบให้ (Comparating Rating Scale) แบบนี้ผู้ตอบจะประเมินสิ่งเร้าตามความรู้สึกของตน เปรียบเทียบกับเกณฑ์อะไรก็ได้ที่ผู้ตอบแต่ละคนจะเห็นว่าเหมาะสมต่างคนต่างกำหนดเองไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แบบประเมินค่าที่ใช้กันทั่วไปส่วนมากมีลักษณะเป็นแบบนี้

2. แบบมีเกณฑ์เปรียบเทียบ (Comparative Rating Scale) แบบประเมินค่าประเภทนี้จะกำหนดเกณฑ์ไว้ให้เปรียบเทียบ ผู้ตอบทุกคนต้องใช้เกณฑ์เปรียบเทียบเดียวกันเกณฑ์ที่กำหนดให้

แบบประเมินค่า เป็นเครื่องมือที่นิยมใช้รวบรวมข้อมูลในการวิจัยทางสังคมศาสตร์เป็นอย่างมาก นอกจากสร้างได้ง่ายสะดวก ยังวิเคราะห์และแปลผลง่ายด้วยการสร้างเพียงกำหนดเนื้อหาหรือสิ่งเร้าที่จะถามเท่านั้น ส่วนคำตอบมักนิยมใช้แบบใดแบบหนึ่งและกำหนดให้เหมือนกันทุกข้อความ

การวัดแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ใน อบต. ใช้แบบประเมินค่าด้วยคำตอบจำกัด (Itemized Rating Scale) เป็นแบบกำหนดคำตอบเป็นข้อความ 5 คำตอบ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

2.3.5 ความรู้ (Knowledge)

ความหมายของความรู้ มีผู้ให้ความหมายของความรู้ไว้ดังนี้

พจนานุกรมเวบสเตอร์ (1977 : 531) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความรู้ หมายถึง ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ และโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากการศึกษาหรือค้นคว้าหรือเป็นความรู้

ที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ สิ่งของหรือบุคคลซึ่งได้จากการสังเกต ประสบการณ์ หรือจากรายงาน การรับรู้ข้อเท็จจริงเหล่านี้ต้องชัดเจน และต้องอาศัยเวลา

บุญธรรม กิจปริดาปริสุทธิ (2535 : 7) ได้ให้ความหมายของความรู้ว่า หมายถึง การระลึกถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่เคยมีประสบการณ์มาแล้ว และรวมถึงการจำเนื้อเรื่องต่าง ๆ ทั้งที่ปรากฏ อยู่ในแต่และเนื้อหาวิชา และวิชาที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาวิชานั้นด้วย

รัตติกรณ์ จงวิศาล (2535 : 49) ให้ความหมายว่า ความรู้ หมายถึง กฎเกณฑ์ ข้อเท็จจริง และข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับและสะสมไว้ในรูปของความจำ

วารภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล (2543 : 44-57) ให้ความหมายของความรู้ว่า หมายถึง ข้อมูล สารสนเทศผสมผสานกับประสบการณ์ ความรอบรู้ในบริบท การแปลความหมายและการแสดง ความคิดเห็น โดยเป็นข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่าสูง ที่พร้อมจะนำไป ประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจ หรือใช้ในการทำงาน แม้ว่าความรู้และข้อมูลข่าวสารสารสนเทศเป็นสิ่งที่แทบจะแยกกันไม่ออก แต่ทั้งสองสิ่งนี้มีค่า และเกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าข้อมูลดิบ โดยเหตุที่มีความสำคัญดังกล่าวแทบ ทุกองค์การจึงให้ความสนใจเรื่องนี้ ด้วยการแสวงหาว่า ความรู้คืออะไร จะสร้างและถ่ายทอด ตลอดจนใช้ความรู้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

เกษม วัฒนชัย (2544 : 39-40) ได้ให้ความหมายของความรู้ว่า หมายถึง การรวบรวม ความคิดของมนุษย์ จัดให้เป็นหมวดหมู่และประมวลสาระที่สอดคล้องกัน โดยนำมาใช้ให้เกิด ประโยชน์

จากความหมายของความรู้ดังกล่าวสรุปได้ว่า ความรู้ หมายถึง การแสดงออกของ สมรรถภาพสมองโดยการจำหรือระลึกได้ ที่มีต่อความคิดวัตถุและปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่บุคคลเก็บ และรวบรวมไว้ และสามารถแสดงออกมาในเชิงพฤติกรรมที่สังเกตและวัดได้

ระดับความรู้

สมาใจ ลักษณ์ะ (2542 : 128-134) ได้แบ่งระดับพฤติกรรมด้านความรู้ หรือความสามารถ ทางสติปัญญา (Cognitive Domain) เป็น 6 ระดับ จากขั้นที่ง่าย ไปสู่ขั้นที่ยากดังนี้ คือ

1. ระดับความรู้ความจำ (Knowledge) เป็นความสามารถในการจดจำสิ่งต่าง ๆ และระลึก เรื่องราวสิ่งต่าง ๆ ออกมาได้ถูกต้องแม่นยำ ความรู้ความจำ ยังแบ่งระดับภายในอีก 3 ระดับ คือ

1.1 ความรู้ในเรื่องเฉพาะ ได้แก่ ความรู้ในความหมายของศัพท์ เช่น รู้ความหมาย ของเทคโนโลยี ความรู้ในกฎและความจริง เช่น เล่าประวัติของมาสโลว์ได้ เป็นต้น

1.2 ความรู้ในวิธีการ ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนธรรมเนียมประเพณี ความรู้เกี่ยวกับลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน

1.3 ความรู้รวบยอดในเรื่อง ได้แก่ ความรู้ทฤษฎี หลักการ หลักวิชา เช่น บอกรายละเอียดของทฤษฎีแรงจูงใจได้ครบถ้วน

2. ระดับความเข้าใจ (Comprehension) เป็นความสามารถระบุใจความสำคัญของเรื่องราวต่าง ๆ โดยการแปลความแล้วเปรียบเทียบจัดสาระเป็นความสำคัญ ผู้มีความสามารถด้านความเข้าใจ จะมีความสามารถย่อย 3 ประการ ต่อไปนี้

2.1 ความสามารถแปลความ เช่น แปลประโยคภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย

2.2 ความสามารถตีความ เช่น เมื่อฟังคำอธิบายที่ยาวถึง 1 ชั่วโมง ก็สามารถบอกได้ว่าบุคคลนั้นอธิบายในประเด็นสำคัญอะไรบ้าง จับเจตนาของผู้พูดได้

2.3 ความสามารถในการขยายความ เช่น เมื่ออ่านจดหมายร้องเรียนของลูกค้าก็สามารถคาดการณ์ได้ว่าลูกค้ามีความรู้สึกละอายใจ มาจากสาเหตุใดและต้องการสิ่งใด

3. ระดับการนำไปใช้ (Application) เป็นความสามารถในการนำหลักการ กฎเกณฑ์ และวิธีดำเนินการต่าง ๆ ของเรื่องที่มีความรู้ความจำมาแล้ว ไปใช้ปฏิบัติหรือแก้ปัญหาในสถานการณ์ใหม่ได้ เช่น สามารถออกแบบพิมพ์เอกสารโดยใช้ความรู้จากคอมพิวเตอร์ สามารถนำหลักการจูงใจมาลงมือปฏิบัติแก้ปัญหาบุคคลในองค์กรขาดแรงจูงใจ เป็นต้น

4. ระดับการวิเคราะห์ (Analysis) เป็นความสามารถในการแยกแยะเรื่องราวต่าง ๆ ให้เป็นส่วนที่สำคัญย่อย ๆ ประกอบด้วยความสามารถในการวิเคราะห์ความสำคัญ เช่น อ่านข้อมูลจำนวนมากแล้วสามารถจำแนกลักษณะเด่น-ด้อย ได้ ฟังรายงานผลการประเมินแล้วระบุประเด็นสำคัญที่ประสบความสำเร็จน่าพอใจ สิ่งที่ล้มเหลวและบอกสาเหตุของความล้มเหลวได้

5. ระดับการสังเคราะห์ (Synthesis) เป็นความสามารถในการผสมผสานส่วนย่อย ๆ ให้เป็นเรื่องราวเดียวกัน ประกอบด้วยความสามารถในการสังเคราะห์ข้อความ เช่น วางโครงร่างของการเขียนรายงานโดยนำหัวข้อสำคัญมาจัดลำดับไว้ในเอกสารได้ดี ความสามารถในการสังเคราะห์แผนงาน เช่น เมื่อมีวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็สามารถกำหนดขั้นตอนของการดำเนินงานให้ไปสู่วัตถุประสงค์ได้ ความสามารถในการสังเคราะห์ความสัมพันธ์ เช่น สามารถนำทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ มาผสมผสานในการคิดแก้ปัญหาพัฒนาองค์การได้ เป็นต้น

6. ระดับการประเมินค่า (Evaluation) เป็นความสามารถในการวินิจฉัยหรือตัดสินความถูก-ผิด เหมาะสม-ไม่เหมาะสม ดีงาม-ไม่ดีงาม ในเรื่องราวต่าง ๆ โดยยึดเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเหมาะสม เช่น เมื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว สามารถกำหนดเกณฑ์ได้ว่าการปฏิบัติในด้านใดมีคุณภาพได้มาตรฐาน ด้านใดต่ำกว่ามาตรฐาน และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาการดำเนินงานให้มีคุณภาพได้มาตรฐานดีขึ้น เป็นต้น

การวัดความรู้

เครื่องมือที่ใช้วัดความรู้นั้นมีหลายชนิด แต่ละชนิดก็เหมาะสมกับการวัดความรู้ตามลักษณะซึ่งแตกต่างกันออกไป เครื่องมือที่ใช้วัดความรู้ที่นิยมมาก คือ แบบทดสอบ (Test) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันมาก ทั้งในด้านรูปแบบ การนำไปใช้ และจุดมุ่งหมายในการสร้างประเภทของแบบสอบถาม จึงแบ่งได้แตกต่างกันตามเกณฑ์ที่ใช้ (บุญธรรม กิจปรีดาวิสุทธิ. 2537 : 85-87)

ก. แบ่งตามลักษณะทางจิตวิทยาที่ใช้วัด แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1) แบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ (Achievement Test) เป็นแบบทดสอบที่ใช้วัดความรู้ความเข้าใจตามพุทธิปัญญา (Cognitive Domain)

2) แบบทดสอบความถนัด (Aptitude Test) เป็นแบบทดสอบที่ใช้วัดสมรรถภาพทางสมองของคนว่ามีความรู้ความสามารถมากน้อยเพียงใด และมีความสามารถทางด้านใดเป็นพิเศษ

ข. แบ่งตามรูปแบบของการถามการตอบ จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) แบบทดสอบความเรียง (Essay Test) แบบสอบถามนี้ จะกำหนดคำถามให้ผู้ตอบจะต้องเรียบเรียงคำตอบเอง

2) แบบทดสอบตอบสั้น และเลือกตอบ (Short Answer and Multiple Choice Test) แบบนี้จะกำหนดคำถามให้และกำหนดให้ตอบสั้น ๆ หรือกำหนดคำตอบมาให้เลือก ผู้ตอบจะต้องเลือกตอบตามนั้น

ค. แบ่งตามลักษณะการตอบ แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) แบบทดสอบปฏิบัติ (Performance Test) เป็นการทดสอบด้วยการให้ปฏิบัติจริง ๆ เช่น การแสดงละคร การช่างฝีมือ การพิมพ์ดีด เป็นต้น

2) แบบทดสอบเขียนตอบ (Paper- Pencil Test) เป็นแบบทดสอบที่ใช้กันทั่วไป ซึ่งให้กระดาษและดินสอ หรือปากกาเป็นอุปกรณ์ช่วยตอบ ผู้ตอบต้องเขียนตอบเองทั้งหมด

3) แบบทดสอบปากเปล่า (Oral Test) เป็นการทดสอบที่ให้ผู้ตอบพูดแทนการเขียน มักจะเป็นการพูดคุยระหว่างผู้ถามและผู้ตอบ เช่น การสอบสัมภาษณ์

ง. แบ่งตามเวลาที่กำหนดให้ตอบ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) แบบทดสอบใช้ความเร็ว (Speed Test) เป็นแบบทดสอบที่กำหนดให้จำกัดต้องตอบภายในเวลานั้น มักจะมีจำนวนคำถามมาก ๆ แต่ให้เวลาน้อย

2) แบบทดสอบให้เวลามาก (Power Test) เป็นแบบทดสอบที่ไม่กำหนดเวลาให้ โดยให้เวลาตอบอย่างเต็มที่ ผู้ตอบ จะใช้เวลาตอบเท่าใดก็ได้ เสร็จแล้วเป็นเลิกกัน

จ. แบ่งตามลักษณะเกณฑ์ที่ใช้ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) แบบทดสอบอิงเกณฑ์ (Criterion - Reference Test) เป็นแบบทดสอบที่สอบวัดตามจุดประสงค์ของการเรียนรู้ตามเกณฑ์ภายนอก ซึ่งเป็นเนื้อหาวิชาการเป็นหลัก

2) แบบทดสอบอิงกลุ่ม (Norm - Reference Test) เป็นแบบทดสอบที่เปรียบเทียบผลระหว่างกลุ่มที่สอบด้วยกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้เลือกใช้แบบทดสอบสัมฤทธิ์ผล (Achievement Test) รูปแบบของการตอบเป็นแบบทดสอบชนิดถูก-ผิด (True-False Item) ในการวัดพฤติกรรมความรู้

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ พบว่า การศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพขององค์กรบริหารส่วนตำบลยังมีน้อย จึงได้นำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ มาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาร่วมด้วย ดังนี้

เอกสิริ สิริพงศ์ทักษิณ (2533) ศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานทะเบียนในเขตจังหวัดเพชรบุรี พบว่า ประชากรที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการศึกษาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนของสำนักงานทะเบียนในเขตจังหวัดเพชรบุรีไม่แตกต่างกัน

นฤชา สาราญทรัพย์ (2533) ได้ศึกษาเรื่อง ความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล : ศึกษาเฉพาะกรณี สุขาภิบาลหนองตากยา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ผลที่ได้จากการศึกษา พบว่า

1. เพศมีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยเพศชาย จะมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าเพศหญิง

2. รายได้มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล พบว่า ผู้มีรายได้ปานกลาง และผู้มีรายได้สูง จะมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล มากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ

3. ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ผู้มีการศึกษาปานกลางและสูง จะมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล มากกว่าผู้มีการศึกษาต่ำ

พีระ เต็มแย้ม และคณะ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นกรณีศึกษา ทศนะคดีของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดลำปางและจังหวัดพะเยา พบว่า สถานภาพสมรสไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

วีระชาติ คาริชาติ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาบทบาทของปลัดอำเภอกับการกระจายอำนาจการศึกษา กรณีจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า อายุของปลัดอำเภอในเขตจังหวัดกาญจนบุรีที่แตกต่างกัน มีทัศนคติทางการเมืองแบบประชาธิปไตยไม่แตกต่างกัน

ฉลอง เรียวแรง (2540) ได้ศึกษาทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ที่มีอายุต่างกันมีทัศนคติต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

อัจฉริยา ชวงค์เสิศ (2540) ได้ศึกษา ความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า อบต. มีปัญหาทางด้านทรัพยากรการบริหาร อันได้แก่ รายได้ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ ในด้านรายได้ อบต. ประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ การจัดเก็บงบประมาณไม่ตรงตามเป้าหมายและล่าช้า นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการแบ่งงบประมาณ เพราะแต่ละหมู่บ้านต้องการงบประมาณมากเมื่อ ไม่ได้หรือได้เท่ากับหมู่บ้านอื่น จะเกิดความไม่พึงพอใจ และดำเนินสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของตนปัญหาดังกล่าวแก้ไขด้วยการขอเงินอุดหนุนเพิ่มจากรัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ ในความเห็นของคณะกรรมการบริหารและสมาชิก อบต. เห็นว่า อบต. ควรต้องส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ให้ขยายตัวเพื่อจะได้จัดเก็บภาษีได้มากขึ้น นอกจากนั้น ภาษีบางประเภทที่ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บหากให้ อบต. จัดเก็บเองจะมีประสิทธิภาพมากกว่า รวมถึงงบประมาณที่รัฐมอบให้ สส. และ สจ. ควรจัดสรรให้ อบต. ทำแผนพัฒนาได้ชัดเจนกว่า ส่วนด้านบุคลากร จากการศึกษาพบว่า ความรู้ของบุคลากรใน อบต. มีความรู้น้อยโดยเฉพาะความรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ พ.ร.บ. กำหนดไว้เพื่อปฏิบัติภารกิจ เกิดขึ้นเนื่องจากการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ความรู้ของรัฐมีน้อยเกินไป

สุเมธ ชีรนิติ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณี กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษา พบว่า กรรมการบริหาร อบต. ส่วนมากมีความเข้าใจในบทบาทสูงและกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง มีความเข้าใจในบทบาทสูงกว่ากรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง ความแตกต่างของอายุ และระดับการศึกษาทำให้ความเข้าใจในบทบาทของ

กรรมการบริหารแตกต่างกัน ความแตกต่างของเพศ อาชีพ และรายได้ ไม่ทำให้ความเข้าใจในบทบาทของกรรมการบริหารแตกต่างกัน

อัญชลี มุตะดา (2541) ได้ศึกษาความพร้อมในการวางแผนสาธารณสุขของหัวหน้าแผนงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานวางแผนสาธารณสุขในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจำนวน 150 คน โดยใช้แบบสอบถามผลการศึกษาพบว่า หัวหน้างานมีความพร้อมในการวางแผนสาธารณสุขในระดับปานกลาง และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานวางแผน มีความพร้อมในระดับต่ำ และพบว่า อายุ และอายุราชการของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานวางแผนมีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการวางแผนสาธารณสุข

ผาสุข อยู่ละ (2542) ได้ศึกษาความพร้อมของนักวิชาการสาธารณสุขในการปฏิบัติงานพัฒนาคุณภาพบริการโรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไปจำนวน 155 คน โดยใช้แบบสอบถามผลการศึกษา พบว่า นักวิชาการสาธารณสุขมีความพร้อมในระดับปานกลาง ความพร้อมในการปฏิบัติงานพัฒนาคุณภาพบริการมีความสัมพันธ์กับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ ลักษณะบุคลิกภาพมีความสัมพันธ์กับอายุราชการและการมอบหมายหน้าที่ แรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับสถานภาพสมรส

ศุกเนา นาคเงินทอง (2542) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของข้าราชการกรมการปกครองในส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า ข้าราชการกรมการปกครองในส่วนภูมิภาคที่มีอายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ไม่แตกต่างกัน

สุโท สาระจันทร์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดยโสธร ผลการศึกษา พบว่า ความรู้ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล ในส่วนของเทศบาลตำบล ภายในเขตท้องที่จังหวัดยโสธร อยู่ในระดับสูง การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี กับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล พบว่า มีความแตกต่างในค่าเฉลี่ยของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตำบล ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ที่มีสภาพภูมิหลัง ทางวุฒิการศึกษา อาชีพรอง และรายได้ต่อเดือนที่แตกต่างกัน

มานะ อ่อนท้วม (2542) ได้ศึกษาการรับรู้ในบทบาทของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า เพศของสมาชิก

องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานี ที่แตกต่างกัน มีการรับรู้ในบทบาทและหน้าที่ไม่แตกต่างกัน

จรัส สุวรรณเวลา (2543) ได้ ศึกษาถึงปัจจัยที่ต้องพิจารณาการถ่ายโอน งาน เงิน คน ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยด้านการปกครองและรัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยการจัดบริหารสาธารณะ ปัจจุบันภาครัฐมีหน่วยงานผลิตบริหารสาธารณะจำนวนมากในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีมากกว่า 1,000 หน่วยงาน ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จัดบริหารสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกันเอง และซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่เมื่อพิจารณาวงเงิน งบประมาณ ในการจัดบริการของหน่วยงานเหล่านี้ มักปรากฏว่าแต่ละหน่วยงาน มีงบประมาณสำหรับจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในจังหวัดเพียงเล็กน้อย แต่อาจมีศักยภาพในการจัดบริการค่อนข้างสูง (มีบุคลากรและทรัพย์สินประเภททุน เช่น เครื่องมือ เครื่องจักร ระบบข้อมูล ข่าวสาร และทรัพย์สินถาวรอื่น ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดบริการเป็นจำนวนมาก) แต่ถ้าจะถ่ายโอนทรัพย์สินและบุคลากรของหน่วยงานเหล่านี้ ด้วยวิธีการแบ่งหรือโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อม ๆ กับการถ่ายโอนงานให้แก่ท้องถิ่นจำนวนมากถึง 70-1,000 แห่ง ในขณะที่มีจำนวนบุคลากรที่จะต้องจัดแบ่งกันในแต่ละเรื่องเพียงไม่ถึง 10 คน และอาจมีทรัพย์สินที่จะต้องจัดแบ่งกันเพียง 1-2 รายการเท่านั้น ในจำนวนนี้ยังเป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนย้ายไม่ได้จำนวนหนึ่งอีกด้วย ดังนั้น วิธีการถ่ายโอนคน เครื่องมือ และทรัพย์สินลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนงาน จึงอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างตรงไปตรงมา

ไพศาล เชาวณะ (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอำเภอฉวาง ต่อการบริหารท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอฉวาง จังหวัดนครศรีธรรมราช ผลการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในอำเภอฉวาง ต่อการบริหารท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครศรีธรรมราช ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปร พบว่า เพศ รายได้ การศึกษา การฝึกอบรม การรับข่าวสารจากหนังสือพิมพ์ และการพบปะพูดคุยกับนักการเมืองมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .05 ส่วนตัวแปรเกี่ยวกับอายุ อาชีพ และการรับข่าวสารจากโทรทัศน์ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน

อุทัยทิพย์ เครือละม้าย และวินัย แก้วมุณีวงศ์ (2543) ได้ศึกษา สถานการณ์การดำเนินงาน สาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อศึกษาสถานการณ์และความพร้อมเกี่ยวกับการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่ 25 จังหวัด ภาคกลาง ผลการศึกษา พบว่า สถานการณ์ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการ

ดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณสุขมูลฐาน องค์การบริหารส่วนตำบล มีความพร้อมเรื่องการจัดบริการสาธารณสุขด้านสุขภาพอยู่ในระดับปานกลาง ระยะเวลาที่คิดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความพร้อมในการดำเนินการด้านสาธารณสุข เห็นว่าจะมีความพร้อมภายใน 3 ปี

อรินชัย อุคมกิจมงคล (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี ผลการศึกษา พบว่า ทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่อยู่ในระดับสูง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ของครอบครัว ความสนใจติดตามข่าวสารการเมืองการปกครอง ส่วนปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์ต่อทัศนคติของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อายุ และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง

พัชรา ผิวขาว (2544) ได้ศึกษาศึกษาภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการงานสาธารณสุขมูลฐาน กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง อำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า สักยภาพในการจัดการสาธารณสุขมูลฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นดังนี้

1. ด้านบุคลากร มีความรู้ความเข้าใจในการจัดงานสาธารณสุขมูลฐาน จากการเข้าร่วมกิจกรรมประชุม หรือรับการฝึกอบรมเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนางานสาธารณสุขมูลฐาน แม้ว่าส่วนใหญ่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีระดับพื้นฐานการศึกษาค่อนข้างต่ำ แต่มีการพัฒนาระดับความรู้ตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. ด้านรายได้และงบประมาณ ซึ่งมีจำนวนมาก แต่มีการสนับสนุนกิจกรรมพัฒนาด้านสาธารณสุขมูลฐานโดยตรงเพียงร้อยละ 0.42 ของงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาตำบลทั้งหมด ส่วนใหญ่จัดสรรให้เป็นงบควบคุมป้องกันโรคติดต่อที่เกิดขึ้นในตำบลและป้องกันยาเสพติด

3. ด้านการบริหารจัดการ มีการจัดองค์กรขึ้นรองรับงานฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เพื่อติดตาม กำกับดูแลการพัฒนา และแก้ไขปัญหาภายในหมู่บ้าน จัดให้มีวาระการประชุมเรื่องติดตามงานด้านสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมทุกเดือน

4. ด้านวัสดุครุภัณฑ์ มีครุภัณฑ์ที่เน้นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล การจัดการน้ำสะอาด และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

5. ด้านองค์กรภายนอกและสภาพแวดล้อม หน่วยงานจากสาธารณสุขเข้ามาสนับสนุน กิจกรรมพัฒนางานสาธารณสุขตามนโยบาย แต่บุคลากรด้านสาธารณสุขตำบล ยังมีการประสาน ข้อมูลและเสนอปัญหาความต้องการด้านสาธารณสุขต่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้อย

นราลักษณ์ โหมิตณรงค์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรับทราบถึงระดับความพร้อมของเทศบาลตำบลแสนสุข ในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ คณะผู้บริหารเทศบาลและพนักงานเทศบาล ผลการศึกษา พบว่า ด้านนโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการโอนภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นดำเนินการเองภายใน 4 ปี ด้านการนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่า เทศบาลตำบลแสนสุขเริ่มมีการรับการถ่ายโอนภารกิจบางด้านแล้ว เช่น ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต โครงการถ่ายโอนงานพัฒนาเด็กเล็ก ด้านปัญหาและอุปสรรค ในการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลตำบลแสนสุข พบว่า ด้านโครงสร้างของเทศบาลตำบลแสนสุขมีความชัดเจนเหมาะสมแล้วกับอำนาจหน้าที่ปัจจุบัน ควรเพิ่มเติมหน่วยงานภายใน เพื่อสามารถรองรับการกระจายอำนาจ เช่น ด้านการส่งเสริมพาณิชย์ การจัดการที่อยู่อาศัย การขนส่งมวลชน และการสังคมสงเคราะห์ ด้านบุคลากร พบว่า เทศบาลตำบลมีกรอบอัตรากำลังอยู่เพียงพอกับภารกิจปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการบรรจุบุคลากร ตามกรอบอัตราร้อยครบถ้วน ทำให้การปฏิบัติยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการถ่ายโอน ภารกิจให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันย่อมไม่สามารถรองรับภารกิจ ที่เพิ่มขึ้นได้ ด้านงบประมาณรายได้จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อ ภารกิจในปัจจุบัน จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ควรมีการประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ เพื่อชี้แจงให้ผู้เสียภาษีเข้าใจและตระหนักถึงหน้าที่ในการชำระภาษี ด้านการพัฒนาองค์กร คณะเทศมนตรีมีความพร้อมในระดับหนึ่ง ในเรื่องของภาวะผู้นำ การมีวิสัยทัศน์ที่ดี ความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายบริหารไม่มีความขัดแย้ง แต่ผู้บริหารไม่เคยได้รับการฝึกอบรมทางด้านการบริหารจัดการเลย ควรมีการพัฒนาความรู้ทางด้านกระบวนการบริหาร

จุมพล หนีพานิช และคณะ (2544) ได้ประเมินผลการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

1. การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ รวมทั้งผลกระทบต่อ การพัฒนาตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารจัดการต่าง ๆ ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพประสิทธิผลในระดับกลาง ซึ่งผลกระทบต่อการพัฒนาตำบลในแง่ที่นอกจากจะทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้ท้องถิ่นเป็นหุ้นส่วน ในการพัฒนาประเทศ ทำให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าของพัฒนาและมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ที่สำคัญยัง ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ ได้มากกว่าการให้ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคิดและตัดสินใจแทน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องแก้ปัญหาการบริหารจัดการในส่วนปัญหาของตน เช่น การพัฒนาวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการบริหารเพื่อการจัดทำโครงการในอนาคต จะได้เน้นโครงการทางด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือโครงการด้านการ บริหารจัดการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มิใช่มุ่งแต่จัดทำโครงสร้างพื้นฐานแต่เพียง อย่างเดียว

2. การประเมินศักยภาพ และความพร้อมในการบริหารจัดการทรัพยากร และกิจกรรม ต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีศักยภาพ และความพร้อมในการบริหารจัดการ ทรัพยากรในระดับกลาง เพราะองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความพร้อมในบางเรื่อง เช่น บุคลากรฝ่ายประจำที่บรรจุใหม่ขาดประสบการณ์ในการทำงาน ส่วนด้านระบบงานมีความเรียบง่าย ชัดเจน มีคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานและมีความอิสระในการทำงาน ประชาชนมีส่วนร่วม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในแง่ของหลักการ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ปฏิบัติตามระบบที่ถูกตั้ง หรือ ไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามระบบนั้น เพราะผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจ ไม่มีประสบการณ์ ส่วนประชาชนเองไม่ได้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะตรวจรับงานได้ ถูกต้อง ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อจำกัด

3. การประเมินปัจจัยเกื้อหนุน และอุปสรรคที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ ในการดำเนินงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมของปัจจัยเกื้อหนุน ภายใน ได้แก่ ความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณในระดับกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4-5 ขาดความพร้อมด้านงบประมาณ ทั้งที่เงินอุดหนุนรายได้สูงกว่า ชั้น 1-3 ทั้งนี้เนื่องจากการแสวงหารายได้ เพิ่มจากสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทุกระดับ ต่างประสบปัญหา เรื่องที่หน่วยงานรับผิดชอบจัดสรรงบประมาณมาล่าช้าเช่นเดียวกัน

4. ส่วนความพร้อมของปัจจัยเกื้อหนุนภายนอก องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญ ไม่เต็มที่ ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ในการติดต่อประสานความร่วมมือจากหน่วยงาน ราชการ เอกชน และประชาชนเท่าที่ควร

ธนวัฒน์ วนะกิจกุลพิทักษ์ (2544) ได้ศึกษาเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการปกครองท้องถิ่น พบว่า รายได้ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นของนายอำเภอต่อราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมต่อการปกครองท้องถิ่น

เฉลียว ตามสิทธิ์ (2544 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข ศึกษากรณีการ ถ่ายโอนธนาคารน้ำใจ จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 4 บทบาททางการบริหาร คือ บทบาทในการเป็น ผู้อำนวยการ บทบาทในการเป็นผู้ประสานงาน บทบาทในการเป็นที่ปรึกษา และ บทบาทในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก ผลการศึกษา พบว่า ระดับบทบาททางการบริหารของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมจะอยู่ในระดับสูง ในส่วนของความต้องการปรับปรุงและพัฒนา บทบาททางการบริหารนั้น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปรับปรุงมากที่สุดคือ บทบาทในการเป็นผู้อำนวยการ บทบาทในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก และบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาตามลำดับ

ประภาศรี คุปต์กานต์ และครุณวรรณ สมใจ (2544) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพร้อมของเจ้าหน้าที่ ในการออกสู่ระบบโรงพยาบาลในกำกับรัฐ : กรณีศึกษาโรงพยาบาลสังกัดกรมแพทย์กระทรวงสาธารณสุข ผลการศึกษา พบว่า ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการแพทย์ ต่อการออกสู่ระบบโรงพยาบาลในกำกับรัฐมีความพร้อมในระดับสูง เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านบุคคล พบว่า อายุ สถานภาพสมรส วุฒิการศึกษา ไม่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของเจ้าหน้าที่ในการออกสู่ระบบโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ มีเพียงเพศเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับลักษณะบุคลิกภาพอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนปัจจัยด้านการปฏิบัติงานที่ประกอบด้วยตำแหน่ง สถานภาพการทำงาน ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม พบว่า มีเพียงการฝึกอบรมเท่านั้นที่มีความสัมพันธ์ทางลบกับความรู้ในเรื่องโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ทวนธง ครุฑจ้อน (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาภาพลักษณ์องค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชน อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ภาพลักษณ์องค์การบริหารส่วนตำบลในทัศนะของประชาชน อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล การรับรู้ข่าวสาร ประโยชน์ที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสัมพันธ์กับภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในตำบล และระดับการพัฒนา ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนะของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์องค์การบริหารส่วนตำบล

วลิต โรจนภักดี (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมทหารราบที่ 12 รักษาพระองค์ ผลการศึกษา พบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมทหารราบที่ 12 รักษาพระองค์ อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ด้านยศ ปัจจัยสุขอนามัย และปัจจัยจูงใจ ส่วนปัจจัยที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคลด้านระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา และรายได้ต่อเดือน

นวรรตน์ สอยเหลือง (2545) ได้ศึกษาความพร้อมของพยาบาลตำรวจกับการใช้มาตรฐานระบบจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14001 พบว่า สถานภาพสมรสของพยาบาลไม่มีความสัมพันธ์กับความพร้อมของโรงพยาบาลตำรวจกับการใช้มาตรฐานระบบจัดการสิ่งแวดล้อม ISO 14001

สาธิต มิตรรัก (2545) ได้ศึกษาความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งใหม่ ตาม รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 พบว่า นักเรียนนายร้อยตำรวจที่มีรายได้ของครอบครัวต่างกัน มีความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่แตกต่างกัน

จันทภรณ์ ไปสมบุญ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดนครปฐม ผลการศึกษา พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีความรู้ความเข้าใจพระราชบัญญัติการศึกษา ทศนคติ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา และความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน พื้นที่ที่ทำงานแตกต่างกัน จะทำให้ความรู้ความเข้าใจพระราชบัญญัติการศึกษาแตกต่างกัน นอกจากนั้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระดับชั้น อบต. ระดับตำแหน่ง ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน พื้นที่ทำงานที่แตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาการเตรียมความพร้อมในการจัดการศึกษาไม่แตกต่างกัน

อิสระ ลาสุติ (2545) ได้ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการชั้นประทวนต่อลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย มีความเห็นต่อลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตยของผู้บังคับบัญชา ศึกษากรณีตำรวจชั้นประทวน สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 2 กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษา พบว่า วุฒิการศึกษาที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตยของผู้บังคับบัญชาไม่แตกต่างกัน

กาญจนาวัลย์ ปานเฟื่อง (2545) ศึกษาความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี ประชาชนในจังหวัดนนทบุรี พบว่า ระดับการศึกษาไม่มีผลต่อความรู้ความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มนตรี ทองปรีชา (2545) ได้ศึกษาทัศนคติของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่มีต่อประชาธิปไตยในองค์กร พบว่า สมาชิกที่มีระยะเวลาในการเป็นสมาชิก สหกรณ์ต่างกันมีทัศนคติต่อประชาธิปไตยในสหกรณ์ไม่แตกต่างกัน

รุ่งเรือง มาลาทอง (2546) ได้ศึกษาศักยภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการรับการถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข ในจังหวัดสุรินทร์ พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีศักยภาพและความพร้อมอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับศักยภาพ ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างการบริหาร
2. ด้านการบริหาร
3. ด้านงบประมาณ
4. ด้านบุคลากร

เมื่อเปรียบเทียบศักยภาพตามมุมมองของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับศักยภาพและความพร้อม ในการรับถ่ายโอนภารกิจด้านสาธารณสุข พบว่า ไม่แตกต่างกัน

อำนาจ ช่วงน้ำ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อการรองรับการถ่ายโอนภารกิจใหม่ กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ต่อการรองรับการถ่ายโอนภารกิจใหม่ในปัจจุบันทั้ง 6 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง เกี่ยวกับความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ด้านโครงสร้างองค์การมีความเหมาะสมที่จะรองรับการถ่ายโอนภารกิจ สำหรับด้านสมรรถนะขององค์การ ควรมีการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน โดยการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมที่จะรองรับการถ่ายโอนภารกิจใหม่

คารารัตน์ พลเศรษฐเลิศ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพร้อมของกรุงเทพมหานคร ต่อการรับโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจ พบว่า ความพร้อมของกรุงเทพมหานคร ต่อการรับโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ต่อเดือน ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานสังกัดกรุงเทพมหานคร ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่มี ความสัมพันธ์กับความพร้อมของกรุงเทพมหานคร ต่อการรับถ่ายโอนภารกิจในกระบวนการกระจายอำนาจ

ทวีวัฒน์ สุรสิทธิ์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการที่มีต่อ มาตรการถ่ายโอนกำลังคนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสำนักงานคณะกรรมการราชการ

พลเรือน ผลการศึกษา พบว่า ข้าราชการในโครงการถ่ายโอนกำลังคนของคณะกรรมการราชการพลเรือน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการถ่ายโอนกำลังคนของคณะกรรมการราชการพลเรือน ระดับที่เห็นด้วยน้อย และเห็นด้วยปานกลางตามลำดับ เมื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ พบว่า ความแตกต่างของเพศ มีผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการถ่ายโอนกำลังคนของคณะกรรมการราชการพลเรือนที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับมาตรการถ่ายโอนกำลังคนของคณะกรรมการราชการพลเรือนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ในด้านผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการถ่ายโอนกำลังคน ของคณะกรรมการราชการพลเรือน

พินินทร์ แสนสำราญ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาศึกษาภาพในการดำเนินงานสุขภาพภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสุรินทร์ พบว่า ระดับศักยภาพในการบริหารจัดการงานสุขภาพภาคประชาชน และระดับศักยภาพในการจัดกิจกรรมงานสุขภาพภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ระบุปัญหาและอุปสรรคในการจัดกิจกรรมงาน 3 ประเด็น คือ ขาดงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดกิจกรรมงาน ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถรับผิดชอบงานโดยตรง และบุคลากรที่มีอยู่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านสุขภาพ และศึกษาความสัมพันธ์ของตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลกับระดับศักยภาพในการบริหารจัดการงานสุขภาพภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับศักยภาพในการบริหารจัดการงานสุขภาพภาคประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล นั่นคือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใน อบต. แตกต่างกัน มีระดับศักยภาพในการบริหารจัดการงานสุขภาพภาคประชาชนไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันนี้มีบทบาทมากในการดูแลพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโต ทำให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารงาน เช่น รูปแบบ และโครงสร้างการบริหารงานไม่เหมาะสม ผู้บริหารและสมาชิกขาดความรู้ความสามารถ ไม่มีความกระตือรือร้น ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นน้อย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพของ อบต. ชั้น 1 จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อให้ทราบถึงระดับปัญหา

และแนวทางแก้ไข ในอันที่จะส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจด้านสุขภาพ สำเร็จเป็นไปตาม
วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ



แผนภูมิที่ 2.8
กรอบแนวคิดในการศึกษา



2.6 สมมติฐานของการศึกษา

1. อบต. ชั้น 1 ในจังหวัดสมุทรปราการ มีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพในระดับมาก
2. ปัจจัยส่วนบุคคล ของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในอบต. ชั้น 1 จังหวัดสมุทรปราการ มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อม ของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ ประกอบด้วย
 - 2.1 เพศมีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.2 สถานภาพสมรสมีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.3 วุฒิศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.4 สถานภาพการทำงานมีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.5 รายได้ต่อเดือนมีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.6 ระยะเวลาในการทำงานมีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
 - 2.7 การได้รับการฝึกอบรม/สัมมนา มีความสัมพันธ์กับระดับความพร้อมของ อบต. ในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
3. กลุ่มรายได้ของอบต. ชั้น 1 มีความสัมพันธ์กับความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพ
4. ผู้นำชุมชนในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 จังหวัดสมุทรปราการ ประเมินความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจด้านสุขภาพของ อบต. อยู่ในระดับปานกลาง