

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 2.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่
 - 2.2 ทฤษฎีความคาดหวังของ วูม
 - 2.3 ทฤษฎีการจูงใจของเฮอริชเบออร์ก
 - 2.4 ทฤษฎีการจัดองค์การ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 การกระจายอำนาจ

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2503 : 8 – 9) กล่าวว่า การกระจายอำนาจสามารถจำแนกได้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีใหม่ โดยให้ความหมายตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจตามขอบเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจ ให้องค์การ สาธารณะจัดทำในกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการ ให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

ตามแนวทฤษฎีใหม่จะพิจารณาว่า เป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจนั้น อยู่ที่การวินิจฉัยชี้ขาดแก่องค์กรเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง กล่าวคือ ถ้าอยู่องค์กรเดียวถือ ว่าเป็นการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่แก่หลายองค์กร เรียกว่าการกระจายอำนาจ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการโอน กิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่น นั้น ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กร ปกครองส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มี ลักษณะ 5 ประการ คือ

1.1 จะต้องเกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือ ประโยชน์มหาชนเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในด้าน การบริการสาธารณะ

1.2 การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับและ ในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองแก่ความต้องการของคนส่วนใหญ่

1.3 องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

1.4 การจัดกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการคลัง

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิค จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่ง

พรชัย รัศมีแพทย์ (2530 : 31 – 32) กล่าวว่า การกระจายอำนาจสามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ หรือการโอนอำนาจหน้าที่ หรือการแบ่งอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยเหนือขึ้นไป อาจรวมถึงการกระจายอำนาจนอกระบบราชการในลักษณะการให้เอกชนมาดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ หรืออาจหมายถึงการกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานราชการ

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ (2534 : 10 – 11) กล่าวว่า การมอบอำนาจในลักษณะที่ตอบสนองต่อการตัดสินใจทางด้านการบริหารและการคลังจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจที่ยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งรวมถึงการแบ่งอำนาจและโอนอำนาจ จากระดับบนลงสู่ระดับรอง ๆ ลงไป โดยที่ผู้รับอำนาจจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเองและแนวทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้น จะต้องมีเครื่องมืออย่างน้อย 5 ประการ คือ ระบบการคลัง ระบบงบประมาณ ระบบบริหาร ระบบการวางแผน และปัจจัยด้านระเบียบกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ภายใต้กลยุทธ์การกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 กลยุทธ์ คือ การแบ่งหรือทอนภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรต่าง ๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ และการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้มีความพร้อม และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธวัช วิชัยดิษฐ์ (2536 : 20 – 24) กล่าวว่า การมอบอำนาจและการโอนอำนาจนั้น เมื่อพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจตามหลักโครงสร้างสถาบัน ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งเป็นบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แล้วจะพบว่า เป็นการกระจายอำนาจกับความรับผิดชอบเฉพาะกิจ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ สภาพแวดล้อมของระบบบริหารภายใต้ดุลยภาพที่แปรเปลี่ยนไปว่า จะมีข้อพิจารณาอย่างไรว่าการกระจายอำนาจจะสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น การพิจารณาถึงความ

สัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างการจัดการกับการเมือง และพื้นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่บอกถึงความเข้มแข็งของชุมชนนั้น ๆ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะไปให้องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.1.2 การปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 7 ; อ้างถึงใน วัฒนศักดิ์ จังจรวงศ์. 2542 : 25) กล่าวว่า ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ การกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ ความเข้าใจในกลไก และกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ เพื่อให้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมาย

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 105) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือภายในขอบเขตที่เจาะจง และเป็น การเหมาะสมที่จะมอบให้กับองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหาร โดยมีฐานะรองจาก รัฐบาลกลาง

แฮริส และ เลฟวี (Harris and levey 1975 : 199 ; อ้างถึงใน รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 89) กล่าวว่า การบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อย เพื่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่และประชาชนที่กำหนด และการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการ

บริหารงาน รัฐบาลควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมต่าง ๆ องค์กรท้องถิ่นนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมจากรัฐบาลกลางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด โดยที่รัฐบาลกลางจะกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลาง

1.1.3 วิวัฒนาการขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2440 สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร คือองค์การแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย โครงสร้างของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเป็นแบบรวมอำนาจนิติบัญญัติและบริหารในองค์กรเดียว โดยมีแบบอย่างการจัดองค์กรมาจากแบบที่ใช้ในมลายู สุขาภิบาลท่าฉลอมและสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมาก็ใช้รูปแบบโครงสร้างลักษณะเดียวกัน (รสนนท์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 125)

เมื่อเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย มีการจัดตั้งเทศบาลโดยกำหนดให้มีโครงสร้างแบบแยกนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเป็นโครงสร้างที่เลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ ต่อมาปรากฏว่าไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลตามโครงสร้างนี้ได้ตามเป้าหมาย จึงหวนกลับมาจัดสุขาภิบาลในรูปแบบโครงสร้างเช่นเดิม คือ รวมนิติบัญญัติและบริหาร

องค์การที่จัดตั้งขึ้นถัดมา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด มาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลว่าท้องถิ่นขาดบุคลากรที่จะทำหน้าที่บริหาร ช่วงเวลาใกล้เคียงก็เกิดสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น โดยสภาตำบลเข้ามาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของตำบลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 มีคณะกรรมการตำบลทำงานให้ตำบลอยู่แล้ว ทำให้คณะกรรมการตำบลเดิมกลายเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจัดตั้งในปีเดียวกันก็มีโครงสร้างแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารตำบลในช่วงนี้เป็นผลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศของนายกรัฐมนตรี

ต่อมาปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารตำบลแบบที่เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2499 ไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาคือ โครงสร้างสภาตำบล คณะกรรมการตำบลใหญ่เกินไป ไม่คล่องตัวในการบริหารงานและเกิดความขัดแย้งระหว่างสภาตำบลกับคณะกรรมการตำบล ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็จัดขึ้นมาได้จำนวนน้อยมาก ในปี พ.ศ. 2509 จึงต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีกำหนดโครงสร้างใหม่ที่รวมนิติบัญญัติและบริหาร ไว้ในองค์กรเดียวกัน คือ คณะกรรมการสภาตำบล (ปรีดี ไชติช่วง. 2537 : 59)

เมื่อคณะปฏิวัติต้องการที่จะจัดรูปแบบการปกครองตำบลให้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2515 พิจารณาจาก 3 รูปแบบที่ใช้อยู่ในขณะนั้นคือ แบบสภาตำบล-คณะกรรมการตำบล พ.ศ. 2499 แบบองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และแบบ คณะกรรมการสภาตำบล พ.ศ. 2509 ปรากฏว่ารูปแบบโครงสร้างของสภาตำบลตามคำสั่ง คณะปฏิวัติที่ 326 ซึ่งใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2537 นั้น เหมือนกับโครงสร้างของคณะกรรมการ สภาตำบล พ.ศ. 2509 เกือบทุกประการ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีขึ้น ก่อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรแรก และเมืององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาารูปแบบและโครงสร้างอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

1.1.4 หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองของไทยมีทั้งรูปแบบของการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจ ในส่วนของประเทศได้มีวิวัฒนาการการปกครองมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต ของคนไทย ซึ่งมีความสำคัญและความจำเป็น ดังนี้

ลิขิต ธีระเวคิน (2533 : 306 – 308) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีความ สำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังเป็นเรื่องจำเป็นในการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถช่วยเหลือ ตนเองได้ ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแบ่งเบากภาระของรัฐบาลกลาง เพราะผู้ที่อาศัยอยู่ใน ท้องถิ่น และผู้นำท้องถิ่น ย่อมเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีผลสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยรัฐบาล กลางเพียงแต่เป็นหน่วยเสริมงบประมาณบางส่วนและด้วยความรู้ทางเทคนิค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลจำเป็นจะต้องทำควบคู่

ไปกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความ
ระมัดระวัง เพราะสมาชิกในท้องถิ่นจะรู้สึกว่าการพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น
ของตน และทรัพยากรที่มีอยู่นั้นก็เป็นของท้องถิ่นของตน จึงต้องใช้จ่ายอย่างระมัดระวังเพื่อให้
เกิดผลดีอย่างเต็มที่ และทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มีสิทธิ มีเสียง มีอำนาจที่จะ
จัดการกับโชคชะตาของท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความรู้สึก
เป็นเจ้าของและอยากมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535 : 293) กล่าวว่า ในศตวรรษที่ 21 ได้เกิดการ
เปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ (Globalization) ด้านการสื่อสาร
คมนาคม การเงินระหว่างประเทศและการค้าขาย การยอมรับในพลังของกลไกตลาด
การกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ การยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน
การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี และการสร้างระบบการค้าเสรี
กระแสต่าง ๆ ส่วนเป็นกระแสของการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น
การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่ายสภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐ จึงขัดแย้งกับโครงสร้าง
และกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดเจน

ปรัชญา เวสารัชช์ (2537 : 5) กล่าวว่า การกระจายอำนาจต้องเป็นไป
เพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการ
และให้บริการแก่ประชาชน ประสิทธิภาพผลของการทำงาน และช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงาน
ของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอน
กิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ใน
ท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กร
ปกครองส่วนกลาง ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการโอนกิจการสาธารณะสุขบางเรื่อง
ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่นจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลาง
ไปให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำ

2. การกระจายอำนาจบริหารหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค
การกระจายอำนาจรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอน
จากองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบจึงแยกต่างหากอย่างเป็นอิสระ
จากองค์กรปกครองส่วนกลาง

อภิชาติ พันธเสน (2539 : 159 – 160) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ การปกครองไปสู่ ระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบไปด้วยโครงสร้างเบื้องต้น คือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐาน คือระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นฐานเสริมที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ขาดฐานในระดับท้องถิ่นนั่นเอง

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีมาในอดีตขาดองค์กรท้องถิ่น ที่เข้มแข็ง ทำให้มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผล จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นมีความคิดริเริ่มในการช่วยตนเอง และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการร่วมมือร่วมแรงกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างอิสระ การพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นในลักษณะหยีบยั้น ยัดเยียดให้ หรือ กึ่งหยีบยั้นยัดเยียดให้ ผลที่ตามมา ก็คือการสร้างความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่ จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพา ทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมี ความจำเป็นสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอีกด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นต่อการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองให้สนองตอบตามความต้องการของประชาชนโดยรัฐบาลกลางคอยส่งเสริมและสนับสนุนด้านงบประมาณและเทคนิควิธีการ และหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของชนบทให้มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองได้

1.1.5 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 13 – 17 ; อ้างถึงใน วัฒนศักดิ์ จังจตุญ. 2542 : 28) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้นต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 26 – 27 ; อ้างถึงใน รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 118) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1. เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภาระกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การขอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปได้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาว่าการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์หลักของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องการให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อสนองต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริงโดยทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและท้องถิ่นโดยมีองค์กรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมตามบทบาทหน้าที่ทั้งด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติ ตามระเบียบกฎหมายกำหนด

1.1.6 โครงสร้างหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหลัก

ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องพิจารณารูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสากลประกอบด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารูปแบบที่ใช้ในสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาแล้ว สรุปได้ดังนี้ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. 2540 : 121 - 124)

1. สหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้เป็นที่กล่าวกันทั่วไปว่ารัฐสภาของอังกฤษเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ส่วนในระดับท้องถิ่น โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทุกระดับ มีลักษณะเหมือนกัน คือ มีสภาท้องถิ่น หรือเคาน์ซิล (Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร จะเห็นได้ว่า ในการปกครองแบบอังกฤษจะเน้นในเรื่องอำนาจของสภา ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับในประเทศฝรั่งเศส มีโครงสร้างหลักแบบเดียวกันทั้งหมด คือ มีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น ลักษณะพิเศษในโครงสร้างหลักขององค์การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส คือ แม้ว่าจะมีการแบ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดมาก เพราะนอกจากจะกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานสภาท้องถิ่นในทุกๆระดับ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะเดียวกันด้วย ดังนั้น แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะแยกโครงสร้างหลักออกเป็น 2 องค์กร แต่หัวหน้าของทั้ง 2 องค์กรก็คือคนคนเดียวกัน

3. สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม (United States) การปกครองระดับรองลงมาจากระดับชาติก็คือ ระดับมลรัฐ รองลงมาจากระดับมลรัฐจึงเป็นระดับท้องถิ่น การกำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับมลรัฐ ทำให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแตกต่างกันไปตามธรรมนูญการปกครอง (Charter) ของแต่ละมลรัฐ แต่เมื่อมองในภาพรวมพอสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างแบบแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ขนาดกลาง ยังนิยมใช้แบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้จ้างผู้จัดการมาดำเนินการบริหาร ส่วนของค์กรขนาดเล็ก จะมีลักษณะคละกันไปได้แก่ ระบบนายกเทศมนตรี-สภา ซึ่งถ้าเป็นนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ก็จะมีโครงสร้างที่แยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันชัดเจน แต่ถ้าเป็นแบบนายกเทศมนตรีอำนาจน้อยก็จะคล้ายกับแบบอังกฤษ คือ สภาท้องถิ่นมีอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร ระบบคณะกรรมการบริหาร ซึ่งกรรมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารร่วมกัน และระบบสภาผู้จัดการ โดยส่วนใหญ่แล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะจัดองค์กรง่าย ๆ ใกล้ชิดกับประชาชน และมีโครงสร้างค่อนข้างกระชับ ตามขนาดของประชาคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University

ในส่วนขององค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พอสรุปรูปแบบโครงสร้างหลักและความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างหลักขององค์การได้ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาจังหวัด โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและคณะผู้บริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกฯ อีก 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร
2. เทศบาล เทศบาลมีโครงสร้างเลียนแบบโครงสร้างในระดับชาติ คือ มีสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ เป็นฝ่ายบริหาร โดยคณะเทศมนตรีมาจากสภาเทศบาล และต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีในระดับชาติ
3. สุขาภิบาล สุขาภิบาลมีองค์กรหลักองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว

4. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกันกับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก-สภา ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา

5. เมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาและมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยานิยามายกเมืองพัทยานคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ทำหน้าที่บริหาร

นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยานจำนวนไม่เกินสี่คน ซึ่งมีใช้สมาชิกเมืองพัทยา

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างหลักแตกต่างจากองค์การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียว ไม่มีการแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่จะใกล้เคียงกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร แต่ในองค์การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสยังคงความสัมพันธ์แน่นแฟ้นระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้หัวหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน ตรงกันข้ามกับองค์การบริหารส่วนตำบลของไทย ซึ่งห้ามบุคคลที่มีตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาท้องถิ่น ไม่ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารอย่างเด็ดขาด

ถ้าจะเปรียบเทียบกับองค์การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็พบว่า องค์การที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา น่าจะมีโครงสร้างการจัดองค์กรใกล้เคียงกับองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่ารูปแบบอื่น แต่มีความแตกต่างในรายละเอียดสูงมาก กล่าวคือ ในแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งเท่ากับไม่ได้แยกองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ-บริหาร ส่วนแบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก ซึ่งมีโครงสร้างหลักสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร ก็มีข้อแตกต่างในด้านที่มาของฝ่ายบริหาร เนื่องจากองค์การที่ใช้โครงสร้างในรูปแบบนี้ มักมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีฝ่ายบริหารที่มาจาก

นิติบัญญัติ คือ มาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในประเทศไทย จะพบว่า ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ แยกโครงสร้างนิติบัญญัติ-บริหาร และจะสังเกตเห็นได้ว่าโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างของเทศบาลมากกว่าองค์การอื่น

โครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันในแง่บุคลากร โดยกรรมการบริหารทุกคนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นกรรมการบริหารได้โดยมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกออกจากกันชัดเจน นอกจากนี้ยังห้ามผู้ที่มีตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วย (ปรีดี ไชติช่วง, 2538 : 50)

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามลักษณะและแนวทางในการปกครองและระบบการบริหารของแต่ละประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทยนั้น มีรูปแบบโครงสร้างหลักที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนใหญ่จะแยกโครงสร้างนิติบัญญัติและบริหาร ยกเว้นสุขาภิบาลและในส่วนของโครงสร้างหลักขององค์การบริหารส่วนตำบลจะใกล้เคียงกับโครงสร้างของเทศบาลมากที่สุด

1.1.7 อุปสรรคและปัญหาการปกครองท้องถิ่น

อภิชัย พันธเสน (2539 : 163 – 165) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองของไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักไปที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติโดยละเลยหน่วยเล็ก คือชนบท โดยเฉพาะหน่วยย่อยสุด คือ หมู่บ้านและตำบล ทั้งนี้เนื่องจากหมู่บ้านและตำบลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการเมืองไทย ถ้าหน่วยย่อยไม่แข็งแรง ระบบการเมืองทั้งหมดก็อ่อนแอไปด้วย ด้วยเหตุนี้การเน้นการพัฒนาองค์การการปกครองระดับท้องถิ่น

ให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมระดับต่ำสุดจึงเป็นการสร้างรากฐานเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างในระดับเบื้องต้น เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจจึงไม่ควรเสนอความคิดที่จะเหี่ยวร้างอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สิ่งที่สำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ ถ้าจะเลือกการพัฒนาที่ถูกต้อง ต้องเริ่มที่ฐาน คือ ตำบลและหมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในส่วนของสุขาภิบาลนั้น ปัจจุบันได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติยกฐานะสุขาภิบาลอันเปลี่ยนมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร จึงทำให้สุขาภิบาลซึ่งไม่ได้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกัน ได้รับการยกฐานะดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยสรุปได้ดังนี้

1. ความอิสระของรูปแบบการปกครองตนเอง นอกจากเทศบาลแล้ว สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาค แม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกในบางส่วน แต่เนื่องจากการขาดประสบการณ์และขาดการยืนยันในสิทธิการปกครองตนเอง และเนื่องจากวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ทำให้การปกครองท้องถิ่นอยู่ในสภาพอ่อนแอ
2. เจ้าหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นมีเกียรติและศักดิ์ศรีน้อยกว่าเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของส่วนกลาง ดังนั้นคนดีมีฝีมือจึงไม่สมัครใจรับใช้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่จากภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทสำคัญด้วย จนเกิดความสับสนไม่เข้าใจ นอกจากนั้นความจำกัดของงบประมาณ ตลอดจนขีดความสามารถและขอบข่ายของงานทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถมีกิจกรรมที่เด่นชัดเท่ากับกิจกรรมของราชการส่วนภูมิภาค
3. องค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีงบประมาณไม่เพียงพอ โอกาสในการพึ่งพาตนเองมีน้อย จำเป็นต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดแผน นโยบาย และท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติ แทนที่จะเป็นความต้องการของท้องถิ่นเอง

4. คนในท้องถิ่นมีความสับสนและไม่ค่อยให้ความเชื่อถือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ทั้งเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ และกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจน

5. การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่ม และกลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้นๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน ความดีความชอบทางราชการ

6. ความตื่นตัวของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอนและกีดขวางโดยความผันผวนทางการเมืองระดับชาติ การอ้างถึงการปกครองแบบประชาธิปไตย ย่อมไร้ความหมายถ้าการเมืองระดับชาติไม่อยู่ในลักษณะที่สร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน ศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นย่อมไม่เกิดขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1) การกระจายอำนาจเท่าที่ผ่านมายังไม่เข้าสู่ระดับล่างอย่างแท้จริง 2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทน้อยในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น และ 4) งบประมาณที่ท้องถิ่นจะนำไปใช้พัฒนาไม่เพียงพอ และต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ทำให้การปฏิบัติงานไม่สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังสุด เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจของรัฐให้สอดคล้องและสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ซึ่งสามารถสรุปความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังนี้ (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22 – 28)

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้าน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิก สภาตำบลหมู่บ้านละ 2 คน มีนายอำเภอเป็นประธาน และมีคณะกรรมการบริหารประจำ ตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 ร่วมปฏิบัติงานด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 สาระสำคัญ คือ จัดให้มีองค์การดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 25 - 27)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อดำเนินกิจกรรมส่วนตำบล โดยมีเขต การปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

2. สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้าน ละ 1 คน และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

3. คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันตำบลท้องที่ เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการกับกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอ แต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 5 คน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 และคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย คณะกรรมการหมู่บ้านตำบล พ.ศ. 2509 แล้วมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 กำหนด ให้มีคณะกรรมการสภาตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประชาบาล 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นผู้ดำเนินการควบคุม และรับผิดชอบบริหารงานของสภาตำบล

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีสภาตำบล ประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง มีกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล แพทย์ประจำตำบล

2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน โดยราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้สภาตำบลตาม ปว. 326 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมารัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม 2538 และวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326
2. ให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกหมู่บ้านละ 2 คน
3. สภาตำบลซึ่งมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ยกฐานะเป็น "องค์การบริหารส่วนตำบล" มีฐานะเป็นนิติบุคคล และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการจตุรภาคการบริหาร ประกอบด้วย

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้านนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน

3.2 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง คณะกรรมการบริหาร จำนวนสองคน ซึ่งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

1.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
7. คัดกรอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีงามของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจกรรมสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

มาตรา 72 ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

ระเบียบพนักงานส่วนตำบลได้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์

แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดภายในขอบเขตตามระเบียบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้มีพนักงานส่วนตำบล และแบ่งการบริหารงานออกเป็นสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

1.2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลดังรายละเอียดต่อไปนี้ (ลำพอง พิลาศสมบัติ. 2540 : 27 – 28)

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน ยกเว้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สมาชิกสภาตำบลเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร
กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปนโยบาย
และแผนพัฒนาตำบล และกฎหมายระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธาน
กรรมการบริหารคนหนึ่งและกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง ให้ปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะกรรมการบริหาร
องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

2.1 บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหาร
ส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอ
ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

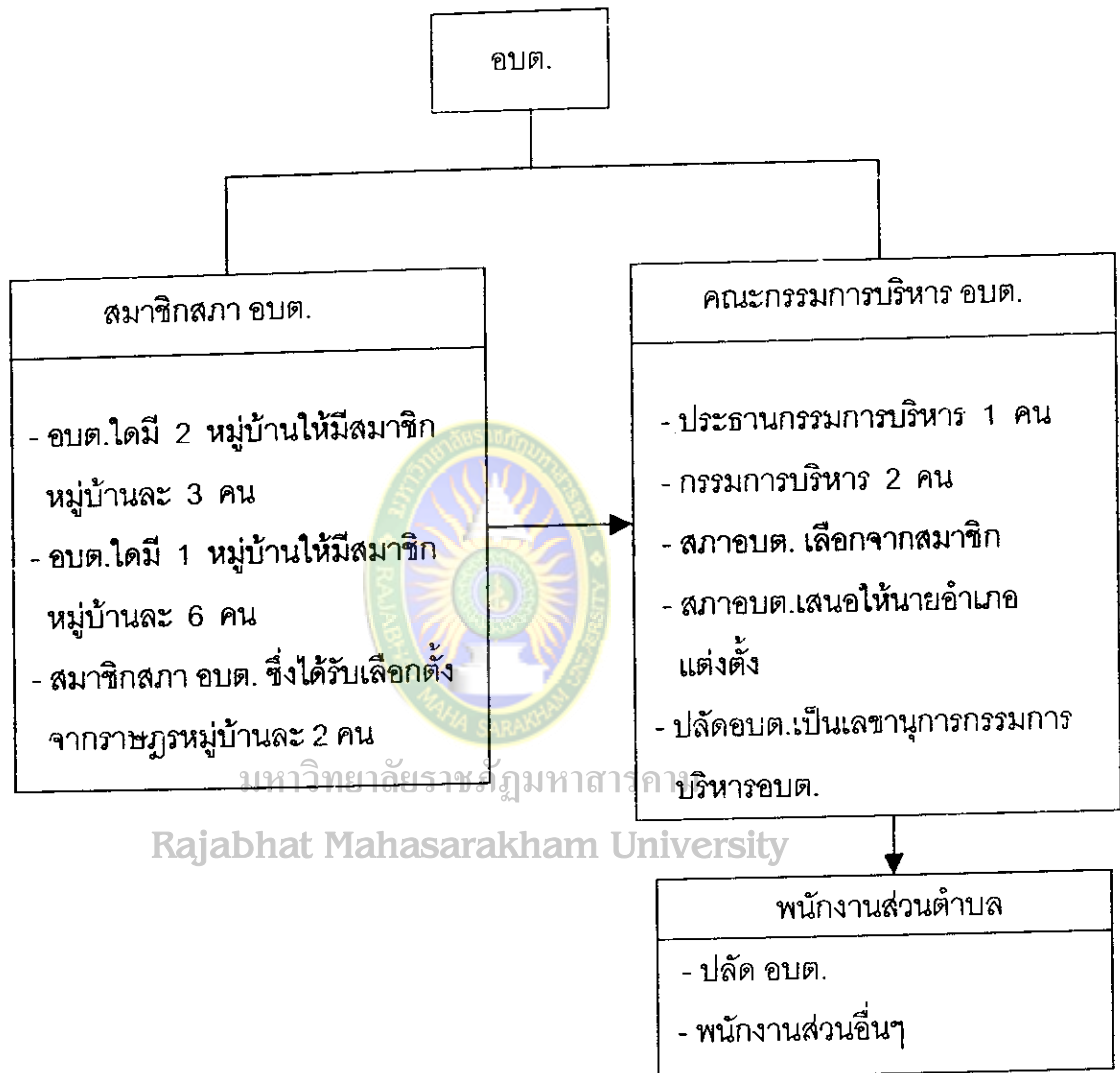
2.3 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

2.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
กรมการปกครอง (2539 : 14 – 15) ระบุว่า องค์การบริหารส่วนตำบล
เป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของ
ประเทศโดยแท้จริง เป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล
ซึ่งพิจารณาได้จากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผล
ให้เกิดการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่น
ซึ่งมีอำนาจในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เอง โดยไม่ผ่านทางราชการ
เหมือนอดีต ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความคล่องตัวในการดำเนินการบริหารตำบล
ให้มีความเจริญก้าวหน้าและตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในตำบลได้

2. อำนาจอิสระของผู้บริหาร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และกิจกรรมมากขึ้น จากเดิมที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 และยังมีอำนาจในพื้นที่ตำบลเพิ่มขึ้น โดยหากหน่วยราชการที่ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ในตำบลจะต้องแจ้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลให้ทราบเสียก่อน

3. อำนาจทางการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้ เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ และยังได้ รับการจัดสรรภาษีโดยตรงจากหน่วยราชการที่เก็บภาษีเขตตำบลนั้นจากภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งเมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บได้ทำหน้าที่จัดเก็บแล้ว ก็จะจัดสรร ภาษีเหล่านี้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการทางกฎหมายตามลำดับ และที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้นอกเหนือมากไปกว่าท้องถิ่น ก็คือรายได้จากการ ได้รับผลประโยชน์ จากการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เช่น อากรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ประทานบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน เป็นต้น



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล (กรมการปกครอง. 2542 : 15)

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำนิติกรรมและสัญญาทางกฎหมายได้เอง ฝ่ายบริหารมีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และกิจกรรมมากขึ้น และมีอำนาจทางการคลังเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ เพื่อนำไปพัฒนาให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้

1.2.4 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ และองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตตำบลนั้นได้

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. พนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบลจะมีตำแหน่งใดบ้าง คณะกรรมการพนักงานตำบล ซึ่งจะเกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานส่วนตำบลจะเป็นผู้กำหนด องค์การบริหารส่วนตำบล มีอิสระที่จะกำหนดจำนวนพนักงานของตนเองได้ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1.1 ไม่เกินจำนวนกรอบอัตรากำลังที่คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด

1.2 มีงบประมาณพอเพียงที่จะจ่ายเงินเดือน

1.3 เป็นตำแหน่งที่มีอยู่ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ลูกจ้างชั่วคราว องค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแล้ว หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีปริมาณงานมากก็สามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราว เพื่อช่วยเหลือพนักงานส่วนตำบลได้ ตามจำนวนและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราวของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2536 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.1 ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง กำหนดให้ประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง

2.2 จำนวนลูกจ้างที่สามารถจ้างได้เป็นไปตามบัญชีกรอบอัตรากำลังลูกจ้างทั่วยุทธวิธีกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538

2.3 คุณวุฒิของลูกจ้างและอัตราค่าจ้าง เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาลักษณะของงานและเหตุความจำเป็น โดยคุณวุฒิของลูกจ้างจะมีความสัมพันธ์กับอัตราค่าจ้าง

การแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2542 : 27 - 29)

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล งานการประชุม งานเกี่ยวกับการออกข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับงบประมาณประจำปี งานอนุมัติดำเนินการตามข้อบังคับ

2. ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน งานหักภาษีเงินได้ และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน งานอนุมัติเบิกตัดปี และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบประมาณแสดงฐานะการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ งบสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงินรายได้ รายจ่ายทรัพย์สิน

3. ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบ ถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานการประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 งานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงอาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

ในด้านการบริหารงบประมาณ ดำเนินการดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำประมาณการรายรับและรายจ่าย จัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

2. นำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเสนอองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี

3. เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบ ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติ เมื่อนายอำเภออนุมัติให้ประธานคณะกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับ

4. ให้ปิดประกาศข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายไว้โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องไม่สามารถเสนอข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้ภายในกำหนด ให้ประธานคณะกรรมการบริหารเสนอนายอำเภอ เพื่ออนุมัติขยายเวลาเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ

1. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย
2. มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ
3. มีเงินรายได้ในหมวดที่ไม่ได้ตั้งไว้ในประมาณการรายรับ
4. มีการใช้จ่ายเงินสะสม
5. ได้รับเงินอุดหนุนนอกเหนือจากประมาณการรายรับที่ตั้งไว้
6. มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต้องจัดทำเป็นข้อบังคับเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำการบริหารงบประมาณ การคลัง การเงิน และบัญชี ด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นหลักการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง ที่ต้องจัดทำ การดำเนินงานจะต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านการจัดทำงบประมาณ การพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินและการเก็บรักษาเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล และการจัดการด้านระบบบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์ให้สามารถรับการตรวจเงินจากหน่วยงานตรวจสอบได้

งบประมาณ หมายถึง แผนงานหรือแผนสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย โดยแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน

งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินสูงสุดที่อนุญาตให้จ่าย หรือก่อกั้นผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่าย

ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาเริ่มต้นจากวันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

การจัดทำงบประมาณหรือข้อบังคับงบประมาณการรายจ่ายถือเป็นหลักการ หัวใจสำคัญของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ เป็นแผนงานหรือโครงการ เพื่อให้การบริหารสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนของการบริหารงานของฝ่ายบริหาร
2. เพื่อให้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จำนวนเท่าใด มีที่มาของเงินจากที่ใดบ้าง และมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือลดลงจำนวนเท่าใด
3. เพื่อประโยชน์ในการวางแผนจัดทำโครงการ และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมกับรายได้
4. เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายจ่ายซึ่งจะต้องไม่เกินรายรับในแต่ละปี
5. เพื่อให้การจ่ายเงินมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

การจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการดังนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541)

1. เจ้าหน้าที่งบประมาณ คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม อนุญาตกรรมการบริหารมอบหมาย สำรวจรวบรวมข้อมูล ศึกษาแผนพัฒนาตำบลของ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ตามโครงการหรือแผนงานที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด โดยคำนึงถึงความปลอดภัย รอบคอบ ถูกต้อง เป็นโครงการที่สามารถแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้ประมาณการรายรับของปีงบประมาณที่จะตั้งรายรับได้จากประมาณการรายรับ หรือรายรับจริงในปีที่ผ่านมา นำไปประกอบเพื่อจัดการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยให้สอดคล้องกับ ประมาณการรายรับ แล้วจัดทำเป็นร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี ในกรณี เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตลอดเวลาก่อนสิ้นปีงบประมาณ ในกรณี เป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามเงื่อนไขที่กำหนด

2. ในการพิจารณาร่างข้อบังคับตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับจากกรรมการบริหาร หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีการพิจารณาหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบังคับตำบลดังกล่าว

3. ให้ประธานกรรมการบริหารนำร่างข้อบังคับตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว เสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

4. เมื่อนายอำเภอพิจารณาอนุมัติแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป โดยปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนของการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการจัดทำจัดซื้อ จัดจ้าง การจ้างเหมา การควบคุม จำหน่าย และการดำเนินการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่พัสดุมิหน้าที่จัดทำรายงานเสนอเหตุผลรายละเอียดของพัสดุ วงเงิน ระยะเวลา วิธีการ และคณะกรรมการต่อผู้สั่งซื้อสั่งจ้าง โดยที่คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้งต้องมีคณะกรรมการดำเนินการแล้วแต่กรณี

หน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน และการเก็บรักษาเงิน

หัวหน้าหน่วยงานคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาเงิน และงานเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และรวมถึงงานที่ได้รับอนุมัติให้แยกไปทำการรายรับรายจ่ายและเก็บรักษาเงินต่างหากจากหน่วยงานคลัง

กรรมการรักษาเงิน มี 3 คน คือ หัวหน้าหน่วยงานคลัง กรรมการบริหาร 1 คน และพนักงานส่วนตำบล 1 คน

การเก็บรักษาเงิน ให้เจ้าหน้าที่การเงินนำเงินที่จะเก็บรักษาและรายงานการเงินคงเหลือประจำวันส่งมอบต่อคณะกรรมการรักษาเงิน และให้กรรมการเก็บรักษาเงินร่วมกันตรวจสอบตัวเงิน และหลักฐานแทนตัวเงินกับรายงานการเงินคงเหลือประจำวัน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานและโครงการ โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างชั่วคราว โดยแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 3 ส่วน คือ สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงิน และส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจและออกแบบต่าง ๆ งานก่อสร้างและบำรุง

1.2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 102 – 107) กล่าวว่า ปัจจัยที่ใช้พิจารณาถึงขีดความสามารถในการบริหารการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี 6 ประการ คือ

1. ข้อมูลข่าวสาร (Information) หมายถึง การรับเอาสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสื่ออำนวยความสะดวกทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น หรือเป็นภาพที่ปรากฏจากสถานที่ บุคคล และกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่จะได้จากสื่อทางวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ รวมทั้งจากการบอกกล่าวที่เป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่ง กฎ ระเบียบ และการบอกกล่าวที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การพูดคุยสนทนา และการบอกต่อกันมา

ลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่สนับสนุนการบริหารพัฒนา คือ

1.1 เป็นข้อมูลข่าวสาร มีประโยชน์และจำเป็นต่อการบริหารพัฒนางาน

1.2 เป็นข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ผ่านทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์

1.3 เป็นข้อมูลข่าวสารทั้งชนิดที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

1.4 น่าเชื่อถือ

1.5 เข้าใจง่าย

1.6 ให้ความรู้ทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ

1.7 นำไปประยุกต์ใช้ได้ง่าย

1.8 ไม่ขัดต่อความเชื่อหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น

2. เทคโนโลยี (Technology) หมายถึง การรับเอาความรู้ วิชาการ สิ่งประดิษฐ์ หรือเทคนิคจากภายในหรือภายนอกท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ เทคโนโลยีสามารถแบ่งออกเป็นเทคโนโลยีที่เป็นวัตถุ เช่น เครื่องทุนแรง เครื่องจักรต่าง ๆ และเทคโนโลยีที่เป็นความรู้ด้านการบริหารงานต่าง ๆ

ลักษณะของเทคโนโลยีที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

2.1 เป็นเทคโนโลยี มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา

2.2 เป็นเทคโนโลยีระดับชาวบ้านหรือระดับกลาง

- 2.3 ความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้
- 2.4 เป็นที่ยอมรับของประชาชน
- 2.5 เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น
- 2.6 สอดคล้องกับความเชื่อหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่น

3. **ฐานะทางเศรษฐกิจ (Economic Status)** หมายถึงฐานะทางเศรษฐกิจ หรือฐานะทางการเงิน และความเป็นอยู่ของหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาจากรายได้ของหน่วยงานเองที่ได้รับจากการค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาด การออมทรัพย์และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นด้วยตนเองรวมตลอดไปถึงรายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล เช่น งบประมาณ เงินช่วยเหลือ เงินอุดหนุน หรือเงินบริจาคจากภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่น

ลักษณะของฐานะทางการเงินของหน่วยงานที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

- 3.1 ไม่ยากจนหรือล้าหลังจนเกินไป
- 3.2 หน่วยงานหรือบุคคลจากภายในและภายนอกท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทางการเงิน
- 3.3 ช่วยเหลือตนเองหรือพึ่งพาตนเองด้วยการหารายได้หรือเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น การออมทรัพย์ การค้าขาย การจำหน่ายผลผลิต การจัดการด้านการตลาด และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ

3.4 นำเงินไปใช้ในการพัฒนาอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

- ลักษณะของทรัพยากรที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ
- 4.1 เป็นทรัพยากรมีความสำคัญต่อการบริหารงานพัฒนาและต่อความเป็นอยู่ของประชาชน
 - 4.2 เป็นทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดและมีประโยชน์กับท้องถิ่น เช่น ทรัพยากรน้ำ ป่าไม้ และดิน
 - 4.3 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้
 - 4.4 ในท้องถิ่นมีทรัพยากรมากเพียงพอ
 - 4.5 ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
 - 4.6 มีบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจากภายในและภายนอกท้องถิ่นช่วยดูแลรักษา อนุรักษ์ และพัฒนาทรัพยากร

5. การเสียสละเพื่อส่วนรวมของกรรมการ (Mentality) หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานมีจิตใจซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน ขยัน พึ่งตนเอง และร่วมมือกัน เพื่อบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นและตนเอง ซึ่งได้มาจากการอบรมสั่งสอน การฝึกอบรม หรือปลูกฝังโดยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะของการเสียสละเพื่อส่วนรวมของผู้ปฏิบัติงานที่สนับสนุนการบริหารงานและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา คือ

5.1 ผู้ปฏิบัติงานศรัทธา เชื่อมั่นว่า การเสียสละเพื่อส่วนรวมมีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนา

5.2 มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคน ในเรื่องความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรักและห่วงใยในท้องถิ่น ความขยัน การพึ่งตนเอง และการร่วมแรงร่วมใจในการพัฒนาเพื่อท้องถิ่น

5.3 ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนาทางจิตใจหรือได้รับการปลูกฝังให้เสียสละเพื่อส่วนรวม โดยผ่านทาง การฝึกอบรม หรือปลูกฝังทั้งทางตรงและทางอ้อม จากบุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับ

5.4 มีองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกท้องถิ่นที่มีบทบาทในการปลูกฝังการเสียสละเพื่อส่วนรวมให้กับผู้ปฏิบัติงาน

6. กลุ่มของสังคมหรือการเมืองในท้องถิ่น (Social and Political Organization) หมายถึง สภาพทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหาร และการจัดองค์กรในท้องถิ่น ซึ่งรวมไปถึงการมีกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น อันได้แก่ กลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กลุ่มสหกรณ์ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร ศูนย์สาธิตการตลาด กลุ่มทางด้านสังคมและ วัฒนธรรม เช่น สตรี กลุ่มเยาวชน กลุ่มศาสนา กลุ่มพัฒนา และกลุ่มทางการเมือง การปกครอง เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) คณะทำงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) หรือกลุ่มกิจกรรมที่สนับสนุนการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยต่าง ๆ

ลักษณะของกลุ่มทางสังคมและการเมืองในท้องถิ่นที่สนับสนุนการบริหารงานพัฒนา คือ

6.1 เป็นกลุ่มมีพลังและมีความสำคัญ พร้อมทั้งเชื่อมั่นว่า พลังของกลุ่มสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ได้

6.2 ใช้ประโยชน์จากกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่น

- 6.3 สมาชิกกลุ่มมีอุดมการณ์ มีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์
ระหว่างสมาชิกและทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง
- 6.4 มีจำนวนไม่มากหรือน้อยเกินไป
- 6.5 มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มไม่มากนัก
- 6.6 ร่วมมือกันระหว่างกลุ่ม
- 6.7 ปราศจากการแทรกแซงด้วยอิทธิพล หรือการเงิน
- 6.8 ฝึกอบรมในเรื่องการรวมกลุ่ม
- 6.9 มีปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การรวมกลุ่มเข้มแข็ง เช่น คนมีประสิทธิภาพ
พร้อมทั้งมีความรู้ทางวิชาการ และเงินสนับสนุน
- 6.10 มีกิจกรรมทางการเมือง การเลือกตั้ง การรักษาสติ หน้าที่และ
ผลประโยชน์ ตลอดจนการสร้างอำนาจต่อรอง การส่งเสริมและปลูกฝังประชาธิปไตย
ในท้องถิ่น
- 6.11 กลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นสอดคล้องกับวัฒนธรรมหรือสภาพ
ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสามารถ
ในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับ เทคโนโลยีที่นำมา
ใช้ในการปฏิบัติงาน ฐานะทางการเงินของหน่วยงานและบุคลากร ทรัพยากรบุคคล วัสดุ
อุปกรณ์ และทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากร และกลุ่มสังคมและ
การเมืองในท้องถิ่น ซึ่งการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จ
หรือมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ได้รับ ถ้าเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารงาน
และมีประโยชน์ต่อการพัฒนางานย่อมก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในท้องถิ่น ถ้าองค์การ
บริหารส่วนตำบลได้รับปัจจัยในทางที่ไม่สนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนางาน ก็สามารถทำให้
หน่วยงานล้มเหลวและไม่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานได้

2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบล

อรพินทร์ สฟโชคชัย และคณะ (2540 : 48-53) กล่าวว่า ปัญหาและอุปสรรค
ในการบริหารและการพัฒนาให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1. พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2537 ได้วางรากฐานในการกระจายอำนาจ
การบริหารและการพัฒนาบางส่วนให้กับองค์กรระดับตำบล แต่ปัจจุบัน เจตนารมณ์ข้อนี้

บ่อยครั้งพบว่าโครงการดังกล่าว มักถูกทักท้วงโดยข้าราชการในระดับอำเภอ ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปมปัญหาที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างข้าราชการและประชาชนได้ในอนาคต

4. ปัญหาด้านการบริหารงานและการดำเนินงานตามระเบียบของภาคราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้จ่ายงบประมาณและดำเนินการตามระเบียบราชการ ซึ่งบุคลากรในระดับตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานยังไม่มีประสบการณ์มากนัก แม้ว่ากรมการปกครองจะมีการอบรมทักษะด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารการเงิน การคลัง บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ยังไม่มี ความคุ้นเคย จึงมักประสบปัญหาติดขัดหลายประการ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอยังไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีปัญหาในการประมาณการงบประมาณรายรับประจำปี เนื่องจากยังไม่เข้าใจและมีข้อมูลชัดเจนว่ารายได้จากภาษีอากรที่จัดสรรโดยส่วนกลางจะเป็นจำนวนเท่าไร ทำให้ไม่สามารถวางแผนการดำเนินงานประจำปีได้อย่างเป็นระบบ

5. บุคลากรที่เกี่ยวข้องและที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดศักยภาพและการวางแผนและพัฒนาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เป็นกิจกรรมนอกกรอบกิจกรรมที่เคยทำและคุ้นเคย การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงทำเฉพาะโครงการที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการสามารถเข้าใจ

6. ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการดำเนินงานตามระเบียบราชการ เนื่องจากกฎหมายระบุให้มีการบริหารงานตามระเบียบ ทำให้การบริหารงานมีความยุ่งยากซับซ้อน จึงจำเป็นต้องแสวงหาบุคลากรที่มีความชำนาญในระบบราชการเป็นพิเศษเข้ามาช่วยเป็นที่ปรึกษา แม้ว่ามาตรา 72 จะเปิดโอกาสให้มีการขอยืมตัวข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

7. ขาดอุปกรณ์และสถานที่ทำงานที่เหมาะสม ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป สำหรับหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่

8. การทำงานในพื้นที่ยังไม่มิกสไกและรูปแบบการประสานงานที่ชัดเจน ทำให้การดำเนินงานที่ควรเป็นในรูปแบบของหุ้นส่วนในการพัฒนา โดยเฉพาะกับหน่วยงานของภาคราชการไม่เกิดขึ้นมากนัก

9. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เพียงพอในการดำเนินงาน ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เช่น การดูแลด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอย และการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ดังนั้นการที่จะให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลดำเนินบทบาทเป็นหน่วยปฏิบัติในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะในระดับชุมชนจึงยังไม่เห็นภาพชัดเจน

10. การวางแผนและการคัดเลือกโครงการพัฒนา โดยปกติยังไม่เปิดโอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เนื่องจากยังไม่มียุทธศาสตร์และบุคลากร ในการสนับสนุนกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งชายและหญิงได้ร่วมคิดและระดม ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล

จากแนวคิดดังกล่าวพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนางานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ทำให้ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ
2. เกิดความขัดแย้งและไม่เข้าใจกันระหว่างผู้ควบคุมนโยบายและผู้ปฏิบัติ หน้าที่ในระดับตำบล เพราะความรู้ ประสบการณ์ และสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกัน
3. ปัญหาการบริหารและดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ เพราะบุคลากรระดับตำบลยังขาดความรู้และประสบการณ์
4. บุคลากรขาดการวางแผนในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานที่มี ประสิทธิภาพ
5. ขาดงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนา
6. ระบบการบริหารยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารงานอย่างแท้จริง

1.3 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การหรือหน่วยงานใดจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ดังนี้

กิสเซลลี และ บราวน์ (Ghiselli and brown. 1955 : 430 – 433 ; อ้างถึงใน ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์. 2530 : 30) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานมี 5 องค์ประกอบ คือ

1. ระดับอาชีพ ถ้าอาชีพอยู่ในสถานะสูงหรือระดับสูงเป็นที่นิยมนับถือของคนทั่วไปก็จะเป็นที่พึงพอใจของผู้ประกอบอาชีพนั้น
2. สภาพการทำงาน ถ้ามีสภาพสะดวกสบายเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานนั้น
3. ระดับอายุ จากการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติงานอายุระหว่าง 25 – 34 ปี และ 45 – 54 ปี จะมีความพึงพอใจในงานน้อยกว่ากลุ่มอื่น
4. รายได้ ได้แก่ จำนวนรายได้ประจำและรายได้ตอบแทนพิเศษ
5. คุณภาพของการปกครองบังคับบัญชา หมายถึง ความสัมพันธ์อันดี

และการเอาใจใส่ความเป็นอยู่ของผู้จัดการกับคนงาน หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

กิลเมอร์ (Gilmer. 1971 : 280 – 283 ; อ้างถึงใน ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์. 2530 : 33) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมี 10 ประการ คือ

1. ความมั่นคงในงาน (Security) ได้แก่ ความรู้สึกว่าได้ทำงานในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ มีหลักประกันความมั่นคงและได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา
2. โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน (Opportunity for Advancement) ได้แก่ การมีโอกาสเลื่อนไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น
3. หน่วยงานและการจัดการ (Company and Management) ได้แก่ ความพอใจในหน่วยงาน ความมีชื่อเสียง การดำเนินงานของหน่วยงาน และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
4. ค่าจ้าง (Wages) ได้แก่ จำนวนรายได้ประจำ และรายได้ที่เป็นพิเศษ ซึ่งหน่วยงานมีให้แก่ผู้ทำงาน

5. ลักษณะของงานที่ทำ (Intrinsic aspects of the job) ได้แก่ การให้ทำงาน
ซึ่งมีลักษณะตรงกับความถนัด ทักษะ และความรู้ความสามารถ

6. การนิเทศงาน (Supervision) ได้แก่ เทคนิควิธีการ และความสามารถ
ในการนิเทศงานของผู้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์อันดีกับผู้บังคับบัญชา

7. ลักษณะทางสังคม (Social aspects of the job) ได้แก่ การทำงานร่วมกับ
บุคคลอื่นและมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

8. การติดต่อสื่อสาร (Communication) ได้แก่ สภาพและลักษณะการติดต่อ
สื่อสารทั้งระหว่างภายในและภายนอกหน่วยงาน รวมถึง การยอมรับฟัง และการได้รับ
การยอมรับนับถือสภาพการทำงาน (Working conditions) ได้แก่ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ
ในการทำงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน แสง เสียง อากาศ ห้องอาหาร ห้องน้ำ

9. ประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ (Benefits) ได้แก่ เงินเดือน บำเหน็จตอบแทน
เมื่อออกจากงาน การบริการและการรักษาพยาบาล ที่อยู่อาศัย สวัสดิการ

รีเบรอก และพอปเปลตัน (Rebeaux and Poppleton. 1978 : 158 – 159 ;

อ้างถึงใน ปณิธาน สุনারัตน์. 2538 : 25) กล่าวว่า สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการ
ทำงานมี 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะที่เกี่ยวกับงาน ได้แก่

1.1 ระดับการทำงาน โดยเห็นว่า ผู้มีตำแหน่งงานอยู่ในระดับสูงเท่าใด
ยิ่งมีความพึงพอใจในการทำงานมากเท่านั้น โดยมีโอกาสที่จะบรรลุความต้องการที่ดีกว่า
และมีศักดิ์ศรี สูงกว่า

1.2 เนื้อหาของงาน บุคคลจะมีความพึงพอใจในการทำงานที่ไม่ซ้ำซาก
มากกว่าการทำงานที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย

1.3 พฤติกรรมการบริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อการบริหาร
ที่ยึดคนเป็นหลัก มีการพิจารณาไตร่ตรองที่ดี และเป็นประชาธิปไตยมากกว่าผู้บริหารที่ยึดงาน
เป็นหลัก

2. ลักษณะที่เกี่ยวกับบุคลากร ได้แก่

2.1 อายุ ผลการวิจัยพบว่า อายุกับความพึงพอใจในการทำงานมีความ
สัมพันธ์ต่อกัน คือ เมื่อมีวัยสูงขึ้นความพึงพอใจในการทำงานจะมีมากขึ้นด้วย จนกระทั่งวัย
ก่อนเกษียณอายุความสัมพันธ์จึงค่อย ๆ ลดลง

2.2 ระดับการศึกษา แม้ว่าระดับการศึกษาจะมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงาน แต่บุคคลจะไม่เกิดความพึงพอใจในการทำงานเมื่อตำแหน่งหรือระดับในการทำงานไม่เปลี่ยนแปลงเลย อาจเป็นเพราะว่า เมื่อระดับการศึกษาที่ได้รับสูงขึ้น ความคาดหวังของบุคคลอาจมีสูงขึ้นด้วย ซึ่งจะต้องการตอบสนองของความคาดหวังเหล่านั้น

2.3 สุขภาพจิต เช่น การแสดงความกระตือรือร้นในการทำงาน ความเครียดทางอารมณ์ ความรู้สึกต่าง ๆ และการยอมรับนับถือบุคคลอื่น เป็นต้น มิลตัน (Miltion, 1981 : 159 ; อ้างถึงใน ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์, 2530 : 35) กล่าวว่า องค์ประกอบที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีดังนี้

1. ลักษณะของงาน (Work) หมายถึง ความน่าสนใจภายในของงาน ความแปลกของงาน โอกาสที่จะได้เรียนรู้งาน ปริมาณงาน โอกาสที่จะทำงานได้สำเร็จ งานที่ได้ใช้ความรู้ความสามารถ
2. เงินเดือน (Salary) หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับตามยุติธรรมหรือความเท่าเทียมกันของรายได้ วิธีการจ่ายเงิน
3. การเลื่อนตำแหน่งการงาน (Promotions) หมายถึง โอกาสในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ความยุติธรรมในการเลื่อนตำแหน่ง
4. การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การได้รับการยกย่อง ชมเชยในผลสำเร็จของงาน การวิพากษ์การทำงาน ความเชื่อถือในผลงาน
5. ผลประโยชน์ (Benefits) หมายถึง บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล วันหยุด
6. สภาพการทำงาน (Working Conditions) หมายถึง ชั่วโมงการทำงาน การหยุดพัก วัสดุอุปกรณ์ บรรยากาศในการทำงาน สถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกทางกาย
7. การนิเทศ (Supervision) หมายถึง รูปแบบของการนิเทศ ความมีมนุษยสัมพันธ์ในการนิเทศงาน และทักษะทางบริหารของผู้นิเทศก์
8. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน (Co-workers) เช่น การยกย่องนับถือ การช่วยเหลือและความมีไมตรีที่ดีต่อกัน
9. บริษัทและการจัดการ (Company and Management) ได้แก่ การดูแล การจ่ายค่าตอบแทนและการบริหารงาน

คูเปอร์ (Cooper 1985 : 11 – 33 ; อ้างถึงใน สมบูรณ์ สอนประภา. 2537 :

38) กล่าวว่า ความต้องการที่เป็นสิ่งจูงใจให้มนุษย์เกิดความพึงพอใจในการทำงานแบ่งออกเป็น 7 ประการ ดังนี้

1. ทำงานที่เขาสนใจ
2. มีอุปกรณ์ที่ดีสำหรับการทำงาน
3. มีเงินเดือนและค่าจ้างที่ยุติธรรม
4. มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
5. มีสภาพการทำงานที่ดี รวมทั้งชั่วโมงการทำงานและสถานที่ที่เหมาะสม
6. ความสะดวกในการไปกลับ รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ
7. การทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชาที่เข้าใจการควบคุม การปกครอง

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นคนที่เขายกย่องนับถือ

โยธิน คັນสนยุทธ (2530 : 61 – 63 ; อ้างถึงใน ปณิตาน สุনারัตน์. 2538 :

28) กล่าวว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน แบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ

1. ปัจจัยภายใน ได้แก่ งาน ลักษณะต่าง ๆ ของงานสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เช่น ความท้าทาย การมีส่วนร่วม ส่งเสริมการใช้ทักษะความชำนาญ ความมีอิสระของงาน

2. ปัจจัยภายนอก ได้แก่ เงื่อนไขของงาน เช่น ค่าตอบแทน ความมั่นคงในงาน โครงสร้างขององค์กร

3. ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน รูปแบบของการควบคุม บังคับบัญชา

เอกชัย กิสุพันธ์ (2533 : 124 – 125 ; อ้างถึงใน สมบูรณ์ สอนประภา. 2537

: 42) กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมีดังนี้

1. สัมฤทธิผลของงาน (Achievement)
2. การยอมรับ (Recognition)
3. ความก้าวหน้า (Advancement)
4. ความสนใจ (Interest)
5. ความรับผิดชอบ (Responsibility)
6. การมีส่วนร่วมในการทำงาน (Participation)

นรา สมประสงค์ (2536 : 290 – 293 ; อ้างถึงใน สมบูรณ์ สอนประภา. 2537 : 43) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่

- 1.1 ความสามารถ
- 1.2 ประสบการณ์
- 1.3 เจตคติ
- 1.4 ค่านิยม
- 1.5 การรับรู้
- 1.6 บุคลิกภาพ
- 1.7 การศึกษาและเชี่ยวชาญ

2. ปัจจัยด้านงาน ได้แก่

- 2.1 ลักษณะของงาน
- 2.2 โครงสร้างของงาน
- 2.3 ผลตอบแทนของงาน

3. ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อม ได้แก่

- 3.1 สภาพทางภูมิศาสตร์ อุณหภูมิ ความชื้น ฝุ่นละออง เสียง แสงสว่าง
- 3.2 ระยะทางจากบ้านถึงที่ทำงาน
- 3.3 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง
- 3.4 เทคโนโลยี

4. ด้านการบริหาร

- 4.1 ตัวผู้บริหาร
- 4.2 การควบคุมงาน
- 4.3 การนิเทศงาน
- 4.4 กระบวนการบริหาร
- 4.5 โครงสร้างและขนาดของหน่วยงาน
- 4.6 ความมั่นคงในงานและการมีโอกาสดำเนินงาน

ทำเลที่ตั้ง



สมยศ นาวิการ (2538 : 394 – 397) กล่าวว่า ปัจจัยเบื้องต้นที่จูงใจบุคคลให้
เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีดังนี้

1. โอกาสของความก้าวหน้า
2. เงิน
3. ความท้าทายของงาน
4. การมีส่วนร่วมในการวางแผน
5. การยกย่องและสถานภาพ
6. ความรับผิดชอบและอำนาจ
7. ความมั่นคง
8. ความเป็นอิสระในการกระทำ
9. โอกาสของความเจริญเติบโตส่วนบุคคล
10. สภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติ
งานของบุคคล ที่จะเป็นส่วนกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานอย่างเต็มที่ เต็มความสามารถ และ
ส่งผลดีต่อการดำเนินงานและความก้าวหน้าขององค์กรนั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลักดังนี้

1. อายุ
2. ระดับการศึกษา
3. ความสำเร็จในการทำงาน
4. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ
5. การได้รับการยอมรับนับถือ
6. ความรับผิดชอบ
7. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
8. การปกครองบังคับบัญชา
9. นโยบายและการบริหาร
10. สภาพแวดล้อมในการทำงาน
11. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
12. เงินเดือนและสวัสดิการ

2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural-Functional Theory)

เมอร์ตัน (Morton อ้างถึงใน อรุณ วัชรธรรม. 2524) ให้ความหมายของ โครงสร้าง และหน้าที่ ไว้ดังนี้

โครงสร้าง (Structural) หมายถึง ปรัชญาการมองสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันของแต่ละบุคคลที่ยึดเหนี่ยวกันด้วยสายใยแห่งความสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นไปอย่างเหนียวแน่น หรืออย่างหลวม ๆ ก็ได้

หน้าที่ (Functional) หมายถึง บทบาทที่สมาชิกมีต่อกลุ่มหรือแนวประพฤติปฏิบัติ ได้ต่อกันและกันของบุคคล ในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือในสังคมนั้น ซึ่งเมอร์ตันยังได้ แบ่งหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. หน้าที่ที่เป็นวัตถุประสงค์โดยตรง (Manifest Function) คือ หน้าที่ที่มุ่งให้เกิดผลจากการกระทำในสังคมที่อยู่ภายในกรอบของวัฒนธรรม ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวของระบบ

2. หน้าที่แฝง (Latent Function) คือ หน้าที่ที่ก่อให้เกิดผลโดยไม่ตั้งใจ ในสถานการณ์เดียวกัน

พาร์สันส์ (Parson. มปป ; อ้างถึงใน สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. 2536 : 46-50)

กล่าวว่า กลุ่มหรือองค์กรเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยๆ ที่เกี่ยวข้องกัน อยู่ในระบบสังคมที่ใหญ่กว่าขึ้นไป การรวมตัวของบุคคลจึงถือว่าเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกัน และกลุ่มจะมีรูปแบบที่เป็นระบบ ปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนรวม มีรากฐานอยู่บนสภาวะพลวัตแห่งความสมดุล (Dynamic Equilibrium) เพราะโครงสร้างหน้าที่ของกลุ่มย่อมมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น การปรับตัวของระบบต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก ความเจริญเติบโตในลักษณะผิดแผกแตกต่างไปจากโครงสร้างและหน้าที่เดิม การเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคลหรือกลุ่มของบุคคล ซึ่งตามทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ของพาร์สัน ได้แบ่งลักษณะหน้าที่ออกเป็น 4 อย่าง คือ

1. มีการปรับตัว (Adaptation) หมายถึง กระบวนการปฏิบัติจะต้องมีการจัดหาทรัพยากร เช่น การทำงานประมาท การรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิก การจัดหาสถานที่ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้บุคคลสามารถบรรลุเป้าหมาย

2. การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal Achievement) หมายถึง การระดมทรัพยากรต่างๆ ที่ได้จัดหามาเพื่อปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จต่อเป้าหมายของกลุ่ม กล่าวคือ เป็นการแสวงหาระบบวิธี (Mean) ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย (End)

3. การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration) หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ (Inter Unit Relationship) เพื่อก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัย และประสานสอดคล้องกัน

4. การรักษามาตรฐานตามแบบฉบับและการแก้ความตึงเครียด (Pattern Maintenance and Tension Management) หมายถึง กลุ่มจะต้องมีความสามารถดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานในการดำเนินงานตามแบบฉบับและสามารถที่จะรักษาความรู้สึกและความสัมพันธ์ที่ดีเหนียวระหว่างสมาชิก

นอกจากนี้พาร์สันส์ ยังได้เสนอแนวคิดว่าการกระทำมีความสำคัญอย่างมากในการศึกษาระบบสังคม การกระทำระหว่างกัน (Interaction) ระหว่างผู้กระทำ (Actor) สถานการณ์ (Situation) จุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ (Goals) วิธีการ (Means) และแนวคิดของผู้กระทำ (Actor's Orientation) เมื่อขยายความให้มีความชัดเจนจึงสามารถสรุปได้ว่า หมายถึง การที่ผู้กระทำซึ่งเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ต่าง ๆ ดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมาย ภายใต้สถานการณ์นั้น

การกระทำระหว่างผู้กระทำดังกล่าว หรือความสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อกันนี้เกิดเป็นระบบสังคมขึ้น การที่จะเกิดเป็นระบบสังคมได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขใหญ่ ๆ อยู่ 2 ข้อ ดังนี้

1. ผู้กระทำจะต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสถานภาพและบทบาทของตน
2. ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน

ไปจากสังคม

ในระบบสังคมนั้นมีกระบวนการสำคัญที่ทำให้ระบบสังคมเกิดขึ้นอย่างมีระเบียบ พาร์สันส์ เรียกกระบวนการนั้นว่า สภาวะการเปลี่ยนแปลงเป็นสถาบัน (Institutionalization) ซึ่งมีความหมายว่า การที่บุคคลมีบทบาทต่าง ๆ เนื่องจากบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าค่านิยมและความเชื่อของวัฒนธรรมเหล่านั้นได้แทรกซึมอยู่ภายใต้ระบบบุคลิกภาพของบุคคลได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอและเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตลอดจนมีบทลงโทษและการให้รางวัล ซึ่งช่วยสนับสนุนสภาวะการเปลี่ยนแปลงสถาบันไว้ดังนี้

1. ผู้กระทำทั้งหลายกระทำระหว่างกันภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ
 2. วิธีการที่ผู้กระทำปฏิบัตินั้นได้รับอิทธิพลจากโครงสร้างทางสังคม
 3. บรรทัดฐานเกิดขึ้นจากการปรับตัวของผู้กระทำต่อคนอื่น จนสร้างเป็นบรรทัดฐานขึ้นมา
 4. ในขณะที่เดียวกันที่บรรทัดฐานที่สร้างขึ้นมาจากกรกระทำระหว่างกันแล้ว บรรทัดฐานเหล่านั้นถูกจำกัดอยู่ภายใต้แบบแผนวัฒนธรรม
 5. ในทางกลับกันที่บรรทัดฐานเป็นตัวกำหนดการกระทำระหว่างกัน
- สิ่งสำคัญที่พาร์สันส์กล่าวถึงระบบสังคมในชุมชนที่จะสามารถรักษาระบบไว้ให้ได้ นั้น จะต้องทำหน้าที่ของสังคมทั้ง 4 ประการ คือ การปรับตัว การกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการรักษามาตรฐานของสังคมด้วย

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2536 : 70) กล่าวว่า จุดเน้นของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ สังคมจะต้องมีความมั่นคง โดยไม่สนใจเรื่องของการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากถ้าส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ส่วนประกอบอื่นของสังคมก็มักจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม ซึ่งลักษณะทั่วไปของทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ คือ ทุกสังคมประกอบด้วยกระบวนการรวมหน่วย (Integration) ของส่วนต่าง ๆ ทางสังคม องค์ประกอบแต่ละส่วนของสังคมจะมีหน้าที่ และทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อความสมบูรณ์และความอยู่รอดของสังคมทุกสังคมมีแนวโน้มที่จะรักษาคุณภาพของสังคม สังคมจะมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกในสังคมมีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องของสถานภาพ บทบาท และค่านิยม

จากทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่า การที่มนุษย์รวมกลุ่มกันเป็นทีมเพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายนั้นจะต้องมีการประกอบกิจกรรมร่วมกัน และในการปฏิบัติกิจกรรมนั้นให้สำเร็จต้องและมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในสังคม หรือต้องอาศัยประสิทธิภาพของทีมงาน ทีมงานจะต้องปรับตัวเข้าหากันในการปฏิบัติงาน มีการประสานงานกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามระดับมาตรฐานที่ต้องการ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบย่อยในระบบการเมือง และเป็นระบบย่อยของสังคม ดังนั้นระบบย่อยนี้จึงมีความสัมพันธ์ต่อเนื้อที่จะเชื่อมโยงระบบสังคมและมีโครงสร้างหน้าที่ที่จำเป็นในการดูแลรักษาและพัฒนาสังคมให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงได้

4.2 ทฤษฎีความคาดหวังของ วรูม (Vroom)

วรูม (Vroom. 1964 : 391-393 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน. 2522 :42) ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจแบบกระบวนการว่า มีปัจจัยหลักของทฤษฎี คือ ความคาดหวัง ความพอใจ ผลลัพธ์และสื่อกลาง

ความคาดหวัง คือ ความเชื่อเกี่ยวกับความน่าจะเป็นที่พฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ความมากน้อยความเชื่อจะอยู่ในช่วงระหว่าง 0 (ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ)

ความพอใจ คือ ความรุนแรงของความต้องการพนักงานสำหรับผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ความพอใจอาจจะเป็นบวกหรือลบได้ภายในสถานการณ์ของการทำงาน เราอาจคาดหมายได้ว่าผลลัพธ์ เช่น ผลตอบแทน การเลื่อนตำแหน่ง และการยกย่องโดยผู้บังคับบัญชาจะให้ความพอใจในทางลบ ในทางทฤษฎีแล้ว ผลลัพธ์อย่างใด อย่างหนึ่งจะต้องให้ ความพอใจเพราะว่าผลลัพธ์ดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับความต้องการของบุคคล

ผลลัพธ์ คือ ผลที่ติดตามของพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง และอาจจะแยกประเภทเป็นผลลัพธ์ระดับหนึ่งและผลลัพธ์ระดับที่สอง ผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งจะหมายถึงผลการปฏิบัติเนื่องมาจากการใช้กำลังความพยายามของบุคคลในบุคคลหนึ่ง ผลลัพธ์ที่สองจะเป็นที่ติดตามมาภายหลังผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง เช่น ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นหรือการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

สื่อกลาง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งและผลลัพธ์ระดับที่สอง ซึ่งจะอยู่ในช่วงระหว่าง +1.0 และ -1.0 ถ้าหากว่าผลลัพธ์ระดับที่หนึ่งเป็นผลการปฏิบัติงานดีมันจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นขึ้นของผลตอบแทนแล้วสื่อกลางจะมีค่าเท่ากับ +1.0 ถ้าหากว่าไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างผลลัพธ์ระดับที่หนึ่ง และผลลัพธ์ระดับที่สองแล้วสื่อกลางจะมีค่าเท่ากับ 0

วรูม (Vroom. 1964 : 391-393 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน. 2522 : 43) ได้เสนอทัศนะต่อไปว่า ความคาดหวังและความพอใจจะเป็นสิ่งที่กำหนดกำลังความพยายามหรือแรงจูงใจของบุคคล ถ้าความพอใจหรือความคาดหวังเท่ากับศูนย์ แรงจูงใจจะเท่ากับศูนย์ ด้วยตามทัศนะของวรูมนี้ การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ย่อมจะขึ้นอยู่กับกระบวนการของความคิดดังต่อไปนี้

1. ผลลัพธ์ระดับที่สองที่แตกต่างกันมีความสำคัญมากน้อยแค่ไหน เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน (ความพอใจ)
2. ผลลัพธ์ที่หนึ่ง (ผลการปฏิบัติงานที่ดี) จะนำไปสู่การเลื่อนตำแหน่ง หรือการเพิ่มเงินเดือนหรือไม่ (สื่อกลาง)
3. การใช้กำลังความพยายามจะประสบความสำเร็จทางด้านผลการปฏิบัติที่ดีหรือไม่ (ความคาดหวัง)

กระบวนการของความคิดดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นจิตสำนึกหรือจิตใต้สำนึกก็ได้ จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

คนเราทุกคนมีความคาดหวังต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากผลการกระทำที่เขาได้ทำขึ้นมากยิ่งขึ้นไปกว่านั้น คนทุก ๆ คนต่างมีความชอบในผลสัมพัทธ์ชนิดต่าง ๆ แตกต่างกัน ความคาดหวังเป็นที่บุคคลมีต่อความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประเภทของรางวัลที่พวกเขาจะได้รับ ถ้าพวกเขาปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ทฤษฎีการจูงใจของเฮอรัทเบอร์ก (Herzberg)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

เฮอรัทเบอร์ก (Herzberg, มปป ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิกการ. 2538 : 86)

ได้พัฒนาทฤษฎีการจูงใจในการทำงาน ซึ่งได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในแง่ การศึกษา วิจัยในเชิงบริหาร โดยเรียกทฤษฎีนี้ว่า ทฤษฎีสองปัจจัย (Motivation – Hygiene Theory) ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่า ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) และ ปัจจัยที่สอง เป็นปัจจัยที่ไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ เรียกว่า ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) มีรายละเอียดดังนี้

ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) หมายถึง ปัจจัยที่หากพนักงานได้รับการตอบสนองแล้ว จะสร้างความพึงพอใจให้กับพนักงานและเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ความสำเร็จในหน้าที่การงาน ความยอมรับนับถือจากผู้ร่วมงาน ลักษณะของงาน ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้าในการงาน

ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่คนทำงานจะเกิดความไม่พึงพอใจในการทำงานหากไม่ได้รับการตอบสนอง แต่เมื่อได้รับการตอบสนองแล้วไม่ก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ นโยบาย และการบริหาร เทคนิคและการควบคุมงาน เงินเดือน ความสัมพันธ์ ภายในกับผู้บังคับบัญชา สภาพการทำงาน

อัตราความพึงพอใจและไม่พึงพอใจในการทำงานของทั้งสองปัจจัย จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การได้รับการตอบสนอง และเป็นไปตามลำดับ ในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เฮอร์ซเบอร์ก ได้เริ่มต้นพัฒนาวิธีการปรับปรุงงาน (Job Enrichment) เพื่อให้คุณค่าของงานสูงขึ้นและให้มีปัจจัยจูงใจเพิ่มขึ้นในตัวเอง ทำให้งานมีความหมายมากขึ้น มีความสำเร็จมากขึ้น มีการยอมรับมีขีดขอบสูงขึ้น ก้าวหน้ามากขึ้น และมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงานเป็นอย่างมาก ซึ่งมีแนวคิดของเฮอร์ซเบอร์ก (Herzberg) เกี่ยวกับการใช้แรงจูงใจในการทำงาน ดังนี้

ตารางที่ 1 การจูงใจในการทำงาน

ปัจจัยจูงใจ	ปัจจัยค้ำจุน
<p>สิ่งที่ทำให้พอใจ</p> <p>สิ่งที่กระตุ้นให้ทำงานและยกระดับงานที่ทำงาน</p> <p>องค์ประกอบที่จูงใจให้ทำงาน มีดังนี้ราชภัฏ</p> <p>Rajabhat Mahasarakham University</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ลักษณะของงานที่ทำ 2. ความสำเร็จ 3. การยกย่องนับถือ 4. ความก้าวหน้า 5. ความรับผิดชอบ 	<p>สิ่งที่ทำให้ไม่พอใจ</p> <p>สิ่งที่รักษาและป้องกันงานที่ทำ</p> <p>สถานที่ทำงาน</p> <p>องค์ประกอบที่ค้ำจุนความรู้สึกที่มีต่อหน่วยงาน มีดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. นโยบายและการบริหารงานขององค์กร 2. วิธีการปกครองบังคับบัญชา 3. เงินเดือนและสวัสดิการ 4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 5. สภาพะของการทำงาน

จากตารางสรุปได้ว่า ตัวที่ทำให้ไม่พอใจนั้นเกี่ยวข้องกับที่ทำงานมากกว่างานที่ทำ ดังนั้น จึงเป็นมูลเหตุจูงใจหรือตัวหนูงกำลังเพียงส่วนน้อยต่อคนส่วนใหญ่ ตัวที่ทำให้ไม่พอใจนั้นจะมองข้ามเสียไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ความพอใจเกิดขึ้น และที่เรียกว่าองค์ประกอบค้ำจุน เพราะเป็นการรักษาและป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายในการทำงาน เงินเดือน การนิเทศงานอุปกรณ์อำนวยความสะดวก ค่าตอบแทน ชื่อเสียงของสถาบันและ

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลประกอบค้ำจุน เป็นการสนองความต้องการ ที่ป้องกันมิให้ระดับการทำงานที่ทำการยกย่องชมเชยในผลงานที่ทำและอื่นๆ เป็นองค์ประกอบค้ำจุนให้แก่สมาชิกจะต้องระลึกว่าสิ่งนี้มิใช่เครื่องกระตุ้นให้เขายกระดับการทำงานให้สูงขึ้น ถ้าขาดสิ่งเหล่านี้จะทำให้หน่วยงานวุ่นวาย คนที่ขาดองค์ประกอบทางแรงจูงใจยังทำงานตามปกติ แต่จะไปหาความสุขภายนอกหน่วยงาน เช่น จากครอบครัว งานอดิเรก การกีฬา เป็นต้น ผู้ที่เน้นองค์ประกอบค้ำจุนมักจะเอางานหลักมาเป็นอาชีพรองหรือเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะให้ได้ อย่างอื่น (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ .2522 : 100 - 101)

ปัจจัยค้ำจุน ไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นข้อกำหนดเบื้องต้น เพื่อป้องกันมิให้คนไม่พอใจในงานที่ทำอยู่นั่นเอง การค้นพบที่สำคัญจากการศึกษาของ เฮอริชเบอร์ก คือ ปัจจัยที่เรียกว่า ปัจจัยค้ำจุนนั้นจะมีผลกระทบต่อความไม่พอใจในงานที่ทำ (Herzberg, 1959 : อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ, 2521 : 99) กล่าวคือปัจจัยค้ำจุนย่อมจะเป็นสาเหตุที่ทำให้คนเกิดความไม่พอใจในงานที่ทำ ทั้งนี้ ปัจจัยค้ำจุน เป็นเพียงข้อกำหนดขั้นต้น เพื่อป้องกันมิให้คนไม่พอใจในงานที่ทำเท่านั้นเองส่วนปัจจัยจูงใจก็ไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่พอใจในการทำงานแต่จะเป็นปัจจัยกระตุ้นหรือจูงใจคนให้เกิดความพอใจในงานที่ทำเท่านั้น ดังนั้นข้อสมมุติฐานที่สำคัญของเฮอริชเบอร์กก็คือ ความพอใจในงานที่ทำจะเป็นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement) หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ การรู้จักป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นครั้นผลงานสำเร็จเขาจะรู้สึกพอใจและปลื้มปิติในผลสำเร็จของงานนั้นอย่างยิ่ง

2. การยอมรับนับถือ (Recognition) หมายถึง การได้รับความเชื่อถือไม่ว่าจากผู้บังคับบัญชา จากเพื่อน จากผู้มาขอรับคำปรึกษา หรือจากบุคคลในหน่วยงาน การยอมรับนับถือนี้อาจเป็นการยกย่องชมเชย การแสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่สื่อให้เห็นถึงการยกย่องชมเชย การแสดงความยินดี การให้กำลังใจ หรือการแสดงออกอื่นใดที่สื่อให้เห็นถึงการยอมรับในความสามารถ เมื่อได้ทำงานอย่างหนึ่งได้บรรลุผลสำเร็จ การยอมรับนับถือจะแฝงอยู่ในความสำเร็จของงานด้วย

3. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (Advancement) หมายถึง ได้รับเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคล การมีโอกาสได้ศึกษาเพื่อหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการฝึกอบรม

4. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ ๆ ที่มีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ ที่ไม่มีการตรวจหรือควบคุมอย่างใกล้ชิด

5. ลักษณะของงาน (The Work Itself) หมายถึง งานที่น่าสนใจ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำท่าย ให้ต้องลงมือทำ หรือเป็นงานที่มีลักษณะสามารถทำตั้งแต่ต้นจนจบได้แต่ลำพังผู้เดียว

6. เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary) เงินเดือนและการเลื่อนขั้นเงินเดือนในหน่วยงานนั้นเป็นที่น่าพอใจของบุคลากรที่ทำงาน

7. นโยบายและการบริหาร (Policy and Administration) หมายถึง การจัดการและการบริหารองค์กร การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร

8. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relations) การติดต่อไม่ว่าจะเป็นกริยา หรือวาทะที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกัน สามารถทำงานร่วมกัน มีความเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างดี

9. สภาพแวดล้อมการทำงาน (Working Environment) ได้แก่ สภาพทางกายภาพของการทำงาน เช่น แสง เสียง อากาศ ชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ

10. การปกครองบังคับบัญชา (Supervision) หมายถึง ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหาร

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน คือ ความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยอมรับนับถือ ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบ ลักษณะของงาน เงินเดือน นโยบายและการบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สภาพแวดล้อมในการทำงานและวิธีการปกครองบังคับบัญชา

2.4 ทฤษฎีการจัดองค์การ

สมคิด บางโม (2543 : 127-130) การจัดการองค์การเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคลากร และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์การ ในที่นี้จะนำหลักการจัดองค์การในระบบราชการมาศึกษา หลักที่สำคัญของการจัดการองค์การ มีดังนี้

1. การกำหนดหน้าที่การงาน

การกำหนดหน้าที่การงาน (Function) นั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานและภาระกิจ จึงหมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การ ลักษณะขององค์การ และขนาดขององค์การ

2. การแบ่งงาน

การแบ่งงาน (Division of Work) หมายถึง การแยกงานหรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน หรือแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงาน แล้วมอบงานนั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มคนที่มีความสามารถหรือความถนัดในการทำงานนั้น ๆ โดยตั้งเป็นหน่วยงานย่อยขึ้นมารับผิดชอบ

3. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ

หน่วยงานย่อยที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งหน่วยงานเช่นนี้ทำให้เห็นลักษณะของงานเด่นชัดขึ้น

หน่วยงานหลัก หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การและบุคคลที่ปฏิบัติงานที่ขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชา องค์การทุกแห่งจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์โดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การ

ในธุรกิจขนาดเล็ก มักจะมีแต่หน่วยงานหลักเท่านั้น อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทุกอย่างอยู่กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้จัดการ สมาชิกทุกคนอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการจากผู้จัดการแต่เพียงผู้เดียว ในบริษัทผู้ผลิตหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายผลิต ในห้างสรรพสินค้าหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายขาย ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยงานประกอบที่อำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานหลัก

หน่วยงานที่ปรึกษา หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยให้หน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงาน หรือเป็นรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาในบริษัทต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ฝ่ายวิจัยวางแผน ฝ่ายตรวจสอบ

หน่วยงานอนุกร หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยบริการแก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอนุกรมมักเป็นงานด้านธุรการและงานอำนวยความสะดวก เป็นส่วนใหญ่ ไม่มีหน้าที่บริการลูกค้าของ องค์การโดยตรง หรือไม่ได้ปฏิบัติงานอันเป็นงานหลักขององค์การในบริษัททั่วไป ได้แก่ ฝ่ายการงาน ฝ่ายบุคคล เป็นต้น

4. สายการบังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่า การติดต่อสื่อสารมีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาที่ดีควรมีลักษณะเช่นนี้

จากทฤษฎีดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ

องค์การเป็นที่รวมของคนและเป็นที่รวมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์การปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่และเต็มความสามารถ จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การทำงานกันทำและมอบอำนาจให้รับผิดชอบความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม และมีคนมาก ตลอดจนงานที่ต้องทำมีมาก จะต้องจัดหมวดหมู่ของงานในลักษณะที่ใกล้เคียงกันที่เรียกว่าฝ่ายหรือแผนกงาน จึงจะทำให้การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อศักยภาพขององค์การในที่สุด

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง และวิรัชฎ์ คงคะจันทร์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานของสภาตำบล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า สภาตำบลมีขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาในเรื่องการระบุปัญหาและความต้องการ การบริหารการเงิน การดำเนินงานตามโครงการ การควบคุมติดตามโครงการ แต่สภาตำบลมีขีดความสามารถน้อยมากในเรื่องการจัดแผนและโครงการพัฒนา การประเมินผลโครงการและการทำนุบำรุงโครงการ ซึ่งมีปัจจัยจากโครงสร้างของสภาตำบล บุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการสภาตำบล นโยบายและการปฏิบัติทางราชการ รูปแบบ ตำแหน่งหน้าที่ ความรู้ความสามารถ ขนาดหรือจำนวนของกรรมการ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมในการบริหาร และฐานะของสภาตำบลมีอิทธิพลอย่างมากต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนา

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. นโยบายการปฏิบัติงาน
2. ตำแหน่งหน้าที่
3. ความรู้ความสามารถ
4. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง
5. การมีส่วนร่วมในการบริหาร

ชูเกียรติ มุทธากาญจน์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดมุกดาหาร ผลการวิจัยพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เท่ากัน แต่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจัยภายใน ได้แก่ บุคลิกภาพที่น่าเชื่อถือ ความจริงจังในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจัยนอก ได้แก่ การมีญาติพี่น้องมาก นโยบายและคำสั่งที่ชัดเจนของหน่วยเหนือและบุคลิกภาพของผู้สั่งการ

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. นโยบายของหน่วยงาน
2. ความสามารถในการปฏิบัติงาน
3. การปกครองบังคับบัญชา
4. สภาพแวดล้อมชุมชน
5. บุคลิกภาพ

อดิศักดิ์ ปัญญา (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของกรรมการสภาตำบลในโครงการพัฒนาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีกิ่งอำเภอโพธิ์นาแกว จังหวัดสกลนคร ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาตำบล คือ สภาตำบลยังไม่เข้าใจระเบียบปฏิบัติ ข้าราชการมักควบคุมและชี้แนะ ปัญหาด้านการเงินได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ การจัดสรรงบประมาณล่าช้า และการบริหารงานที่ขาดความเป็นอิสระ

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ลักษณะงาน
2. งบประมาณ
3. ระบบการบริหาร

วรเกียรติ สมสร้อย (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและทางเลือก ในการปรับปรุงสภาตำบล รูปแบบการปกครองภูมิภาคหรือท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า ด้านโครงสร้างมีปัญหาเรื่องความอิสระในการปกครองตนเอง มักถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ ของกรมการปกครองในส่วนภูมิภาค มีรายได้ไม่เพียงพอ ขาดการยอมรับความเป็นสถาบัน ของประชาชน และถูกมองว่ากรรมการโดยตำแหน่งอยู่ในลักษณะผูกขาด ส่วนในด้าน พฤติกรรมของคณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่ ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน ขาดความรับผิดชอบและความกระตือรือร้น ไม่คำนึงถึงเหตุผลมากนัก ถูกชักจูงได้ง่าย และ บางแห่งประธานสภาตำบลใช้อำนาจในการตัดสินใจปัญหา

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผล ต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ระบบการบริหาร
2. ความรู้ความสามารถ
3. ความรับผิดชอบ
4. ความกระตือรือร้น

ประดิษฐ์ สุนทรสวัสดิ์ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท ศึกษา เฉพาะกรณีกิ่งอำเภอสิ้ออำนาจ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า

1. คณะกรรมการสภาตำบลไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้โดยเด็ดขาด
2. หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่เข้าไปปฏิบัติงานในหน้าที่ไม่ค่อย ให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสภาตำบลในการให้คำปรึกษาหรือตัดสินใจเท่าที่ควร
3. สมาชิกสภาตำบลบางคนไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม และกิจกรรมพัฒนาท้องถิ่น และประชาชนขาดการสนับสนุนและขาดความสนใจในการ ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน
4. ขาดการประสานงาน และร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสภาตำบลแต่ละฝ่าย ในการแก้ไขหรือการจัดดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่น และสภาตำบลไม่ค่อยจัดให้มีการ ประชุมหรือเชิญให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อรับข่าวสารและมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

ในการแก้ไขปัญหาและการเลือกโครงการพัฒนา

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการบริหาร
2. การยอมรับนับถือ
3. ความร่วมมือ
4. การติดต่อประสานงาน

สมบูรณ์ สอนประภา (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นอยู่กับความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ การได้รับการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้อง การประสานงานภายในคณะกรรมการสภาตำบล และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของตำบล และพบว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล มีดังนี้

1. ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล
2. การได้รับงบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามแผน
3. การขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในการทำงาน ไม่มีความเสียสละ
4. การขาดความเป็นเอกภาพในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของกระทรวง

ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ส่งลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ตำแหน่งหน้าที่
2. ทรัพยากรและงบประมาณ
3. ความรับผิดชอบ
4. สารสนเทศและการประสานงาน

ปณิธาน สุนาร์ตน์ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชนในเขตสุขาภิบาล อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่จัดทำปัจจัยด้านผู้นำชุมชนและกรรมการสุขาภิบาล ปัจจัยด้านประชาชนในคุ้มและการ

รวมกลุ่มในคุ้ม ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การเสียสละด้านการเงิน และปัจจัยด้านบทบาทในการสนับสนุนของรัฐ ซึ่งการสนับสนุนของรัฐที่มีผลต่อการพัฒนามากที่สุด คือ การเข้าตรวจเยี่ยมอย่างต่อเนื่อง

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. นโยบายของหน่วยงาน
2. การมีส่วนร่วม
3. การนิเทศ
4. ความเสียสละ

โกวิท พวงงาม (2539 : 39) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2538 ผลการวิจัย พบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีสถานที่ตั้งเป็นของตนเอง สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ยังไม่พร้อม ไม่ดี และมีไม่เพียงพอ
2. เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่า ขาดความรู้ความสามารถและประสบการณ์ กลัวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่คอยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และข่าวสารต่าง ๆ ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งเป็นการชั่วคราวยังไม่มีความรู้และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทัน ประธานกรรมการบริหารยังไม่ค่อยมีความรู้

3. เกี่ยวกับการจัดการในองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่างบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลน ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ การประชุมของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงและไม่ค่อยลงรอยกัน บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย การแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมยังไม่กล้าแสดงออก ทำงานไม่ทันงบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชีและประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูก ขาดความสามัคคี การประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่ดี

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม
2. ความรู้ความสามารถ
3. ทรัพยากรงบประมาณ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า วิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่กำหนดสมัยประชุมปีละ 2 สมัย และมักจะประชุมร่วมกันทั้งฝ่ายสภาและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่แบ่งงานหรือมอบหมายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีการจัดทำคำสั่งรักษาราชการแทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ระบบงานสารบรรณ มีการจัดทำสมุดทะเบียนรับและสมุดทะเบียนส่งหนังสือ มีการจัดเก็บแฟ้มเอกสาร จัดหมู่แฟ้มเอกสาร และการจัดเก็บตู้เอกสารที่ค่อนข้างเป็นระเบียบเรียบร้อยแต่การจัดแฟ้มยังมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับความสะดวกในการใช้งานเป็นหลัก ส่วนปัญหาที่พบในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คือ การจัดประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีที่ทำกาเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณและขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน กำนันยังคงมีบทบาทในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดูยิ่งกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอ กับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือระเบียบที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกัน

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ระบบการบริหาร
2. ความรู้ความสามารถ
3. ทรัพยากรและงบประมาณ
4. สภาพแวดล้อม

วัฒนศักดิ์ จังจรรยา (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานที่พบส่วนใหญ่เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การประชุมสภาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การบริหารงบประมาณ การบริหารการพัสดุ การบริหารงานบุคคล และการบริหารสำนักงาน และเสนอแนะแนวทางแก้ไข คือ ควรให้มีจำนวนสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งเท่ากัน ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมเครื่องมือในการจัดเก็บ จัดฝึกอบรมและทำคู่มือให้ความรู้เรื่องแผนพัฒนา กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการโอน ย้าย พนักงานส่วนตำบลที่เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก การบรรจุโครงการและงานลงในข้อบังคับงบประมาณต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และต้องสะท้อนการแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนสร้างองค์การตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ เน้นการตรวจสอบการดำเนินงานเพิ่มขึ้นจากการตรวจสอบเฉพาะเอกสาร โดยให้มีกฎหมายรองรับส่งเสริมให้ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

จากงานวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้สรุปเป็นแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ คือ มีปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. ระบบการบริหาร การปกครองบังคับบัญชา
2. แผนงาน นโยบาย
3. ความก้าวหน้าในหน้าที่
4. ความรู้ความสามารถ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สรุปได้ว่าปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

1. อายุ (Age)
2. ระดับการศึกษา (Education level)
3. ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement)
4. ลักษณะงานที่ปฏิบัติ (The kind of work)
5. การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition)
6. ความรับผิดชอบ (Responsibility)
7. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (Position Advancement)
8. การปกครองบังคับบัญชา (Supervision)
9. นโยบายและการบริหาร (Policy and Administration)
10. สภาพแวดล้อมในการทำงาน (Work Conditions)
11. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relation)
12. เงินเดือนและสวัสดิการ (Salary and fringe Benefits)

4. กรอบแนวคิดของการวิจัย

Rajabhat Mahasarakham University

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมา สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งประกอบด้วย 12 ด้าน ดังนี้

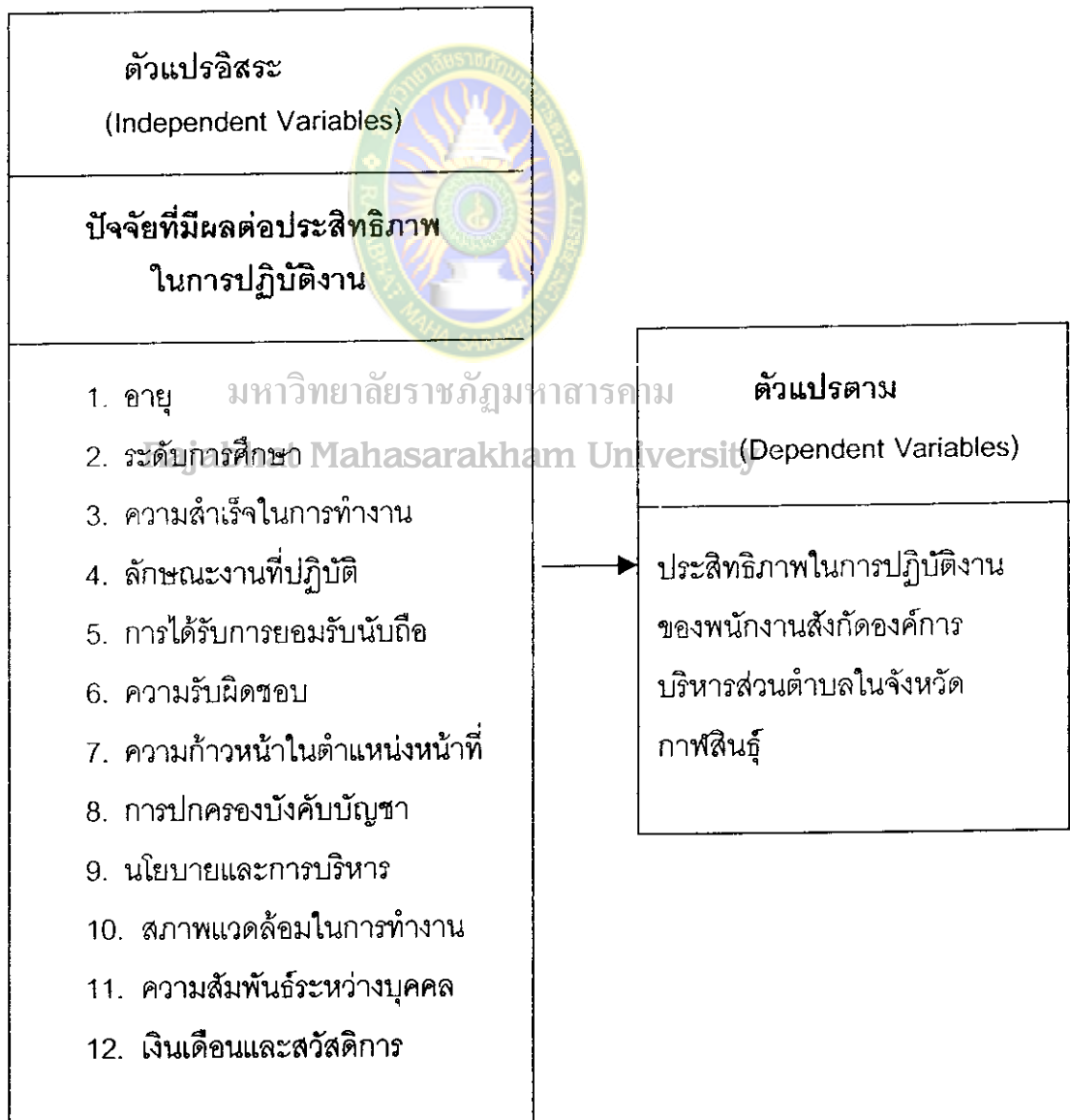
- 4.1.1 อายุ
- 4.1.2 ระดับการศึกษา
- 4.1.3 ความสำเร็จในการทำงาน
- 4.1.4 ลักษณะงานที่ปฏิบัติ
- 4.1.5 การได้รับการยอมรับนับถือ
- 4.1.6 ความรับผิดชอบ
- 4.1.7 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
- 4.1.8 การปกครองบังคับบัญชา
- 4.1.9 นโยบายและการบริหาร

4.1.10 สภาพแวดล้อมในการทำงาน

4.1.11 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

4.1.12 เงินเดือนและสวัสดิการ

4.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงานสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย