

หรือปรับปรุงวิธีปฏิบัติงานเพื่อยกระดับและพัฒนาองค์การให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์และ
พัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องต่อไปสู่ความเป็นเลิศโดยมีแรงจูงใจในรูปของ การได้รับรางวัล
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นเป้าหมาย

คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐดังกล่าวข้างต้นนี้จะเกิดจากความเพียรพยายาม
ความอดทนหลอมรวมกับความตั้งใจจริงของทุกคนในองค์การ เพื่อนำองค์การให้ก้าวสู่
ความเป็นเลิศ ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพจึงต้องมีการประเมินผลกรปฏิบัติงาน
อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เกิดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องด้วย การยกระดับและพัฒนาคุณภาพการ
บริหารจัดการภาครัฐให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการ
ทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ใน
ระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยยึดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ในการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐนี้ นายวิษณุ เครืองาม
ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ได้สนับสนุนให้มีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพ
การบริหารจัดการภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ก : 5) โดยกล่าวว่า

“... เมื่อสองปีเศษที่ผ่านมาภาครัฐได้ปฏิรูประบบราชการ หัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ
ไม่ได้อยู่ที่การมีกระทรวง ทบวง กรม มากขึ้นหรือน้อยลง แต่อยู่ที่การให้ผู้ปฏิบัติราชการ
ทั้งหลายปฏิบัติงานของตนด้วยจิตวิญญาณ ด้วยความมีสำนึก ด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความมี
ประสิทธิภาพ ด้วยความมีวิสัยทัศน์ด้วยการรู้จักประเมินผล รู้จักการแข่งขัน รู้จักการปรับปรุง
รู้จักการพัฒนา ซึ่งสปีริตทั้งหมดที่ว่านี้ คือ สปีริตของรางวัลคุณภาพแห่งชาตินี้เอง ความ
แตกต่างอยู่ตรงที่ว่าใช้ในระบบธุรกิจเอกชน ท่านนายกรัฐมนตรีได้ปรารถนาว่าหากนำไปใช้ใน
ระบบของรัฐ ปรับปรุง ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม และถ้าหากมีรางวัลออกมาได้ว่าหน่วยงานใด
ได้คุณภาพการปฏิบัติราชการแห่งชาติ หรือบริหารงานรัฐกิจสู่ความเป็นเลิศได้แล้วไซ้
ประชาชนจะได้รับการตอบสนองและบริการที่จำเป็นดีกว่าที่อื่นอีกเป็นอันมาก ซึ่งรัฐจะต้อง
คิดค้นหาทางนำเรื่องนี้ไปปรับปรุงหรือประยุกต์ใช้ใจโอกาสต่อไป...” สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงได้จัดทำเกณฑ์รางวัลคุณภาพการ
บริหารจัดการภาครัฐขึ้น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ในการ
ยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้กับหน่วยงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้
หน่วยงานภาครัฐมีผลการปฏิบัติงานสูง และมีมาตรฐานการทำงานเทียบเคียงกับ
มาตรฐานสากล สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีแนวคิดในการมอบรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการ

ภาครัฐ ซึ่งเป็นรางวัลสูงสุดมอบให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มีการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เทียบมาตรฐานสากล

PMQA จึงเป็นการบริหารราชการแนวใหม่ที่นำการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Management) มาใช้ร่วมกับเครื่องมือการบริหารจัดการต่าง ๆ โยประยุกต์ให้เหมาะสมเข้ากับระบบราชการ โดยมีเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรจะต้องทำอะไรบ้าง จึงจะพ่วงการไปสู่องค์กรที่มีความเป็นเลิศ

ประเทศไทยได้เริ่มนำเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติมาใช้เป็นครั้งแรก กับภาคเอกชน โดยสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้นำเทคนิคและกระบวนการของเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Quality Award ; MBNQA) มาปรับใช้และได้มีการมอบรางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award ; TQA) ให้แก่องค์กรที่มีวิปฏิบัติและผลการดำเนินการตามเกณฑ์มาตรฐานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ก : 5)

ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบราชการ ได้มีการกำหนดให้เสริมสร้างความเป็นเลิศในการปฏิรูปราชการ โดยให้ยกระดับและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการทำงานของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ร่วมมือกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติจัดทำโครงการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยสร้างหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อยกระดับ และพัฒนาขีดความสามารถ และมาตรฐานการบริหารจัดการของส่วนราชการ ให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลในระดับโลก จากแนวคิดและเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ที่ต่างประเทศใช้ได้ผลดี นำมาปรับแต่งให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย เพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐต่อไป

การส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้เป็นแนวทางในการประเมินองค์กรด้วยตนเองและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานไปสู่มาตรฐานระดับสากลนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเป็นประเด็นการประเมินผลและตัวชี้วัดในกรอบการประเมินผลส่วนราชการ ซึ่งจะต้องมีการจัดคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขึ้น โดยมีพื้นฐานมาจากเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Thailand Quality Award ;

TQA) และเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของประเทศไทย (Malcolm Baldrige National Quality Award ; MBNQA) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นทางการเก็บข้อมูลองค์กรที่มี การบริหารจัดการเป็นเลิศในระดับโลก เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ในการยกระดับ ความสามารถในการแข่งขันของตนเอง โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ไปยังเป้าหมายสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก คือ การส่งมอบคุณค่าการให้บริการ ที่ได้รับการปรับปรุงอยู่เสมอแก่ ประชาชนหรือลูกค้า ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จในการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติราชการที่จะ ได้รับ การปรับปรุงขึ้นเรื่อย ๆ และประการที่สอง คือ การปรับปรุงสมรรถนะและความสามารถ ขององค์กรในทุก ๆ ด้าน

ดังนั้น ส่วนราชการที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐจะต้อง มีการ บริหารจัดการที่เป็นเลิศตามการยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่ง ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ข : 6-8)

ส่วนที่ 1 คือ ลักษณะสำคัญขององค์กร เป็นการอธิบายถึงวิธการดำเนินการของ องค์กร สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติภารกิจ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นในกรปฏิบัติ ราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์และระบบการปรับปรุงผล การดำเนินงาน ซึ่ง เป็นแนวทางที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการขององค์กร โดยรวม ประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ ลักษณะองค์กรและความท้าทายต่อองค์กร

ส่วนที่ 2 คือ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐประกอบด้วยเกณฑ์ 7 หมวด ได้แก่

หมวดที่ 1 การนำองค์กร เป็นการตรวจประเมินว่าผู้บริหารของส่วนราชการ ดำเนินการอย่างไรในเรื่อง วิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม เป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ใน ส่วนราชการ รวมทั้งตรวจสอบว่าราชการมีการกำกับดูแลตนเองที่ดี และดำเนินการเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะและชุมชนอย่างไร

หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ เป็นการตรวจประเมิน กระบวนการกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติราชการของส่วน ราชการรวมทั้งการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ไปสู่แผนปฏิบัติการของทุกส่วนใน องค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและการวัดผลความก้าวหน้า

หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการตรวจ ประเมินว่าส่วนราชการกำหนดความต้องการ ความคาดหวัง และความนิยมชมชอบของ

ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างไร รวมถึงส่วนราชการมีการดำเนินการอย่างไรในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจ และนำไปสู่การกล่าวถึงในทางที่ดี

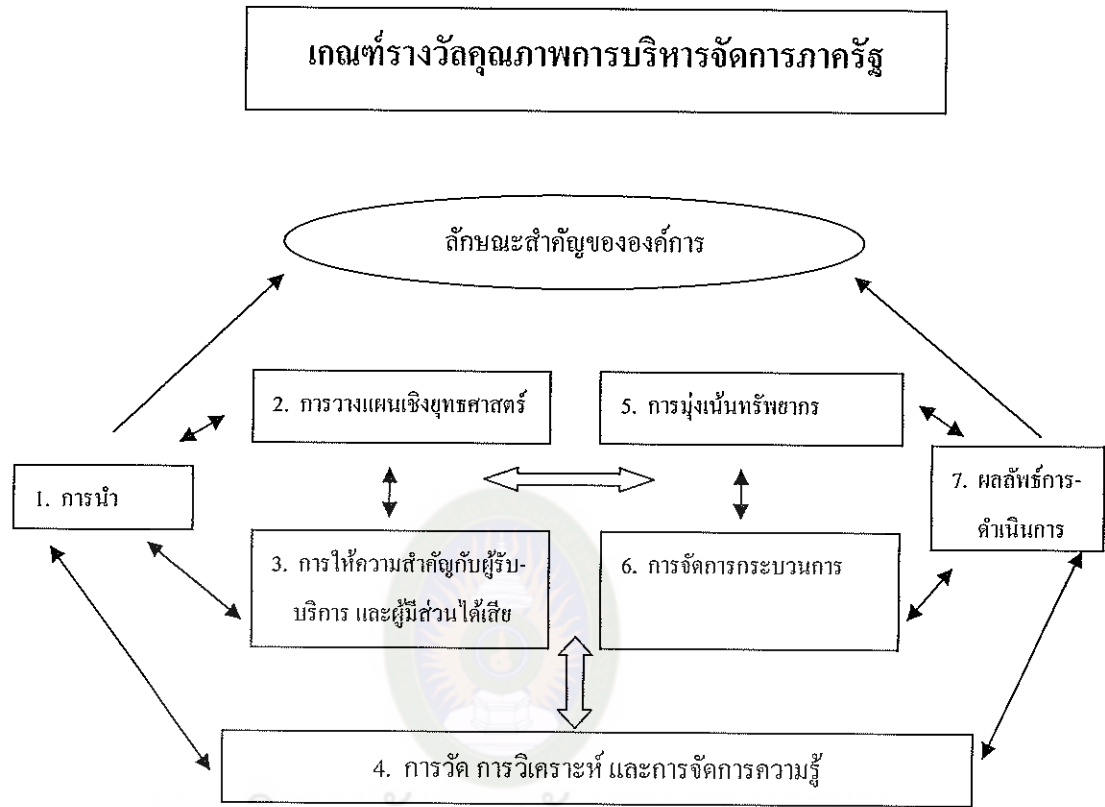
หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการตรวจประเมินระบบในการวัดผลการดำเนินงานของส่วนราชการ การเลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ และปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศ และจัดการความรู้ ซึ่งรวมถึงวิธีการที่ใช้ในการบริหารสารสนเทศ และข้อมูล เพื่อปรับปรุงสมรรถนะการดำเนินงานขององค์กร

หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นการตรวจสอบว่าระบบงานบุคคล และระบบการเรียนรู้ของบุคลากรและการสร้างแรงจูงใจ ช่วยให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เพื่อให้มุ่งไปในแนวทางเดียวกันกับเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการ โดยรวมของส่วนราชการอย่างไร รวมทั้งตรวจประเมินความใส่ใจในการสร้างและรักษา สภาพแวดล้อมในการทำงาน สร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ และความเจริญก้าวหน้า ของบุคลากรและส่วนราชการ

หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการเป็นการตรวจประเมินแง่มุมที่สำคัญทั้งหมดของการจัดการกระบวนการให้บริการและกระบวนการอื่นที่สำคัญที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการ ผู้ที่ส่วนได้ส่วนเสียและส่วนราชการ ตลอดจนกระบวนการสนับสนุนที่สำคัญต่าง ๆ หมวดนี้ครอบคลุมกระบวนการที่สำคัญและหน่วยงานทั้งหมด

หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการและแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ ได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร นอกจากนี้ยังตรวจประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

ทั้งนี้ เกณฑ์ทั้ง 7 หมวดมีความเชื่อมโยงในเชิงระบบโดยอธิบายได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นกระบวนการ และส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ดังปรากฏในแผนภาพ 3 ซึ่งแสดงความเชื่อมโยงของเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ



แผนภาพที่ 12 ความเชื่อมโยงของเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ส่วนที่เป็นกระบวนการ แบ่งตามลักษณะการปฏิบัติการได้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มการนำองค์การ ได้แก่ หมวด 1 หมวด 2 และหมวด 3 กลุ่มนี้เน้นการให้เห็นความสำคัญว่าในการนำองค์การผู้บริหารต้องกำหนดทิศทางของส่วนราชการ โดยต้องมุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์และการให้ความสำคัญกับผู้บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กลุ่มปฏิบัติการ ได้แก่ หมวด 5 และหมวด 6 กลุ่มนี้แสดงให้เห็นว่า ทั้งบุคลากรและกระบวนการมีบทบาททำให้การดำเนินงานเสร็จนำไปสู่ผลลัพธ์การดำเนินงานของส่วนราชการ

กลุ่มพื้นฐานของระบบ ได้แก่ หมวด 4 ซึ่งส่งผลให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีการปรับปรุงผลการดำเนินงาน โดยใช้ข้อมูลจริงและองค์ความรู้เป็นแรงผลักดัน

ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่ หมวด 7 เป็นการตรวจประเมินใน 4 มิติที่สอดคล้องกับคำรับรองการปฏิบัติราชการ

การยกระดับและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมุ่งเน้นให้องค์การมีการประเมินองค์การด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นการทบทวนสิ่งที่องค์การดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเทียบกับเกณฑ์รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ องค์การอยู่ระดับใดต้องพัฒนาหรือปรับปรุงด้านใด ประกอบด้วย 10 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 กำหนดขอบเขตการประเมิน ขั้นตอนที่ 2 กำหนดกลุ่มผู้ทำหน้าที่ประเมิน ขั้นตอนที่ 3 กำหนดแผนการประเมิน ขั้นตอนที่ 4 จัดทำลักษณะสำคัญขององค์กร ขั้นตอนที่ 5 ฝึกประเมินองค์การด้วยตนเอง ขั้นตอนที่ 6 จัดตั้งทีมงานประเมินในแต่ละหัวข้อ ขั้นตอนที่ 7 ดำเนินการประเมิน ขั้นตอนที่ 8 วิเคราะห์โอกาสในการปรับปรุงและจัดลำดับสำคัญ ขั้นตอนที่ 9 จัดทำแผนปรับปรุงแก้ไขตามลำดับความสำคัญ และขั้นตอนที่ 10 ประเมินและปรับปรุงกระบวนการ

5. แนวความคิดเรื่องการบริหารเปลี่ยนแปลง

แนวความคิดเรื่อง “การบริหารเปลี่ยนแปลง” ถูกนำมาใช้ในการศึกษานี้เพราะมีคำถามเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาว่า “ทำไมองค์กรต้องเปลี่ยนแปลง” หรือ “เปลี่ยนแปลงเพื่ออะไร” คำถามเหล่านี้ทำให้ผู้วิจัยต้องหาแนวความคิดทางทฤษฎี มาเพื่อสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาของการดำเนินการวิจัยนี้เป็นช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับเรื่อง “การบริหารการเปลี่ยนแปลง” ได้มีนักวิชาการไทยได้ให้คำอธิบายและให้เหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงไว้มากมาย ดังเช่น บุญกร วัชรศรีโรจน์ (2548 : 19-20) ได้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงไว้ดังนี้ 1) องค์กรมีการปรับโครงสร้าง เช่น การควบรวมหน่วยงาน การยุบหน่วยงานหรือลดขนาดองค์กรและการปรับอัตราค่าจ้างหรือตำแหน่ง 2) องค์กรมีการปรับเพิ่มหรือลดบทบาทหน้าที่และบริการใหม่ทำให้มีภาระหน้าที่บางอย่างเพิ่มขึ้นหรือลดลง 3) องค์กรมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ ซึ่งตามมาด้วยนโยบายการบริหารใหม่ ๆ ที่อาจแตกต่างไปจากเดิม และ 4) องค์กรต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีทำให้วิถีคิด และการปฏิบัติงานต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ทั้งนี้ในทัศนะส่วนตัวของผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องเช่นเดียวกับ บุญกร วัชรศรีโรจน์ กล่าวคือ เหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงทั้งสี่ด้านดังกล่าวข้างต้นนี้มีเหตุผลเพียงพอ ที่จะทำให้ต้องมีการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะช่วงเวลาการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยถือว่าการเปลี่ยนแปลงขององค์กรขนาดใหญ่ ขั้นตอนหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสามารถจัดอยู่ในรูปแบบองค์ความรู้ทางวิชาการที่เรียกว่า “การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)” ซึ่ง โอลด์เก, แอนโทนี และกาเลส

(Hodge, Anthony, and Gales. 1996 : 363-364) ได้อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงใน 4 หัวข้อ ดังนี้ 1) ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง 2) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 3) ประเภทของการเปลี่ยนแปลง และ 4) กระบวนการเปลี่ยนแปลง

ประการที่หนึ่ง คือ ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะดังนี้ 1) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Planned Incremental Change) เป็นการวิวัฒนาการในองค์การมากกว่าการปฏิวัติหรือปรับเปลี่ยนฉับพลัน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้จะมีการกำหนดเป้าหมายสูงสุดไว้ก่อนแล้ว จากนั้นก็กำหนดเป้าหมายระยะสั้น เป้าหมายการเปลี่ยนแปลงที่เฉพาะเจาะจง หรือวางเป้าหมายย่อย ๆ เอาไว้ ข้อดีของการเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้คือการบริหารงานขององค์การไม่ชะงักงันและสามารถประเมินผลความเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และ 2) การเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน (Radical Change) เป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ในองค์การแบบฉับพลันในคราวเดียว เช่น การปรับโครงสร้างการลดจำนวนคน และการเปลี่ยนกระบวนการทำงาน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้มักเกิดขึ้นน้อย โดยจะพบเฉพาะกรณีเกิดเหตุการณ์ปัจจุบันทันด่วนที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

สำหรับการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ในองค์การมักจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงใน 4 ด้าน อันได้แก่ 1) องค์การมีการปรับโครงสร้าง เช่น มีการควมรวมหน่วยงาน การยุบหน่วยงานหรือลดขนาดขององค์การ และการปรับอัตรากำลังหรือตำแหน่ง 2) องค์การมีการปรับเพิ่มหรือลดบทบาทหน้าที่และบริการใหม่ ทำให้มีภาระหน้าที่บางอย่างเพิ่มขึ้นหรือลดลง 3) องค์การมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ โดยผู้นำคนใหม่จะนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่องค์การเสมอ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการบริหารรูปแบบการทำงานสภาพแวดล้อมที่ผู้นำชอบหรือคุ้นเคย และ 4) องค์การต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีทำให้วิถีคิดและการปฏิบัติงานต้องเปลี่ยนรูปแบบไปเพื่อให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่สอง คือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ยูคัล (Yukl. 1998 : 439-440) ได้กล่าวว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงก็ย่อมต้องมีผู้ไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งสามารถระบุถึงสาเหตุการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้

1. การขาดความเชื่อมั่นในตัวผู้เสนอให้เปลี่ยนแปลง
2. การเชื่อว่ายังไม่ถึงเวลาที่ต้องเปลี่ยนแปลง
3. การเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงจะไม่ได้ผล
4. หากเปลี่ยนแปลงแล้วจะกระทบต่อเงินเดือน สวัสดิการ และวัฒนธรรมเดิม ๆ ที่คุ้นเคยก็จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

5. การมีภาระงานเพิ่มมากขึ้นและไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานรูปแบบใหม่ ๆ
 กรกแล้วความล้มเหลวหลังมีการเปลี่ยนแปลงเพราะกลัวการฝึกฝนทักษะงานใหม่ ๆ
6. การกลัวการสูญเสียตำแหน่งและอำนาจ เพราะหลังเปลี่ยนแปลงแล้วอาจทำให้ตนเองดีกว่าปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงอาจจะกระทบต่อค่านิยมและวิถีปฏิบัติเดิม ๆ ที่คุ้นเคย

ประการที่สาม คือ ประเภทของการเปลี่ยนแปลง โฮดเก, แอนโทนี่ และกาลส (Hodge, Anthony and Gales. 1996 : 365-372) ได้แยกประเภทของการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงด้านเป้าหมายและยุทธศาสตร์
2. การเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากร
3. การเปลี่ยนแปลงด้านผลผลิตและบริการ
4. การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี
5. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการทำงาน
6. การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร

ประการที่สี่ คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลง มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ตามลำดับ ดังนี้

1. การตรวจสอบสภาพการณ์ทั่วไปภายในและภายนอกองค์กรเพื่อศึกษาว่าองค์กรมีสถานะและบทบาทใดในบริบทของสังคม
2. การตระหนักถึงช่องว่างระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันกับสถานะขององค์กรและเป้าหมายที่ต้องการให้องค์กรไปสู่จุดนั้น
3. การรับรู้และประเมินถึงช่องว่างระหว่างสถานการณ์ปัจจุบันกับสถานะขององค์กร
4. การวางแผนและวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนองค์กรไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ
5. การกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง ยุทธศาสตร์ และโครงการย่อย เพื่อนำไปปฏิบัติให้องค์กรไปสู่เป้าหมาย
6. การละเลยพฤติกรรมเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงและการสร้างพฤติกรรมและทัศนคติใหม่ ๆ ให้กับสมาชิกองค์กร
7. การประเมินผลความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงและการประเมินความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่าพึงพอใจแล้วหรือไม่

แนวความคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นแนวความคิดที่เหมาะสมในการที่จะนำมาใช้วิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะองค์การราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีความท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ และรักษาระดับของความเปลี่ยนแปลงให้ตรงกับเป้าหมายที่วางไว้ให้ได้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นคล้ายกับความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นกล่าวคือ องค์การไม่ว่าจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ย่อมหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงไม่พ้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อองค์การมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์การนั้น ๆ สามารถปรับตัวให้ทันความเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่

6. แนวความคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา

ในหัวข้อนี้มีคำที่มีความหมายที่คล้าย ๆ กันหลายคำ เช่น “การบริหารการเปลี่ยนแปลง” “การพัฒนา” หรือ “การเปลี่ยนแปลง” ก่อนที่จะไปถึงขั้นสรุปความหมายของคำเหล่านี้ ผู้วิจัยขอเสนอความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ในหัวข้อนี้ก่อน

คำว่า “การพัฒนา” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น สัจญญา สัจญญาวิวัฒน์ (2526 : 5) ได้ให้ความหมายว่า “การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Directed Change) หรือการเปลี่ยนแปลง ที่ได้วางแผนไว้นานล่วงหน้า (Planned Change)” และยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 1) ได้ให้ความหมายว่า “การกระทำที่เกิดขึ้นคือเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า” ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าแนวความคิดของทั้งสองท่านมีส่วนเหมือนกันมาก กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยมีการเตรียมการไว้ก่อนและถึงเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงว่าจะต้องดีกว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของนักวิชาการต่างประเทศหลายท่าน อาทิเช่น บาเทิน (Baten. 1959 : 2) ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า “การพัฒนา” ว่าหมายถึง “การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น” ซึ่งสามารถสรุปความรวมได้ว่า การพัฒนาเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น และการพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงซึ่งก็สอดคล้องกับแนวความคิดของ ฮูกเวล (Hoogvelt. 1977 : 52) ที่เชื่อว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาจะต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและมีการตรวจสอบกระบวนการแห่งความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าหมายให้เลือกสำหรับการพัฒนาหลาย ๆ เป้าหมาย รวมทั้งรูปแบบของการพัฒนา

จากความหมายของการพัฒนาข้างต้นพบว่า “การพัฒนา” กับคำว่า “การเปลี่ยนแปลง” มีความหมายเหมือนกันกล่าวคือ การพัฒนาก็คืออาศัยการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

จากกรวางแผน นอกจากนี้ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่มีความหมายน่าศึกษา เนื่องจากเป็นคำที่รวมความหมายของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงเข้าไว้ด้วยกัน นั่นคือคำว่า “การบริหารการพัฒนา” ซึ่ง ดิน ปรชพทธี (2528 : 163) ได้อธิบายว่า “การบริหารการพัฒนา หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า”

ความหมายของคำต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสามารถรวบรวมความหมายของคำว่า “การพัฒนา” และคำว่า “การเปลี่ยนแปลง” ได้ดังนี้ 1) การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโต (Growth) อันเป็นการเพิ่มของผลผลิต (Output) โดยแผ่ขยายออกไปจากฐานเดิมที่มีอยู่ 2) การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างทางสังคม เช่น ระบบสังคม ระบบการเมือง และระบบบริหาร เป็นต้น และ 3) การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลง โดยการวางแผนเพื่อกำหนดหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความมุ่งหมาย หรืออีกนัยหนึ่งการเปลี่ยนแปลงก็เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่มีเป้าหมายและการเปลี่ยนแปลงนั้นก็มีความเป็นระบบระเบียบด้วย

แนวคิดการพัฒนารูปแบบ

การพัฒนานวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคอีสานตอนกลาง ผู้วิจัยนำเสนอมารูปแบบ 2 ลักษณะคือ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการวิจัยและพัฒนารูปแบบ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

1.1 ความหมายของรูปแบบ

สุบรรณ์ พันธวิสาส และชัยวัฒน์ ปัญจพงษ์ (2522 : 6) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ว่าคือ รุปย่อที่เลียนแบบความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยจัดระบบความคิดในเรื่องนั้นให้ง่ายขึ้นและเป็นระเบียบ สามารถเข้าใจลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์นั้นได้

ราช (Raj. 1996 : 241) ได้ให้ความหมายของคำว่ารูปแบบ (Model) ไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

1. รูปแบบ คือ รุปย่อของความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงด้วยข้อความจำนวน หรือ ภาพ โดยการลดทอนเวลา ความพอเหมาะและกาลเทศะ ทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

2. รูปแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้าง โปรแกรม แบบจำลอง หรือตัวแบบที่จำลองสภาพความเป็นจริง ที่สร้างขึ้นจากการลดทอนเวลาและเทศะ พิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างที่จะต้องนำมาศึกษาเพื่อใช้แทนแนวความคิดหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง โดยอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของรูปแบบนั้น ๆ

1.2 ประเภทของรูปแบบ

1.2.1 รูปแบบตามความคิดของสไตเนอร์ (Steiner. 1988 : 108) แบ่งออกเป็น

2 ประเภทคือ

1) รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Ethical Model or Model-of) เป็นการประเมินสภาวะชุมชนแบบมีส่วนร่วม รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่น แบบจำลองรถยนต์เครื่องบินภาพจำลอง

2) รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model or Model-for) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบหรือแบบจำลองเป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างต่างๆ ที่สัมพันธ์กัน

1.2.2 รูปแบบตามแนวคิดของ คีฟ (Keeves. 1988 : 47) แบ่งออกเป็น 5

ประเภท คือ

1) รูปแบบคล้าย (Analogue Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบจำลอง มักเป็นรูปแบบที่ใช้ในวิทยาศาสตร์กายภาพ เป็นรูปแบบที่นำไปใช้อุปมากับสิ่งอื่น ได้เช่น รูปแบบจำลองระบบสุริยะกับระบบสุริยะที่เกิดขึ้นจริง

2) รูปแบบที่อธิบายความหมายหรือให้ความหมาย (Semantic Models) คือ เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาในการบรรยายลักษณะของรูปแบบ รูปแบบชนิดนี้จะช่วยใช้วิธีการอุปมาในการพิจารณาด้วยภาษา มากกว่าที่จะใช้วิธีอุปมาในการพิจารณาด้วยโครงสร้างกายภาพ

3) รูปแบบที่มีลักษณะเป็นแผนภูมิ แบบแผนหรือโครงการ (Schematic Models)

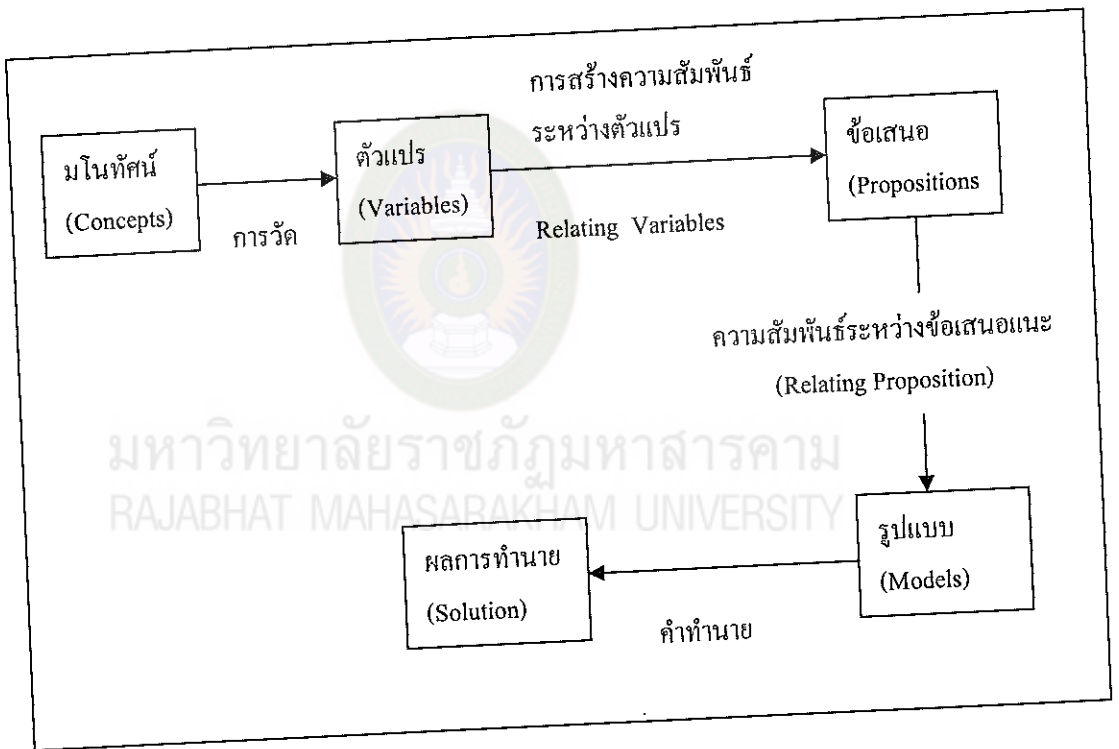
4) รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Models) คือ เป็นรูปแบบที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในรูปแบบสมการหรือฟังก์ชันทาง

คณิตศาสตร์

5) รูปแบบเชิงเหตุผล (Causal Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างเป็นสมการเชิงเส้น ที่ประกอบด้วยตัวแปรสัมพันธ์กันเป็นเหตุและผล มีการทดสอบสมมุติฐานผลของรูปแบบ

1.3 การสร้างรูปแบบ

การสร้างรูปแบบ คือ การกำหนดมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบเพื่อชี้ให้เห็นว่า รูปแบบเสนออะไร เสนออย่างไร เพื่อให้ได้อะไร และสิ่งที่ได้นั้นอธิบายปรากฏการณ์อะไร และนำไปสู่ข้อค้นพบอะไรใหม่ ๆ ขั้นตอนการสร้างรูปแบบเขียนเป็นแผนภูมิดังภาพที่



แผนภาพที่ 13 ขั้นตอนการสร้างรูปแบบ

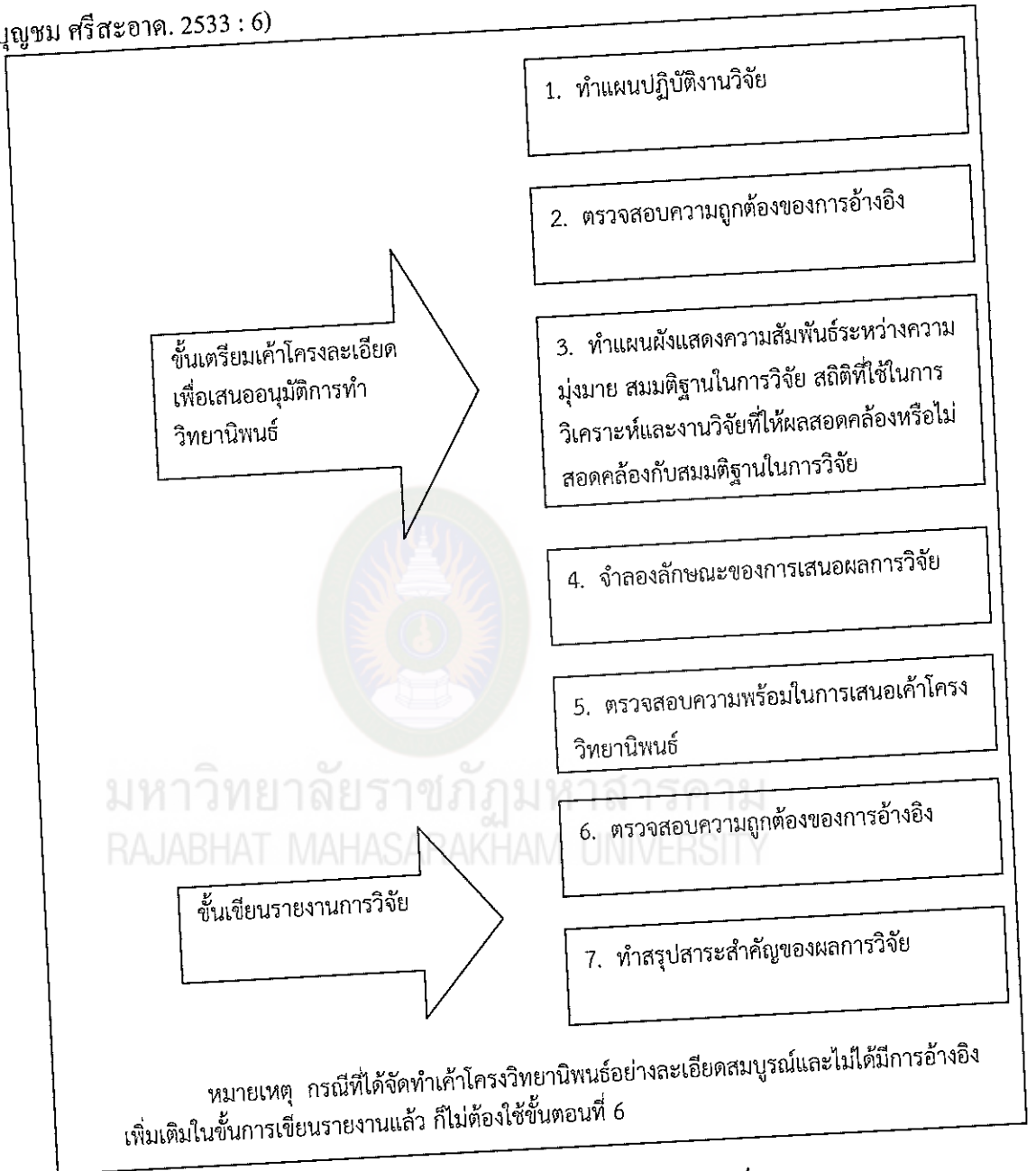
2. การวิจัยและพัฒนา รูปแบบ

บุญชม ศรีสะอาด (2533 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ กับนิสิต จำนวน 15 คน พบว่า รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์มีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการพัฒนา รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ กับส่วนที่เป็นการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบที่พัฒนา ดังจะกล่าวรายละเอียดของแต่ละส่วน ดังนี้

2.1 รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์

จากการพัฒนารูปแบบของการควบคุมวิทยานิพนธ์ ได้รูปแบบดังแผนภาพที่ 14

(บุญชม ศรีสะอาด. 2533 : 6)



แผนภาพที่ 14 รูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์

รูปแบบของการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามแผนภาพที่ 14 แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์ และขั้นเขียนรายงานการวิจัย ขั้นแรก คือ ขั้นเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์นั้นนิสิตนักศึกษาต้อง

ทำกิจกรรม 5 กิจกรรม กิจกรรมแรกคือ การทำแผนปฏิบัติงานวิจัย กิจกรรมที่สองการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง กิจกรรมที่ 3 การทำแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมาย สมมติฐานในการวิจัย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ และงานวิจัยที่ให้ผลสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสมมติฐานนี้ กิจกรรมที่ 4 การจำลองลักษณะของการเสนอผลการวิจัย กิจกรรมที่ 5 การตรวจสอบความพร้อมในการเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 5 เป็นชั้นที่ตายตัว ส่วนชั้นที่ 2 ชั้นที่ 3 และชั้นที่ 4 อาจดำเนินตามลำดับที่กำหนดไว้ หรือจะสลับลำดับกันก็ได้ เมื่อทำกิจกรรมที่ 5 ของชั้นแรกเสร็จแล้ว นิสิตนักศึกษาจะได้รับอนุญาตจากอาจารย์ที่ปรึกษาให้ควบคุมวิทยานิพนธ์ให้เสนอ (Defense) เค้าโครงวิทยานิพนธ์กับคณะกรรมการได้ เมื่อเสนอผ่านแล้วจะทำการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ แปลผล และเขียนรายงานการวิจัย

ชั้นที่สอง ชั้นเขียนรายงานการวิจัย นิสิตนักศึกษาต้องทำกิจกรรมที่ 6 คือ ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิงอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้แบบฟอร์มและวิธีการเดียวกันกับกิจกรรมที่ 2 ของชั้นแรก และทำกิจกรรมที่ 7 คือ สรุปสาระสำคัญของผลการวิจัย ซึ่งเป็นส่วนช่วยในการเตรียมสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์

สรุป รูปแบบที่จะนำไปใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น รูปแบบต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญคือ มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง สามารถทำนายผลได้ สามารถขยายผลทำนายได้กว้างขวางขึ้น และสามารถนำไปสู่แนวคิดใหม่ๆ สำหรับการพัฒนารูปแบบนี้ผู้วิจัยจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการสร้างรูปแบบ นำเอาข้อมูลที่จัดเก็บมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของรูปแบบ กำหนดโครงสร้างและข้อเสนอของรูปแบบอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่ผลสรุปเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มุ่งหวังของการวิจัย มีการทดสอบและปรับปรุงรูปแบบก่อนนำรูปแบบไปใช้งานจริง ประเมินผลหลังจากการนำรูปแบบไปใช้งานจริง

2.2 วิธีการวิจัยโดยใช้รูปแบบ

บุญชม ศรีสะอาด (2549 : 2-7) ได้กล่าวว่า การวิจัยโดยใช้รูปแบบจำแนกออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการสร้างหรือพัฒนารูปแบบ ขั้นที่สองเป็นการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของรูปแบบ

2.2.1 การสร้างหรือพัฒนารูปแบบ

ผู้วิจัยจะสร้างหรือพัฒนารูปแบบขึ้นมาก่อน เป็นรูปแบบตามสมมุติฐาน โดยการศึกษาค้นคว้าทฤษฎี แนวความคิด รูปแบบ (ที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วในเรื่องเดียวกัน

หรือเรื่องอื่น และผลการศึกษาหรือวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดองค์ประกอบ หรือตัวแปรต่าง ๆ ภายในรูปแบบ รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ หรือตัวแปรเหล่านั้นหรือลำดับก่อนหลังของแต่ละองค์ประกอบในรูปแบบในการพัฒนารูปแบบนั้น จะต้องใช้หลักของเหตุผลเป็นรากฐานสำคัญ และการศึกษาค้นคว้ามากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนารูปแบบอย่างยิ่งผู้วิจัยอาจคิดโครงสร้างของรูปแบบขึ้นมาก่อน แล้วปรับปรุง โดยอาศัย ข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าทฤษฎี แนวความคิด รูปแบบ หรือผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง หรือ ทำการศึกษาองค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรแต่ละตัว แล้วคัดเลือกองค์ประกอบย่อยหรือตัวแปร ที่สำคัญ ประกอบกันขึ้นเป็น โครงสร้างของรูปแบบก็ได้

2.2.2 การทดสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ

หลังจากที่ได้พัฒนารูปแบบในขั้นแรกแล้ว จำเป็นที่จะต้องทดสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ ดังกล่าว เพราะรูปแบบที่พัฒนาขึ้นนั้นถึงแม้ว่าจะพัฒนาโดยมีรากฐาน จากทฤษฎีแนวความคิดรูปแบบของผู้อื่น และผลการวิจัยที่ผ่านมาก แต่ก็ยังเป็นเพียงรูปแบบตาม สมมติฐาน ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริง หรือทำการทดลองนำไปใช้ใน สถานการณ์จริง เพื่อทดสอบดูว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพตามที่ มุ่งหวังหรือไม่ (ในขั้นนี้บางครั้งจึงใช้คำว่า การทดสอบประสิทธิภาพของรูปแบบ) ในการเก็บ รวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริง หรือทดลองใช้รูปแบบที่พัฒนาในสถานการณ์จริงจะช่วยให้ ทราบอิทธิพลหรือความสำคัญขององค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรต่าง ๆ ในรูปแบบและอิทธิพล หรือความสำคัญของกลุ่มองค์ประกอบหรือกลุ่มตัวแปร ในรูปแบบผู้วิจัยอาจปรับปรุงแบบใหม่ โดยตัดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่พบว่าไม่มีอิทธิพลหรือมีความสำคัญน้อยออกจากรูปแบบของ ตน ซึ่งจะทำได้รูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

การบริหารจัดการท้องถิ่น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นิยามความหมายในการกระจายอำนาจ มีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้
 เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (2537 : 18) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ
 ควรเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาท
 ของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแล
 ตนเอง

อารีย์ วงศ์อารยะ (2537 : 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่
 ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่น
 เป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนโดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการ
 เป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง
 การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบัน
 ของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การ
 กระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้
 ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่
 กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ
 การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่ง
 ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็น
 อิสระจาก การปกครองส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง
 ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลายๆ
 ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่าง
 ของท้องถิ่น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 35) ได้ให้ความหมายของ การกระจายอำนาจ
 ปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กร

ส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงหมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางส่วนในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการ โดยมีการกำกับดูแลตลอด เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น รู้สาเหตุปัญหา และแนวทางแก้ไขที่ตรงจุด

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตระกูล มิชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามี การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจ

ตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์กรนั้นไม่มีการอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง

ซึ่งเป็น การมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบ ทั้ง 4 ประการ ในการกระจายอำนาจ ถ้าสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติได้จริง ได้ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีการแทรกแซงจากส่วนอื่น ย่อมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535 : 26 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 : 28)

จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็น การกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่น ไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23-25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจให้ เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทาง การเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจาย อำนาจทางบริหารโดยมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ จากส่วนกลาง ไปยังหน่วยงาน ภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงาน ต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วม ดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียรนำ และ เดนนิส (Cheerna and Dennis. 1983 : 69 ; อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 : 32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบ

ด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to Semiautonomous or Parastatal Agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local Government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of Function from Public to Nongovernment Institutions)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 29) ได้แบ่งการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territoriale) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivites Locales) จัดทำ ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”
2. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Ou Technipue) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำบริการกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 9 แสดงความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการ สาธารณะ
กระจายอำนาจทางพื้นที่		เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

ที่มา สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30)

1.4 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 1-99) หมวด 4 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นซึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

1.4.1 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 1-99) มีดังนี้

- 1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
- 2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

5. กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยึดหลักการ สำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 37)

5.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

5.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

5.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วม
ดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการ
ยืดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนด
แผน รูปแบบ และแนวทาง โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการมุ่งแนว
ปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น, 2543 : 42)

6.1 มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำ แล้วได้มอบให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในบทบาทหน้าที่

6.2 มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแล
และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนด้านบุคลากร
วิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุง
กฎหมายและพัฒนากลไกการกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และการ
ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า
เป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ และ
ปรับบทบาทให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลากรให้ เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่น
อย่างมีประสิทธิภาพ

7. การถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักดำเนินงานดังนี้

7.1 ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

7.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

7.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

7.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการบริการและประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจนโอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนด และ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอน ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

8. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ในมาตรา 16 ซึ่งให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. 2542 : 43 - 44)

- 8.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 8.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 8.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 8.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 8.5 การสาธารณสุขการ
- 8.6 การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- 8.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 8.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 8.9 การจัดการศึกษา
- 8.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส
- 8.11 การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 8.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 8.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- 8.14 การส่งเสริมกีฬา
- 8.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 8.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 8.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
- 8.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 8.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 8.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 8.22 จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 8.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- 8.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- 8.25 การผังเมือง
- 8.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 8.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 8.28 การควบคุมอาคาร
- 8.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 8.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 8.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือเป็น การกระจายอำนาจทางการปกครองให้องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

9. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

9.1 ความเป็นมา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม
2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กำหนดนโยบายและมาตรการการกระจาย บุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วน ภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบ ความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระใน การกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาล เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 1-45)

9.2 การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี รูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

9.2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการ สาธารณะเอง
- 2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ
- 3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการ จากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

9.2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

9.2.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะดำเนินการได้

9.3 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท "เลือกทำโดยอิสระ" เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็น ขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับโอนไปแล้ว ถือเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม จาก 11 กระทรวง โดยมีภารกิจ ทั้ง 6 ด้าน

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

1.1.1 ทางบก

1.1.2 ทางน้ำ

1.2 สาธารณูปโภค

แหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ

การจัดให้มีและควบคุมตลาด

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มี ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

2.1 การส่งเสริมอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม

2.2.1 การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก

สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

2.3 นันทนาการ

2.3.1 การส่งเสริมกีฬา

2.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา

2.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ

2.4.2 การศึกษานอกระบบ

2.5 การสาธารณสุข

การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และการรักษาความสงบ

เรียบร้อย มี ภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน

ภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรมใน 5

กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

4.1 การวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

4.3 การส่งเสริมการลงทุน

4.4 การพาณิชยกรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6 การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า
- 5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

จากภารกิจที่ถ่ายโอน สรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลัก ๆ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน ส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

9.4 แผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 7 - 9)

9.4.1 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
 กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้
 เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการ
 คลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์
 และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่
 ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้
 บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการบริการและประสบการณ์
 ทางการบริหารตลอดจน โอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า
 ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มี
 คุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กั
 หนด และไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้อง
 คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมาก
 ที่สุด โดย ไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและ
 ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

9.4.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน

ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ (สำนักงานปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี. 2547 : 10-11)

1) ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่าย
 โอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2) ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1- 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอน
 เนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
 ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งนั้น

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุพจน์ ชาติพันธ์. 2548 : 58 – 59)

3) ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอน

ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 15)

3.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ทางบก ทางน้ำด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำและระบบประปาชนบท ด้านสาธารณูปการ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

3.2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3.3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3.4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

3.5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการดูแล โบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุจาก

9.6 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม ดังนั้นในการแผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับเรื่องของรายได้ บุคลากร จำนวน ประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาของท้องถิ่น

9.6.1 ปัจจัยด้านประชากร

ในการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงานด้านเงินอุดหนุนและเงิน ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ได้พิจารณา หลักการจัดสรรภารกิจดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 104 – 105)

1) จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่าย โอน เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดสรรให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์กีฬา จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่าน หนังสือพิมพ์จัดสรรตามจำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จัดสรรตามจำนวนศูนย์ สำหรับกรณีแหล่งน้ำให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม เกณฑ์ประชากร

2) การจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดย ใช้ประชาชนเป็นเกณฑ์

3) การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กัน โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

10. จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจาย

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องดีสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการกระจายอำนาจนั้นมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โกวิทท์ พวงงาม (2548 : 36) ได้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

10.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

10.1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

10.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

10.1.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

10.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ

10.2.1 อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

10.2.2 ผู้ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

10.2.3 ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับล่างของชุมชนในประเทศ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ หลายท่าน ดังนี้

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4 ; อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2540 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

ลิขิต ชีรเวคิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

แฮร์ริส จี. มอนตาญ (Haris G. Mongtagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือ

ภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959 : 101 – 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจ การปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากความหมายการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาในข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง ถือได้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในการให้อำนาจในส่วนนี้ไม่ใช่การให้ความเป็นอิสระที่เป็นเชิงของการปกครองแบบรัฐอิสระ ท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ

2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ หลายอย่างโดย นักวิชาการได้เสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

2.1.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (จูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 20) ได้สรุปไว้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียใน การปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วย

ตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้าง ความมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.1.2 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, 2541 : 95)

1) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4) การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีคุณภาพและมีส่วนร่วมได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

5) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองตนเอง

2.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

2.3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธวุฒิสถิฐ, 2537 : 100)

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3) มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมด หรือบางส่วน

2.4 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาประโยชน์ที่ได้จากปกครองท้องถิ่นนั้นพรชัย เทพปัญญา ได้ระบุว่า อาจถือตามแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu, 1689- 1755) และลันด์ควิสท์ (Lennart Lundquist, 1756) อ้างถึงใน (พรชัย เทพปัญญาและคณะ, 2537 : 14 – 15) ดังนี้

2.4.1 ประโยชน์ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ (พรชัย เทพปัญญาและคณะ, 2537 : 14 – 15)

มองเตสกีเออ นักปราชญ์เรื่องนามฝรั่งเศสสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกีเออในครั้งกระโน้นเหมาะกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันมากเพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้น ถ้าการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูงได้รับความคุ้มครองสิทธิของพวกเขา รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง และกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชนดังกล่าวจะขัดขวางการเกิดปฏิวัติ หรือรัฐประหาร ได้ดีที่สุดเพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำ หรือถ้ามีใครจะทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

2.4.2 ประโยชน์ตามแนวคิดของลันด์ควิสท์ (พรชัย เทพปัญญาและคณะ, 2537 : 14 – 15)

ลันด์ควิสท์ ได้เขียนไว้ในหนังสือ วิถีทางและเป้าหมายของการกระจายอำนาจว่าการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสถียรภาพประโยชน์เรื่องเสรีภาพนั้นดูได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น และเลือกนโยบายที่จะนำมาใช้ปกครองประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงออกได้ตามสิทธิของเขา ส่วนประโยชน์ในด้านความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ดูได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศแถบยุโรปตะวันตกโดยทั่วไปว่า ท้องที่ใดมีการปกครองท้องถิ่น จะมีฐานะ

ทางเศรษฐกิจ สังคม และการคมนาคมเจริญก้าวหน้ากว่าท้องถิ่นที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่น เหตุที่เป็นเช่นนั้น อาจเป็นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้การบริหารงานตรงตามความต้องการของประชาชน และผู้บริหารงานจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงานโดยตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการ

2.4.3 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป

ลิขิต วีรเวทิน (2540 : 103) ระบุว่าประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบบ้างไปถึงการพัฒนาการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดัง ได้กล่าวมาแล้ว

2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ ในการกระจายอำนาจทางการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบาย แนวทางการพัฒนาการบริหาร

ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ ให้มีลักษณะองค์การเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสระในการแก้ไข ปัญหาท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร กิจการที่ใกล้ชิดตัว และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น หลังสุดถือเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลได้กระจายอำนาจ การบริหาร ให้แก่คนในท้องถิ่นให้สามารถมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วย การปกครอง ส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน ตามหลักแห่ง การปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ท้องถิ่นใดที่ต้องการปกครองตนเองก็มีสิทธิได้รับ การจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้อง คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

1. ประวัติการจัดตั้ง

กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ 222/2499 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง สภาตำบลให้ แล้วเสร็จภายในสามเดือน เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การบริหารงานของสภา ตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น หลังจากนั้นรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติ ระเบียบราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นหน่วยราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการได้อย่างอิสระ องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งเพียง 59 แห่ง ต้องยุบ เลิกไป เพราะการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2540 : 45)

ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลใน

รูปแบบใหม่โดยปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินการไม่ทั่วถึงทั่วประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด จึงให้ใช้บังคับใช้เฉพาะบางตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ส่วนตำบลอื่น ๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/499 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพื่อแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาการณ์ในขณะนั้น โดยตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศของคณะปฏิวัติ มีสภาตำบล แต่ไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และตามประกาศนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รวมทั้งฉบับที่ 2 พ.ศ. 2509 นอกจากนี้ยังให้โอนทรัพย์สินหนี้ และสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัด

เมื่อ พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารส่วนตำบล จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

เมื่อ พ.ศ. 2552 สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ปรับปรุงกฎหมายโดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาวะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2. ลักษณะการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้มีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 6,744 แห่ง ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2547 : 19-20)

2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้นให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน หรือให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้ สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ก็อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ทั้งนี้เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจะสามารถจัดตั้งได้จะต้องมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลง ต้องจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา โดยในประกาศให้ระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

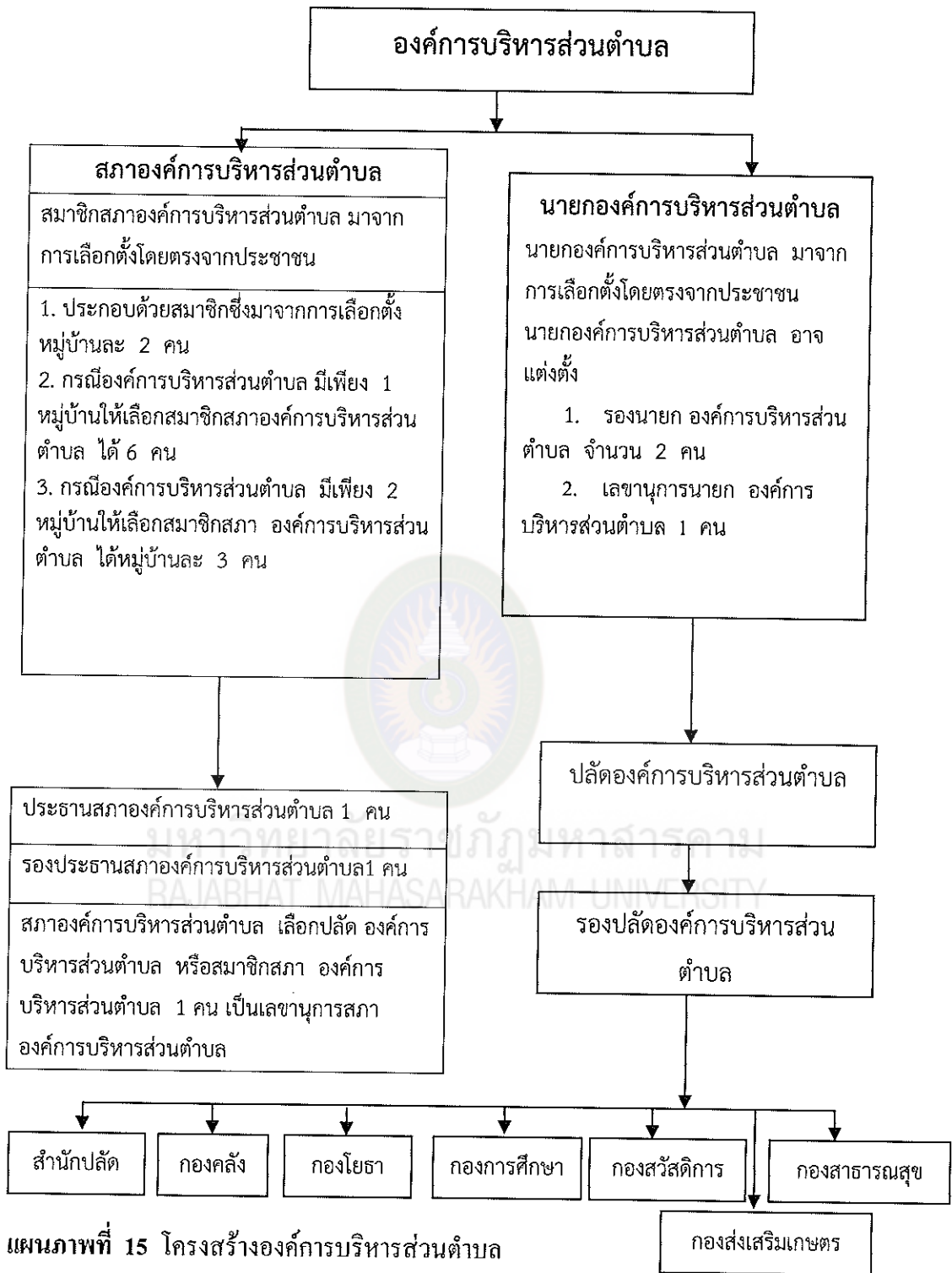
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

3.2 นายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล 1 คน ซึ่งรองนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล มาจากการแต่งตั้งจากนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองกิจการบริหารส่วนตำบล ในส่วนในการดำรงตำแหน่งนายกองกิจการบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารพัฒนา บริหารงานทั้งหมด ทั้งบริหารพัฒนาตำบล บริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ในทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย





แผนภาพที่ 15 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : จากการสรุปของผู้วิจัย

4. การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ มีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการประจำ และมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบ อัตราค่าจ้าง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณาจากรายได้ พื้นที่ และประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากรอบอัตราค่าจ้างแบ่ง การบริหาร ออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

4.1 สำนักปลัดงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.2 กองการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมี ฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.3 กองโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.5 กองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.6 กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4.7 กองส่งเสริมเกษตร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การศึกษา วิเคราะห์และวิจัยถึงปัญหาทางการเกษตร กำหนดนโยบาย วางแผนงาน และดำเนินงานวิชาการเกษตรตามการวัด และประเมินผลการดำเนินงานการเกษตร กำหนดระบบและวิธีการดำเนินงาน วิจัย ติดตามประเมินผลด้านการเกษตร จัดสอนและอบรมด้านวิชาการเกษตรจัดประชุม ดำเนินการเผยแพร่กิจกรรมการเกษตร ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะและแนววิชาการเกษตร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

5. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

5.2 หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้ทำ

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

5.2.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

5.2.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5.2.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

5.2.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.2.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.2.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.2.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

5.2.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.3 หน้าที่ที่ไม่บังคับให้ทำ แต่อาจที่จะดำเนินการได้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 5.3.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 5.3.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 5.3.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 5.3.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5.3.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 5.3.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 5.3.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 5.3.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 5.3.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5.3.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 5.3.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 5.3.12 การท่องเที่ยว
- 5.3.13 การผังเมือง

5.4 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 5.4.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 5.4.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 5.4.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 5.4.4 การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- 5.4.5 การสาธารณสุขการ

- 5.4.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 5.4.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 5.4.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 5.4.9 การจัดการศึกษา
- 5.4.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 5.4.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 5.4.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 5.4.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 5.4.14 การส่งเสริมกีฬา
- 5.4.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 5.4.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 5.4.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 5.4.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 5.4.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 5.4.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 5.4.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 5.4.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 5.4.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- 5.4.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.4.25 การผังเมือง
- 5.4.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- 5.4.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 5.4.28 การควบคุมอาคาร

5.4.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.4.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.4.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

5.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนด ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

5.5.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

5.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

5.5.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

5.5.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

5.5.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

5.5.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

5.5.7 กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิบัตรและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน อากรรั้งนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

7.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

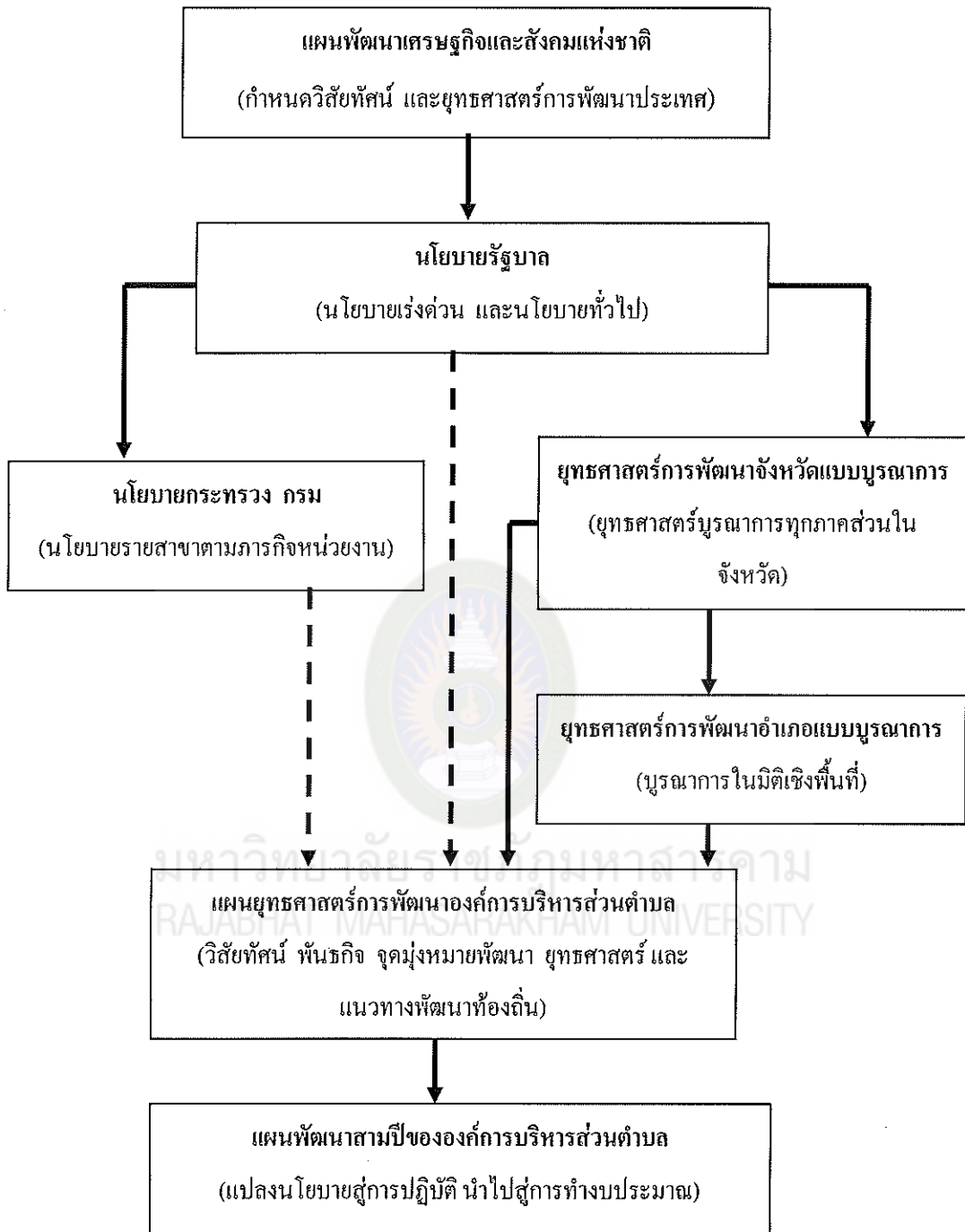
8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

9. รูปแบบการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล

กำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะต้องตระหนักว่านโยบายดังกล่าว จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่างๆ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาระดับอำเภอ ซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และการพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องวางกรอบในการสร้างนวัตกรรมทางนโยบาย การบริการสาธารณะ ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 16 โครงสร้างการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน

และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้องค์ประกอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่มาจาก การแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนมาจากการ เลือกตั้งของประชาชน โดยตรงเท่านั้น ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันสะท้อนให้เห็นว่าต้องการให้เป็นองค์กรปกครองของ ประชาชน และต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ตามเจตนารมณ์ของหลักการ กระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง และเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ว่าองค์การ บริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของ กฎหมายที่กำหนดไว้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายในการบริการสาธารณะ

จากการศึกษาของผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์ในประเด็นต่างๆ พร้อมศึกษา แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องใน เรื่อง นวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการ สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัจจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การ บริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำ กระตุ้น หรือผลักดันให้ทรัพยากร ในการบริหารปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ ในการวิจัยในครั้งนี้ กำหนดได้ กำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามตัวแบบเชิงบูรณาการ (วรเดช จันทรศร. 2554 : 143-146) คือ ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม ปัจจัยด้านสมรรถนะของ องค์กร ปัจจัยภาวะผู้นำ และความร่วมมือ และปัจจัยด้านการเมืองและการบริหาร สภาพแวดล้อม ได้แก่

1.1 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม คือ การวางแผน เป็น การกำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุ กำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนที่จะบรรลุผล มีการวางแผน เพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์(Result-based) โดยการกำหนดขอบเขต ตั้งเป้าหมาย ตลอดจนกำหนด วิธีการเพื่อให้สามารถดำเนินการ ได้ตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการควบคุม

หมายถึง การควบคุมองค์กรให้ดำเนินงานต่างๆ ภายในองค์กรให้เป็นไปตามแผนงาน ความคาดหวัง หรือมาตรฐานที่กำหนด เป็นการติดตาม(Monitoring)และประเมินผลงาน (Evaluation)ว่าเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้และบรรลุตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือไม่

1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร คือ องค์กรมีโครงสร้างภายนอก และภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถ มีจำนวนเพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอ มีระบบจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยในการดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

1.3 ปัจจัยภาวะผู้นำ และความร่วมมือ คือ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การรู้จักใช้วิธีจูงใจเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้รางวัลชมเชย หรือยกย่อง การสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น การรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

1.4 ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม หมายถึง การที่มีผู้ที่สามารถเล่น หรือเป็นตัวแทนองค์กร มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกขององค์กร เช่น ระดับการสนับสนุนหรือ ด้าน จากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระดับการพึ่งพาความสามารถในการต่อรอง สภาพแวดล้อม และเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2. ปัจจัยด้านนโยบายเชิงพื้นที่ (Local Policy)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัย ได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านนโยบายเชิงพื้นที่ (Local Policy) คือ นโยบายของท้องถิ่น หรือพื้นที่ที่ออกนโยบายโดยคำนึงถึงบริบทพื้นที่ตนเองในการพัฒนา สถานการณ์และบริบทการเปลี่ยนแปลง ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของประเทศ พัฒนาพื้นที่ประเทศเชื่อมโยงภูมิภาค และ โครงการที่สำคัญ ประกอบด้วย

2.1 แรงกดดันภายในพื้นที่ คือ สถานการณ์ภายในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็น ไปอย่างรวดเร็ว และเชื่อมโยงกันมากขึ้น ส่งผลกระทบให้ต้องใช้ศักยภาพความได้เปรียบของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและศักยภาพของท้องถิ่นต่างๆ ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะต้องวางทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ให้สอดคล้องกับโอกาสและ

ศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้มีการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

2.2 วิสัยทัศน์ของนายก คือ การมองภาพอนาคตของนายก และการกำหนดจุดมุ่งหมายปลายทางเชื่อมโยงกับภารกิจ ค่านิยม และความเชื่อด้วยกัน แล้วจุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการ จุดมุ่งหมายปลายทางดังกล่าว ต้องชัดเจน ทำท่าย มีพลัง และมีความเป็นไปได้

3.3 ข้อเรียกร้องของคนในพื้นที่ คือ ข้อคิดเห็นของคนในพื้นที่ในการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบที่ต้องการ ในด้านต่างๆขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกระทำได้ เช่น การบรรเทาสาธารณภัย และป้องกันภัย การพัฒนาอาชีพ และอื่นๆ

3. ปัจจัยด้านการบริหารแบบบูรณาการ

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านการบริหารแบบบูรณาการคือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการส่งเสริมการบริหารนวัตกรรม และพัฒนานวัตกรรมของนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะ โดยเป็นการรวมเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวของโครงสร้างองค์กร กลยุทธ์องค์กร การจัดสรรทรัพยากร และกระบวนการตรวจและประเมินสมรรถนะ ครอบคลุมการกำหนดและจัดทำ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ กระบวนการบริหาร การบริหารและจัดสรรทรัพยากร ความรู้ ความสามารถ และเทคโนโลยีและการปฏิบัติให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์กร

ประกอบด้วย

3.1 การวางแผนเชิงกลยุทธ์ หมายถึง เป็นการตัดสินใจวางแผนอย่างมีระบบ มีทิศทาง มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้ในอนาคตโดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกฝ่าย

3.2 การจัดองค์กรแบบผสม หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การหลายรูปแบบรวมอยู่ใน โครงสร้างองค์การเดียวกัน ซึ่งจะเป็นการจัดแบ่งตามหน้าที่ แบ่งลักษณะของผลิตภัณฑ์ หรือแบ่งตามกลุ่มลูกค้า หรือผู้รับบริการ

3.3 การบริหารแบบกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการ กำหนดนโยบาย

การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามกรอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารโดยยังมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

3.4 การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง วิธีการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหลัก การปฏิบัติงานขององค์กรมีผลสัมฤทธิ์เพียงใดพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการบริหารงบประมาณ

3.5 การบูรณาการเทคโนโลยี หมายถึง การนำสาระความรู้ ความจริงที่สามารถนำไปใช้เพื่อการสื่อสารเรียนรู้ หรือเก็บรวบรวมได้เป็นข้อมูล มา บูรณาการ เทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีฐานข้อมูล และ เทคโนโลยีการสื่อสาร โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีการนำเอาเทคโนโลยี ใหม่ ๆ หรือ นวัตกรรมในด้านต่าง ๆ มาปรับใช้ในองค์กร มาน้อยเพียงใด เช่น ระบบอินเทอร์เน็ต ฯลฯ

4. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมในนโยบาย

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านการมีส่วนร่วมในนโยบาย คือ กระบวนการในการดำเนินการของนโยบายโดยมีการมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ประกอบด้วย

4.1 การมีส่วนร่วมในการวางแผน หมายถึง การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนาเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา กำหนดความต้องการการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สนับสนุนทรัพยากรส่วนบุคคลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประสานความร่วมมือของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น และร่วมปฏิบัติตามกรอบของแผนพัฒนาให้บรรลุตามเป้าหมาย

4.4 การมีส่วนร่วมในการจัดสรรประโยชน์ หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลของประชาชน

4.5 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล หมายถึง การที่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล มีโอกาสเข้าร่วมในการควบคุม และตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีส่วนร่วมในการประเมิน แผนงาน โครงการ ด้านความคุ้มค่าของงบประมาณ

5. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัย ได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานและผู้ตาม โดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานและผู้ตามให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาศักยภาพของผู้ร่วมงานและผู้ตามไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของทีมและขององค์การ จูงใจให้ผู้ร่วมงานและผู้ตามมองให้ไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่มองค์การหรือสังคม

5.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ หมายถึง การที่ผู้นำประพฤติตัวเป็นแบบอย่าง หรือเป็นโมเดลสำหรับผู้ตาม ผู้นำจะเป็นที่ยกย่อง เคารพนับถือ ศรัทธา ไว้วางใจ และทำให้ผู้ตามเกิดความภาคภูมิใจเมื่อร่วมงานกัน ผู้ตามจะพยายามประพฤติปฏิบัติเหมือนกับผู้นำและต้องการเลียนแบบผู้นำของเขา

5.2 การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง หมายถึง การที่ผู้นำจะประพฤติในทางที่จูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม โดยการสร้างแรงจูงใจภายใน การให้ความหมายและท้าทายในเรื่องราวของผู้ตาม ผู้นำจะกระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต ผู้นำจะสร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน ผู้นำจะแสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน ผู้นำจะแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว

5.3 การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นผู้ตามให้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้ผู้ตามมีความต้องการหาแนวทางใหม่ๆมาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อหาข้อสรุปใหม่ที่ดีกว่าเดิม เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยผู้นำมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการตั้งสมมติฐาน การเปลี่ยนกรอบ(Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆด้วยวิถีทางใหม่แบบใหม่ๆ มีการจูงใจและสนับสนุนความคิดริเริ่มใหม่ๆ

5.4 การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล หมายถึง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลในฐานะเป็นผู้นำให้การดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคลและทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ ผู้นำจะเป็น โค้ช (Coach) และเป็นที่ปรึกษา(Advisor)

6. ปัจจัยด้านทุนเฉพาะบุคคล (Individual Human Capital)

เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้านทุนเฉพาะบุคคล ประกอบด้วย คุณสมบัติเฉพาะของบุคคล เช่น ทักษะ ความคิดสร้างสรรค์ ความกล้าหาญ คุณธรรมต่าง ๆ บารมี สติปัญญา การค้นคิดประดิษฐ์ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน ความเป็นผู้นำ จะถ่ายทอดไปสู่คนอื่นโดยตรงไม่ได้ ประกอบด้วย ทักษะ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน ความเป็นผู้นำ ความกล้าหาญคุณธรรมต่างๆ บารมี ทุนความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ โดยประกอบด้วย ดังนี้

6.1 ความรู้ ความสามารถเฉพาะตัวในการทำงาน หมายถึง ความรู้ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าไม่มีความรู้ พนักงานก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ความรู้นี้มักจะได้จากการศึกษา อบรม สัมมนา รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนความรู้กับผู้มีความรู้ในด้านนั้นๆ และทักษะ ความสามารถเฉพาะที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้า ไม่มีทักษะแล้ว ก็ยากที่จะทำให้พนักงานทำงานให้มีผลงานออกมาดีและตามเป้าหมายที่กำหนด ไว้ได้ ทักษะนี้มักจะได้มาจากการฝึกฝน หรือกระทำซ้ำๆอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดความชำนาญในสิ่งนั้น ยังมี คุณลักษณะ ความคิด ทศนคติ ค่านิยม แรงจูงใจและความต้องการส่วนตัวของบุคคล

6.2 ความคิดสร้างสรรค์ของบุคคล หมายถึง พฤติกรรมการที่แสดงออกถึงความสามารถในการคิด การทำสิ่งใหม่เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาศัยการบูรณาการเชื่อมโยง จากความรู้และประสบการณ์เดิม สามารถวัดได้จากองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรสังเกตได้ 4 ตัว

แปร คือ ความคิดริเริ่ม ความคล่องแคล่วในการคิด ความยืดหยุ่นในการคิดและความละเอียดลออในการคิด

6.3 ผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้นำแสดงให้เห็นในการจัดการหรือการทำงาน เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ร่วมงาน โดยการเปลี่ยนสภาพหรือเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ร่วมงานให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง พัฒนาความสามารถของผู้ร่วมงานไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น ทำให้เกิดการตระหนักรู้ในภารกิจและวิสัยทัศน์ของกลุ่ม จูงใจให้ผู้ร่วมงานมองไกลเกินกว่าความสนใจของพวกเขาไปสู่ประโยชน์ของกลุ่ม หรือสังคม

6.4 เครือข่าย หมายถึง กลุ่มของคนหรือองค์กรที่สมัครใจแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างกัน หรือทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีการจัดรูปหรือจัดระเบียบโครงสร้างที่คนหรือองค์กรสมาชิกยังคงมีความเป็นอิสระ

6.5 ความเป็นผู้นำ หมายถึง บุคคลที่สามารถทำให้แรงจูงใจและความตระหนักสูงขึ้นและได้รับปฏิกิริยาจากผู้ตาม เช่น ความไว้วางใจ ความประทับใจ ความจงรักภักดีและความเชื่อมั่นต่อองค์กร

7. ปัจจัยการพัฒนานวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นปัจจัยผลลัพธ์ที่ได้จากการพัฒนานวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิดด้าน นวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหมายถึง การพัฒนานโยบายใหม่ๆ ในการบริหารจัดการภาครัฐ หมายถึง แนวคิด วิธี และรูปแบบใหม่ๆ ในการจัดการองค์กร (Organization Development) การดำเนินงาน (Work Process) และการให้บริการ (Service Delivery) อันเป็นผลมาจากการสร้าง พัฒนา เพิ่มพูน ต่อ ยอด หรือประยุกต์ใช้องค์ความรู้ และแนวปฏิบัติต่างๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย

7.1 นวัตกรรมนโยบายการคมนาคม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการจัดให้มีการสร้างถนนครบจำนวนตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดให้มีถนนที่ได้มาตรฐาน จัดให้มีการซ่อมแซมดูแลรักษาถนนให้ใช้การได้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งประชาชนได้รับความสะดวกในการเดินทางภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มีการพัฒนารูปแบบใหม่ในการสร้างการคมนาคม อาทิ เช่น การก่อสร้าง

ถนนมีทางเท้า การสร้างช่องทางสำหรับรถจักรยาน การจัดทำป้ายจราจรในจุดเสี่ยง การพัฒนาจุดพักรถในการเดินทาง การจัดทำวงเวียนในจุดแยกที่สำคัญ

7.2 นวัตกรรมนโยบายผังเมือง และการบำรุงระบบคมนาคม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ ในการควบคุมผังเมืองในแต่ละชุมชน การจัดทำมีการทำความสะอาดในที่สาธารณะเป็นประจำ จัดให้มีภาชนะรองรับขยะสำหรับประชาชนอย่างเพียงพอ มีการประสานงานร่วมมือกับภาคเอกชน และหน่วยราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลในการรักษา อาทิ เช่น การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมผังเมือง การจัดทำระบบผังเมืองรวมทั้งตำบล การบำรุงรักษาถนน ทางน้ำ เป็นประจำ มีหน่วยดำเนินการบำรุงรักษา

7.3 นวัตกรรมนโยบายการสาธารณสุข หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการจัดให้มีการกำจัดมูลฝอย ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี มีการรณรงค์ป้องกันโรคติดต่อ จัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคติดต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง เช่น การรณรงค์จัดทำส้วมที่ถูกสุขลักษณะ การรณรงค์ป้องกันโรคต่างๆ ในแต่ละฤดูกาล ก่อนที่จะถึงช่วงเวลา การออกบริการสาธารณสุขแบบเคลื่อนที่

7.4 นวัตกรรมนโยบายสาธารณสุขภัย หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการป้องกันเหตุจากสาธารณสุข จัดให้มีเครื่องมือ และวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการดับเพลิงอย่างเพียงพอและทันสมัย พร้อมมีศูนย์รับแจ้งและประสานงานความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณสุขมีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง ไฟไหม้ เป็นต้น

7.5 นวัตกรรมนโยบายการศึกษา ศาสนา หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการพัฒนาระบบการศึกษาในองค์การบริหารส่วนตำบล การพัฒนาส่งเสริมศาสนาแก่ประชาชน จัดการอบรมประชาชนเพื่อให้ความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุน โรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นประจำ จัดให้มีกิจกรรมทางด้านศาสนาในวันสำคัญต่างๆทุก ๆ ปี และจัดงบประมาณสนับสนุน งานวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นเป็นประจำ อาทิเช่น การจัดสร้างโรงเรียนประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล โรงเรียนมัธยมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดงานประเพณี ฮีต 12 คลอง 14 ขององค์การบริหารส่วนตำบล

7.6 นวัตกรรมนโยบายการพัฒนาสตรี และผู้ด้อยโอกาส หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการจัดให้มีการสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มสตรีและเยาวชน จัดให้การช่วยเหลือกิจกรรมศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนทุกปี จัดให้มีการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการโดยเพิ่มจำนวนขึ้นทุก ๆ ปี ให้โอกาสกลุ่มสตรีกลุ่มเยาวชนเขตพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในงานด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น การจัดสถานที่ทำการให้ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ในองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งเสริมอาชีพให้สตรีและผู้ด้อยโอกาส

7.7 นวัตกรรมนโยบายสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการจัดให้มีการรณรงค์อนุรักษ์ป่าไม้และแหล่งธรรมชาติ การส่งเสริมให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ หรือเอกชน ในการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน มีกิจกรรมรณรงค์ในด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การจัดกิจกรรมป้องกันไฟฟ้า การรณรงค์กำจัดขยะแต่ละครัวเรือนเองอย่างถูกวิธี การปลูกป่าชุมชน การสร้างกฎชุมชนในการอนุรักษ์ป่า

7.8 นวัตกรรมนโยบายวัฒนธรรม หมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีนโยบายรูปแบบใหม่ในการเป็นศูนย์รวมในการจัดประเพณีต่าง ๆ จัดให้มีกิจกรรมรณรงค์การสืบทอดประเพณี หรือวัฒนธรรมท้องถิ่น จัดกิจกรรมประเพณีตามเทศกาล เช่น สงกรานต์ บุญบั้งไฟ บุญผะเหวด บุญ 12 เดือน เป็นประจำทุกปี ส่งเสริมให้มีการผลิตผลหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ตามนโยบายของรัฐบาล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมประเพณีต่างๆ และส่งเสริมจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์และรณรงค์ศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

บริบททั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง

1. สภาพทั่วไปของ ภูมิภาคอีสานตอนกลาง

กลุ่มจังหวัด “ร้อยเอ็ด – ขอนแก่น – มหาสารคาม - กาฬสินธุ์” หรือกลุ่ม “ร้อยแก่นสารสินธุ์” เป็นกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง มีพื้นที่รวมกันประมาณ 31,423 ตารางกิโลเมตร (19,639,296 ไร่) คิดเป็นร้อยละ 18.6 ของพื้นที่ทั้งหมดของภาค



แผนภาพที่ 18 แผนที่กลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์

2. ด้านประชากร

ประชากรกลุ่มจังหวัดมีทั้งสิ้น (ปี 2549) 4,973,795 คน โดยแยกเป็น จังหวัดขอนแก่น 1,750,500 คน จังหวัดมหาสารคาม 937,686 คน จังหวัดร้อยเอ็ด 1,310,047 คน จังหวัดกาฬสินธุ์ 975,562 คน ในส่วนรายได้ของครัวเรือน 10,498 บาทต่อเดือน รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี 43,151 บาท และค่าใช้จ่ายของครัวเรือน 8,749 บาทต่อเดือน

3. ด้านทรัพยากรธรรมชาติ

3.1 ดิน : มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 12,735,673 ไร่ สภาพดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย และดินเค็ม สภาพปัญหาของดิน คือ ดินขาดอินทรีย์วัตถุ ที่อยู่อาศัย 307,183 ไร่ ที่นา 9,132,147 ไร่ ที่พืชไร่ 2,084,671 ไร่ ที่ไม้ผลและไม้ยืนต้น 483,659 ไร่ ที่สวนผักและไม้ดอก 24,522 ไร่ ที่ทุ่งหญ้า 138,953 ไร่ ที่รกร้าง 260,317 ไร่

3.2 น้ำ : กลุ่มน้ำที่ไหลผ่าน 4 จังหวัด คือ กลุ่มน้ำชี ส่วนกลุ่มน้ำพองและกลุ่มน้ำมูล ไหลผ่าน 3 จังหวัด คือ จังหวัดขอนแก่น มหาสารคาม และร้อยเอ็ด สำหรับลำน้ำปาว ซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากเทือกเขาภูพานไหลผ่านหลายอำเภอในจังหวัดกาฬสินธุ์ นอกจากนี้ยังมีเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งสามารถเก็บกักน้ำได้ (ความจุ) 2,264 ล้านลูกบาศก์เมตร ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดกำลังผลิต 8,400 กิโลวัตต์ จำนวน 3 เครื่อง รวมกำลังการ ผลิตทั้งสิ้น 25,200 กิโลวัตต์ เป็นเขื่อนเอนกประสงค์ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย ด้าน

ผลิตไฟฟ้าสามารถผลิตไฟฟ้าได้ 55 ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง ด้านชลประทานและการเกษตร มีพื้นที่ชลประทาน 300,000 ไร่ ในพื้นที่เกษตรกรรมของจังหวัดขอนแก่นและมหาสารคาม ด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการประมง ด้านการบรรเทาอุทกภัย ด้านคมนาคม นอกจากนั้น ยังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความสนใจจากผู้มาเยี่ยมชมที่สำคัญ อีกแห่งหนึ่งของกลุ่มจังหวัดและเขื่อนลำปาว สามารถเก็บกักน้ำได้ 1,430 ลูกบาศก์เมตร มีพื้นที่ชลประทานประมาณ 2,242,446 ไร่ พื้นที่แล้งซ้ำซากระดับรุนแรงมาก เป็นสถานะที่ประสบความแห้งแล้ง 1-3 ปี ต่อครั้ง ประสบกับพื้นที่ด้านการเกษตร จำนวน 6,499,760 ไร่

3.3 ป่าไม้ : พื้นที่ป่าไม้สมบูรณ์ในกลุ่มจังหวัดมีจำนวน 1,759,591 ไร่ โดยจังหวัดกาฬสินธุ์มีมากที่สุดจำนวน 518,994 ไร่ และจังหวัดมหาสารคามน้อยที่สุด คือ 138,612 ไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชุมชนของกลุ่มจังหวัด มีจำนวน 36,771 ไร่ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ 2,367 ไร่ อุทยานแห่งชาติ : มีอุทยานแห่งชาติ จำนวน 5 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติน้ำพอง อุทยานแห่งชาติภูเก้า-ภูพานคำ อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน อุทยานแห่งชาติภูเวียง ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น อุทยานแห่งชาติภูพาน มีพื้นที่อยู่ในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 57,500 ไร่ วนอุทยาน : จำนวน 6 แห่ง อยู่ในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ 3 แห่ง คือ วนอุทยานภูผาวัว วนอุทยานภูแฝก และวนอุทยานภูพระ จังหวัดมหาสารคาม 2 แห่ง คือ วนอุทยานโกสัมพี และวนอุทยานชีหลง จังหวัดขอนแก่น 1 แห่ง คือ วนอุทยานน้ำตกป่าหลวง

4. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

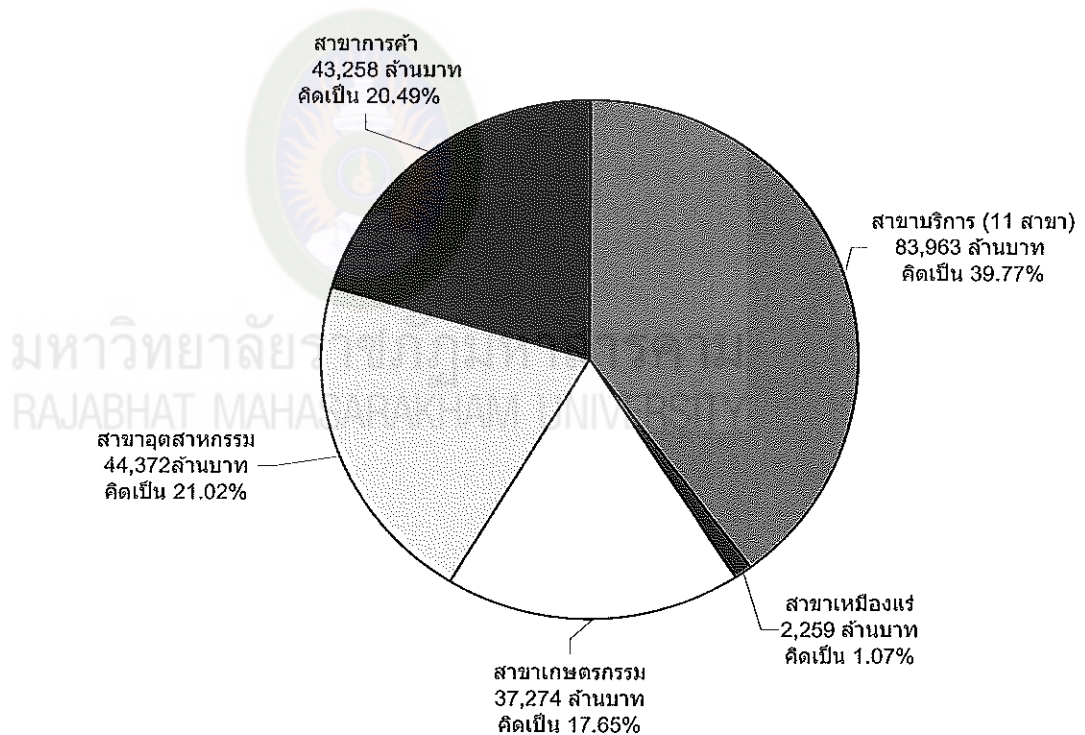
4.1 ทางรถยนต์ : ที่ตั้งกลุ่มจังหวัดตั้งอยู่ระหว่างทางหลวงหมายเลข 2 ที่เชื่อมระหว่างทิศเหนือและทิศใต้ (Eastern Sea Board) ใช้เวลาเดินทาง จากจังหวัดขอนแก่นถึงกรุงเทพมหานครเพียง 5 ชั่วโมง และเชื่อมระหว่างตะวันออกกับตะวันตก (East – west Economic Corridor) สามารถเชื่อมโยงกับจังหวัดในและนอกภูมิภาคได้โดยสะดวก นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถเชื่อมโยง ไปยังสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเวียดนามโดยใช้เส้นทางหมายเลข 9 และ 12 ผ่านจังหวัดหนองคายและมุกดาหาร

4.2 ทางรถไฟ : มีรถไฟสายกรุงเทพฯ – หนองคาย ผ่านที่ตั้งกลุ่มจังหวัด

4.3 ทางอากาศ : กลุ่มจังหวัดมีสนามบิน 2 แห่ง คือ ท่าอากาศยานขอนแก่น และสนามบินร้อยเอ็ด

5. สภาพทางด้านเศรษฐกิจ

โครงสร้างการผลิต : เศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางขึ้นอยู่กับการผลิต 4 สาขาหลัก ได้แก่ สาขาบริการ (11 สาขา) สาขาอุตสาหกรรม สาขาการค้า และสาขาเกษตรกรรม ในปี 2549 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง 211,126 ล้านบาท คิดเป็น 26.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยโครงสร้างการผลิตมาจากสาขาบริการ (รวม 11 สาขา) มากที่สุด รองลงมา คือ สาขาอุตสาหกรรม สาขาการค้า สาขาเกษตรกรรม และสาขาเหมืองแร่ตามลำดับ



แผนภาพที่ 19 แสดงมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์” ตามราคา

ประจำปีจำแนกตามสาขาการผลิต ปี 2549 (หน่วย : ล้านบาท)

6. การเกษตรกรรม

6.1	ข้าวนาปี พื้นที่เพาะปลูก	8,081,589 ไร่
6.1.1	พื้นที่เก็บเกี่ยว	7,434,668 ไร่
6.1.2	ผลผลิต	2,577,858 ตัน
6.1.3	ผลผลิตเฉลี่ย	352 กิโลกรัม/ไร่
6.2	อ้อย พื้นที่เพาะปลูก	705,553 ไร่
6.2.1	ผลผลิตอ้อย	5,678,331 ตัน
6.2.2	ผลผลิตเฉลี่ย	7,965 กิโลกรัม/ไร่
6.3	มันสำปะหลัง พื้นที่เพาะปลูก	761,890 ไร่
6.3.1	พื้นที่เก็บเกี่ยว	724,632 ไร่
6.2.3	ผลผลิต	2,414 พันตัน
6.4	โคเนื้อ	581,944 ตัว
6.5	กระบือ	314,117 ตัว
6.6	สุกร	282,813 ตัว
6.7	โคนม	18,031 ตัว
6.8	ไก่เนื้อ	1,603,523 ตัว

7. การท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ได้แก่ มีแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่โดดเด่น เช่น พระธาตุขามแก่น ปราสาทเขื่อนน้อย พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติขอนแก่น (ขอนแก่น) พระธาตุนาดูน (มหาสารคาม) ปรากฏ์กู๋ กู่กาสิงห์ พระมหาเจดีย์ชัยมงคล (ร้อยเอ็ด) พิพิธภัณฑ์ของดีเมืองกาฬสินธุ์ พระพุทธรูปสถานภูโป พระธาตุยาอุ (กาฬสินธุ์) ส่วนแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติ ได้แก่ อุทยานแห่งชาติภูผาม่าน อุทยานแห่งชาติภูเวียง เขื่อนอุบลรัตน์ บึงแก่นนคร (ขอนแก่น) วนอุทยานโกสัมพี ป่าดุนลำพัน (มหาสารคาม) บึงพลาญชัย วนอุทยานผาน้ำน้อย (ร้อยเอ็ด) พิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ศูนย์สิริธร เขื่อนลำปาว แหลมโนนวิเศษ(กาฬสินธุ์)

8. โครงสร้างกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ประกอบด้วย จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคามและ จังหวัดกาฬสินธุ์

9. วิสัยทัศน์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

ร้อยเอ็ด – ขอนแก่น – มหาสารคาม – กาฬสินธุ์ “ร้อยแก่นสารสินธุ์” “ศูนย์กลางการค้า การบริการ อุตสาหกรรมเกษตร และสังคมน่าอยู่”

10. พันธกิจกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง

ร้อยเอ็ด – ขอนแก่น – มหาสารคาม – กาฬสินธุ์ “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

10.1 สร้างประโยชน์สุขของประชาชน

10.2 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

11. ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ตารางที่ 10 ยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues)	เป้าประสงค์ (Goals)
1.ยกระดับการผลิต เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจแบบเข้มแข็งและแข่งขันได้	1. เพิ่มผลิตภัณ์ทั้งหมดรวมกลุ่มจังหวัด
2.การพัฒนาทุนมนุษย์และสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี	2. สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และพัฒนาคนให้เป็นคนดีมีคุณภาพ
3.การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน	3. พัฒนาระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ

12. เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และจังหวัดที่รับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสารสินธุ์”

ตารางที่ 10 เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด กลยุทธ์ และจังหวัดที่รับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่น
สารสินธุ์”

เป้าประสงค์ (Goals)	ตัวชี้วัด (KPI)	กลยุทธ์ (Strategies)	จังหวัดที่รับผิดชอบ
1. เพิ่มผลิตภัณ์ มวลรวมกลุ่ม จังหวัด (GPP)	1.1 ร้อยละที่เพิ่มขึ้น ของผลิตภัณ์มวล รวมกลุ่มจังหวัด (GPP)	1.1 เพิ่มศักยภาพในการสร้าง รายได้จากผลิตภัณ์ชุมชน และวิสาหกิจชุมชน 1.2 สร้างโอกาสและ ทางเลือกในการประกอบ อาชีพแก่องค์กรชุมชน 1.3 เพิ่มขีดความสามารถใน การแข่งขันภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคการค้า และภาคบริการ 1.4 รวบรวมและกระจาย สินค้าในภูมิภาค	1.1 ขอนแก่น 1.2 ขอนแก่น 1.3 ร้อยเอ็ด/ข้า ว กาฬสินธุ์/อ้อย/ เกษตรอินทรีย์ ขอนแก่น/มัน สำปะหลัง/ ทองเทียว มหาสารคาม/ใหม่ 1.4 ขอนแก่น/ ร้อยเอ็ด
2. สร้างสังคมแห่ง การเรียนรู้และ พัฒนาคนให้เป็นคน ดีมีคุณภาพ	2.1 ร้อยละของผู้ผ่าน การพัฒนาศักยภาพ แรงงานและมืงานทำ	2.1 พัฒนาศักยภาพกำลัง แรงงานให้มีทักษะ 2.2 สร้างโอกาสการเรียนรู้ ตลอดชีวิตด้วยระบบและ วิธีการที่หลากหลาย	2.1 มหาสารคาม 2.2 มหาสารคาม 2.3 ร้อยเอ็ด

เป้าประสงค์ (Goals)	ตัวชี้วัด (KPI)	กลยุทธ์ (Strategies)	จังหวัดที่รับผิดชอบ
	2.2 จำนวนผู้เข้าถึง บริการทางการศึกษาที่ มีคุณภาพและใช้ นวัตกรรมในการ เรียนรู้เพิ่มขึ้น	2.3 ส่งเสริมวัฒนธรรมคุณ ธรรม จริยธรรม ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และเสริมสร้างความ เข้มแข็งของชุมชน 2.4 เสริมสร้างศักยภาพ ครัวเรือนยากจนและ ผู้ด้อยโอกาส	
3. พัฒนาระบบ บริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อย่างเป็นระบบ	3.1 ร้อยละของพื้นที่ ปลูกป่า/ไม้ยืนต้น เพิ่มขึ้น 3.2 จำนวนพื้นที่ เกษตรกรรมที่ได้รับ การอนุรักษ์ฟื้นฟู ทรัพยากรดิน 3.3 จำนวนพื้นที่ที่ ได้รับการพัฒนาทั้งใน และนอกเขต ชลประทานเพิ่มขึ้น 3.4 คุณภาพสิ่ง แวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ มาตรฐานเพิ่มขึ้น	3.1 การบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ (ดิน น้ำ ป่าไม้) แบบบูรณาการ 3.2 อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ จากความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างยั่งยืน 3.3 ป้องกัน เฝ้าระวัง และ บำบัด ฟื้นฟูคุณภาพ สิ่งแวดล้อม 3.4 การพัฒนาเครือข่าย ชุมชนด้านทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อม	3.1 ขอนแก่น

หมายเหตุ KPI คือ Key Performance Indicators

GPP คือ Gross Provincial Products

13. ยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนางานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนางานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง โดยมีการกำหนดประเด็นในยุทธศาสตร์การพัฒนางานที่จะมีความครอบคลุมใน ยุทธศาสตร์ ดังนี้

13.1 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน คือ ยุทธศาสตร์ ที่เน้นการสร้างความต้องการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างถนน การระบายน้ำ การผังเมือง การขยายและติดตั้ง ไฟฟ้า และแสงสว่างสาธารณะ เป็นต้น

13.2 ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ คือยุทธศาสตร์ที่เน้นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งเสริมด้านด้านอาชีพ ป้องกันยาเสพติด สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

13.3 ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุข เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเกี่ยวกับอนามัยของประชาชน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น

13.4 ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาสังคม และการเมืองการบริหาร เป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมาติดต่อราชการ การบริการด้านข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์แบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม

13.5 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นการส่งเสริมและพัฒนาศึกษาของเด็ก เยาวชน ส่งเสริมและบำรุงศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

13.6 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการส่งเสริมการดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

13.7 ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร เป็นการส่งเสริมสนับสนุนการทำเกษตรปลอดสารพิษ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ ลด การใช้สารเคมี

13.8 ยุทธศาสตร์ด้านแหล่งน้ำ เป็นการพัฒนาด้านภาวการณ์ขาดแคลนน้ำบริเวณรวมทั้งเพื่อการเกษตร เช่น ขุดสระน้ำ บ่อน้ำบาดาล ขุดลอกลำห้วย สระน้ำ ระบบประปา เป็นต้น

14. แนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง

จากการศึกษา แนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง ผู้วิจัยได้สรุปรวมแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีแนวทางการพัฒนา ดังนี้

14.1 แก้ไขปรับปรุง และบำรุงด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น

14.2 การป้องกันและแก้ปัญหาการระบาดของยาเสพติด พัฒนายกระดับ ความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

14.3 การพัฒนาด้านบุคลากร เพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนทั้งใน และนอกเวลาราชการ

14.4 พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการมาติดต่องานราชการ

14.5 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาควบคู่คุณธรรม จริยธรรม ผสมผสาน เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

14.6 ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์ สร้างสวนหย่อม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมการออกกำลังกายของประชาชน

14.7 พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเฝ้าระวังและฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

15. นโยบายบายการบริหารงานของผู้บริหาร

จากการศึกษาของผู้วิจัยในแนวทางการกำหนดนโยบายในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง สรุปได้ดังนี้

15.1 ด้านการบริหารจัดการ

15.1.1 ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย

15.1.2 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

15.2 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผังเมืองและสาธารณูปโภค

15.2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในตำบล ปรับปรุงและก่อสร้างถนนหินคลุก หินลูกรัง เชื่อมระหว่างหมู่บ้านเพื่อให้การสัญจรภายในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้านสะดวก มีความปลอดภัยในการสัญจร ก่อสร้างและปรับปรุงถนนเข้าสู่ที่ทำการเกษตร เพื่อการขนส่งสินค้าทางการเกษตรอย่างสะดวกและรวดเร็ว

15.2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

15.2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาประปาภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

15.2.4 สนับสนุนการขยายเขตประปาหมู่บ้านภายในตำบลอย่างทั่วถึง

15.2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการติดตั้ง บำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้าน ตามพื้นที่ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

15.2.6 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าให้มีใช้ทุกครัวเรือน

15.2.7 สนับสนุนการจัดทำผังเมืองให้มีการกำหนดวางแผนบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการปลูกสร้างในอนาคต

15.3 ด้านการเกษตร

15.3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและมูลค่าต่อพื้นที่

15.3.2 ส่งเสริมและสนับสนุน การเกษตรปลอดสารพิษในลักษณะเกษตรอินทรีย์ หรือเกษตรธรรมชาติให้ขยายวงกว้างมากขึ้น

15.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอและทั่วถึง

15.3.4 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

15.3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการปศุสัตว์รวมทั้งการควบคุมป้องกันโรคระบาดสัตว์

15.4 ด้านการศึกษา

15.4.1 สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนทุกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

15.4.2 สนับสนุนการจัดกิจกรรมภายในโรงเรียนทุกแห่งทั้งดนตรี กีฬา วิชาการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

15.4.3 สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันอาหารเสริม (นม) ให้กับโรงเรียน และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

15.4.4 สนับสนุนสื่ออุปกรณ์เพิ่มทักษะในการเรียนการสอนให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และโรงเรียนที่มีเด็กก่อนเกณฑ์

15.4.5 ส่งเสริมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

15.4.6 จัดให้มีหนังสือพิมพ์อ่านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูล

15.4.7 ส่งเสริมทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจน

15.5 ด้านสาธารณสุข

15.5.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ รวมทั้งงานสาธารณสุขมูลฐานชุมชน

15.5.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาพยาบาล การให้บริการ ของสถานีนานามัยให้ทั่วถึง

15.6 ด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

15.6.1 จัดสรรหรือประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กกำพร้า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ยากไร้ให้ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง

15.6.2 สนับสนุนงบประมาณ แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครป้องกันอาชญากรรมเพื่อช่วยเหลือและดูแลรักษาความสงบ รักษาความปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในตำบล

15.6.3 สนับสนุนบรรณรักษ์ส่งเสริมป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้คนในชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติด

15.6.4 อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อคนรุ่นใหม่สืบไป

15.6.5 ทำนุบำรุง ศาสนาสืบสานศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีให้ควบคู่กับชุมชนและท้องถิ่นตลอดไป

15.7 ด้านนันทนาการและการกีฬา

15.7.1 สนับสนุนอุปกรณ์การกีฬาทั้งหน่วยงานของรัฐ ศูนย์กีฬาตำบลและชุมชน

15.7.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยออกกำลังกายโดยเล่นกีฬาเพื่อรักษาสุขภาพ

15.7.3 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาภายในตำบล

15.7.4 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาระดับตำบล อำเภอ และระดับจังหวัด

15.7.5 สนับสนุนกีฬาที่มีความสามารถ ไปแข่งขันในระดับที่สูงขึ้น

15.8 ด้านการพัฒนาบุคลากร

15.8.1 จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน พนักงานส่วนตำบลพนักงานจ้าง ให้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่ต่าง ๆ เฉพาะด้านให้มีความชำนาญมาบริหารงานท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการบริหารจัดการและพัฒนา

15.8.2 จัดหาและปรับปรุงอุปกรณ์ภายในสำนักงานให้ทันสมัย ใช้งานได้ดี มีประสิทธิภาพ และสะดวก รวดเร็ว ในการบริการทั้งภาครัฐและเอกชน

15.8.3 จัดให้มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้พัฒนายิ่งขึ้น

15.9 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

15.9.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

15.9.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม

15.9.3 จัดอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

15.10 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

15.10.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

15.10.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

15.11 ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

15.11.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

15.11.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม/กิจการแก่กลุ่มหรือองค์กรประชาชน ให้มีการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

15.12 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

15.12.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึก เฝ้าระวังและป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

15.12.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟื้นฟูและบำรุง รักษาทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำและการใช้ดิน

15.12.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน

16. สถานการณ์การพัฒนา

จากการวิเคราะห์ในภาพรวมผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นในสถานการณ์การพัฒนาของ องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง โดยพบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลมี จุดอ่อน คือ

16.1 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่รับผิดชอบมาก ไม่สามารถบริการหรือ พัฒนาได้อย่างทั่วถึง

16.2 กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา ทำให้ ศึกษาไม่ทันขาดความเข้าใจในการดำเนินงาน

16.3 บุคลากรยังขาดความชำนาญ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร

16.4 ประชาชนบางส่วนยังขาดการมีส่วนร่วม

16.5 งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา

16.6 ขาดจิตสำนึกในการรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

อภิญา ประภาชัยมงคล (2546) ได้ศึกษา การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบ ISO 9000 และระบบ TQM ได้นำเสนอออกมาในด้านความเหมือนและความแตกต่างใน

เชิงปรัชญา กระบวนการ การใช้งาน ประโยชน์ และอุปสรรค นอกจากนั้น ยังมีกรสำรวจความเข้าใจระบบ ISO 9000 และระบบ TQM ในองค์กร รวมถึง การเสนอแนวทางของการนำทั้งสองระบบมาดำเนินการร่วมกัน

จากการศึกษาเปรียบเทียบ ได้พบความแตกต่างระหว่างทั้งสองระบบ ทั้งหมด 31 ด้าน และพบความเหมือน 6 ด้าน อีกทั้งยังไม่ได้ทำการสำรวจประเมินความเข้าใจบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณภาพ ซึ่งในการประเมินได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ด้วยกัน คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มหัวหน้างาน และกลุ่มพนักงาน จากผลการประเมินแสดงให้เห็นว่าคนส่วนใหญ่มีความเข้าใจเพื่อบางส่วนของระบบเท่านั้น ซึ่งทำให้ไม่มีใครได้รับประโยชน์จากการนำทั้งสองระบบมาใช้ในการดำเนินการในองค์กรร่วมกัน และยังสามารถเสนอแนวทางของการนำทั้งสองระบบมาดำเนินการร่วมกัน 2 แนวทางด้วยกัน คือ แนวทางตามแนวคิดของผู้บริหาร และแนวทางจากผู้เข้าร่วมการสัมมนาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการบริหารจัดการงานคุณภาพ (ISO 9000) และระบบการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม ”

ผลงานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเนื่องจากเป็นนโยบายที่เพิ่งมีมาใหม่ เท่าที่ทำการศึกษาค้นคว้าปรากฏยังไม่มีผลงานตีพิมพ์เผยแพร่ หากแต่มีการสรุปเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเปรียบเทียบกับ ISO 9000 และ Thailand International P.S.O. ในเอกสารคำบรรยายของนายสมบัติ อิศรานุรักษ์ เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 5 อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ในการวางแผนยุทธศาสตร์จะมองทิศทางของการมองการดำเนินงาน ฯลฯ อย่างมีความสัมพันธ์ สอดคล้องกัน เกณฑ์ทั้ง 7 จะเชื่อมโยงสัมพันธ์กันหมด ไม่ทำเกณฑ์ใด โดด ๆ เหมือนในอดีต การทำงานจะเป็นระบบมีความเชื่อมโยงกับทุกส่วนขององค์กร

อย่างไรก็ดีพระราชกฤษฎีกาฯ นี้เพียงบอกว่าให้ทำ “อะไร” ไม่ได้บอกว่าให้ทำ “อย่างไร” แต่เมื่อใช้ทั้ง ISO 9000 และ Thailand International P.S.O. จะเสริมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นองค์รวม ลักษณะความสัมพันธ์ของเกณฑ์จะมุ่งเน้น ทั้งกระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Result) ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง ข้อดีของเกณฑ์นี้ในการนำมาใช้คือ องค์กรสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมกับองค์กรเกณฑ์นี้ไม่บังคับให้ทุกองค์กรต้องทำเหมือนกันหมด

ประยงค์ เต็มชวลา (2547) ได้ศึกษาเรื่อง ทศนคติและความพึงพอใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ผลการวิจัยพบว่า นอกจากจะทราบถึงปัญหาข้อจำกัดทางการบริหารและ

เหตุผลความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการไทยแล้ว ยังได้ศึกษาถึงประสบการณ์ความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศเพื่อนำมาสังเคราะห์ถึงองค์กระบวนราชการที่พึงประสงค์ ซึ่งนอกเหนือจากจะใช้เป็นกรอบแนวทางการวิเคราะห์ ทิศทางการปฏิรูประบบราชการไทยที่พึงจะเป็นแล้ว ยังใช้เป็นกรอบแนวทางในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย สำหรับผลการวิจัยเชิงการสำรวจพบค่อนข้างชัดเจนว่า ทั้งข้าราชการและภาคประชาชนส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบราชการและส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71.5 ของประชาชน กลุ่มตัวอย่าง และร้อยละ 65.8 ของข้าราชการกลุ่มตัวอย่าง) มีความพึงพอใจในการปฏิรูประบบราชการอย่างไรก็ดี ก็จะต้องมีประชากรกลุ่มตัวอย่างบางส่วนกล่าวคือ ร้อยละ 19.14 ของประชาชนและ ร้อยละ 13.9 ของข้าราชการที่ยังไม่พึงพอใจและร้อยละ 19.3 ของข้าราชการ ยังไม่แน่ใจ โดยเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจและแสวงหาผลประโยชน์จากราชการได้นอกจากนั้นยังมี ข้าราชการอีกบางส่วนที่ไม่แน่ใจว่าการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้จะสามารถลด ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการได้จริง

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยครั้งนี้ คือ ระบบราชการ ไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูปต่อไป โดยจะต้องพยายามคำนึงถึงการลดและขจัดปัญหาทุจริตต่อราษฎร์บังหลวงในวงงานราชการให้หมดไปโดยสิ้นเชิง รวมทั้งจะต้องหามาตรการที่จะสกัดกั้นมิให้ฝ่ายการเมืองมีการแสวงหาประโยชน์จากราชการด้วย นอกจากนี้จะต้องมีติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการทุก ๆ ระยะเวลาเป็นระบบและต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ระบบราชการสามารถเป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. งานวิจัยต่างประเทศ

กรูเบอร์ (Gruber, 2000 : 178-188) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรว่ามีผลกระทบต่อการใช้ความรู้ร่วมกันหรือไม่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์อย่างลุ่มลึก 2 คำถาม แก่เจ้าหน้าที่ ผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับสูงจำนวน 29 คน ของหน่วยงานการวิจัยและพัฒนาของบริษัทเทคโนโลยีระดับสูง (High-technology Company) ผลของการวิจัยพบว่า ปัจจัยต่อไปนี้มีอิทธิพลช่วยสนับสนุนต่อการใช้ความรู้ร่วมกันขององค์กรคือ วัฒนธรรมที่มีการเปิดเผยและไว้วางใจกัน ช่องทางการสื่อสาร การให้การสนับสนุนจากผู้บริหารสูงสุด และการมีระบบการให้รางวัล ผู้วิจัยได้ให้เสนอแนะว่าระบบการให้รางวัลซึ่งเป็นปัจจัยกุญแจสำคัญของวัฒนธรรมที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ความรู้ร่วมกันในองค์กร จะต้องมีการออกแบบให้มีความ

โปร่งใส เปิดเผยโดยผู้เชี่ยวชาญนอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะว่า องค์กรควรมุ่งเน้นให้เกิดความเข้าใจและให้การสนับสนุนด้านวัฒนธรรมซึ่งส่งเสริมให้เกิดการแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้และใช้ความรู้ร่วมกัน มากกว่าการเน้นที่เทคโนโลยี

เอพสไตน์ (Epstein. 2000 : 38-52) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ในองค์กร เพื่อทราบว่า บุคคลใช้อุปกรณ์สื่อสารเพื่อที่จะสื่อสารกันได้อย่างไร โดยผู้วิจัยได้นิยามความรู้ภายในและภายนอกบุคคล (Tacit Explicit Knowledge) ในทอมของรูปแบบและในทอมของวิธีการสื่อสาร ผลของการวิจัยพบว่าอุปกรณ์การสื่อสารมีความสำคัญต่อการแพร่กระจายความรู้ที่ซับซ้อนมากกว่าความรู้ธรรมดาทั่วไป ในการแบ่งปันแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ที่ซ่อนเร้นในตัวบุคคลนั้น การใช้วิธีการติดต่อสื่อสารแบบพบปะสนทนาโดยตรงจะทำให้ผลดีกว่าใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) ความความสัมพันธ์แบบใกล้ชิดจะมีบทบาทสำคัญมากต่อการแพร่กระจายความรู้ การเป็นเพื่อนจะทำให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์หรือความรู้ที่ซ่อนเร้นในตัวบุคคลได้มากกว่าการขาดความสัมพันธ์ของความเป็นเพื่อน นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า ความคล้ายคลึงกันทางสังคมของบุคคล ไม่สามารถระบุได้แน่ชัดว่ามีผลต่อการเผยแพร่และการแบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างบุคคล ส่วนผู้ที่บุคลิกภาพเปิดเผยจะสื่อสารความรู้ที่ซับซ้อนและความรู้ธรรมดาทั่วไปได้ดีกว่าผู้ที่ไม่มีบุคลิกภาพเปิดเผย

เมคเคลอร์ (Meckler. 2001 : 279-308) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับอิทธิพลที่มีต่อการดำเนินการในการส่งผ่านความรู้ในองค์กร ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าความรู้คือทรัพยากรและเป็นสินทรัพย์ที่สำคัญที่องค์กรหยิบยกขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมาย ในสภาพแวดล้อมของการแข่งขันนั้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการส่งผ่านความรู้ภายในองค์กรเป็นความจำเป็นเชิงยุทธศาสตร์ ในแต่ละองค์กรต้องออกแบบและกำหนดเป็นระเบียบจึงทำให้การเคลื่อนไหลของความรู้เป็นไปอย่างมีระบบ ในทุกหน่วยงานที่ต้องการ การเคลื่อนไหลของทรัพยากรความรู้ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะตามบริบทของตัวความรู้เองและตัวองค์กร ผู้วิจัยจึงสำรวจคุณลักษณะที่มีผลต่อความเคลื่อนไหลของความรู้ภายในองค์กรระหว่างหน่วยงานกับประเภทบุคลากร การศึกษาการส่งผ่านความรู้ที่อยู่ในขอบเขตของการบริหารจัดการความรู้ เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ ทฤษฎีองค์กร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำผลของการสำรวจมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ แล้วนำเสนอรูปแบบที่สามารถทดสอบได้ซึ่งอธิบายถึง อิทธิพลของสมาชิกในหน่วยงาน ทิศทางกลยุทธ์ วิธีทางของความสนใจ อุปกรณ์การสื่อสาร แหล่งความรู้ที่มีความหมายและยอมรับพฤติกรรมมองไกลความรู้นำมาพิจารณาและการดำเนินการของการถ่ายทอดความรู้ขององค์กร

ริเบียร์ (Ribiere, 2001 : 128-132) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จของการนำเอาการบริหารจัดการความรู้ไปใช้กับทิศทางและคุณสมบัติวัฒนธรรมองค์กร โดยพัฒนาเครื่องมือเครื่องที่เป็นแบบสอบถามที่ประกอบด้วยคำถามที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรการบริหารจัดการความรู้ และดัชนีบ่งชี้ความสำเร็จของการบริหารจัดการความรู้ ประชากร ผู้บริหารและพนักงานขององค์กรในอเมริกาและยุโรป จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ มีทั้งสิ้น 88 คน ผลของการวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมธรรมด้านการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับโอกาสการบรรลุผลมีความสัมพันธ์กันในเชิงบวก

แมคโดนัลด์ (Macdonald, 1999 : 107-117) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาอาจารย์ในด้านเทคโนโลยีการศึกษา โดยการสัมภาษณ์อาจารย์วิทยาลัยการพยาบาลเป็นรายบุคคลและกลุ่มในการดำเนินการนั้น หลังจากที่มีการสัมภาษณ์แบบรายบุคคลเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีว่าด้วยการดูแลและเผยแพร่นวัตกรรมของ โรเจอร์ มาจัดอาจารย์ออกเป็น 5 กลุ่ม แล้วทำการอภิปรายแต่ละกลุ่ม นำเอาผลการสัมภาษณ์และผลการทำอภิปรายกลุ่ม ไปวิเคราะห์ ผลการวิจัย พบว่าภาวะผู้นำ การฝึกอบรม การสนับสนุนทางเทคนิค การระดมทุนและการเข้าถึงอุปกรณ์คอมพิวเตอร์มีผลกระทบต่อ การพัฒนาและการเผยแพร่เทคโนโลยีการศึกษาในการศึกษาในวิทยาลัย นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะว่าการปรับปรุงการเข้าถึงคอมพิวเตอร์ การอบรมอย่างต่อเนื่องและระบบการให้รางวัล เป็นวิธีทางนำไปสู่ความก้าวหน้าของการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยีการศึกษา

ชอย (Choi, 2000 : 109-119) ได้ทำการศึกษาโดยจำแนกปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การนำการบริหารจัดการความรู้ไปใช้อย่างบรรลุผลไว้ 11 ประการ คือ การฝึกทักษะบุคลากร (Employee Training) การมีส่วนร่วมของบุคลากร (Employee Involvement) การทำงานเป็นทีม (Teamwork) การเอื้ออำนาจแก่บุคลากร (Employee Empowerment) ผู้บริหารระดับสูงและพันธกิจ (Top-management Leadership and Commitment) ข้อจำกัดองค์กร (Organizational Constrains) โครงสร้างพื้นฐานระบบสารสนเทศ (Information Systems Infrastructure) การวัดการดำเนินการ (Performance Measurement) สารสนเทศ (Information Systems Infrastructure) การวัดการดำเนินการ (Performance Measurement) บรรยากาศเสมอภาค (Egalitarian Climate) การเทียบวัด (Benchmarking) โครงสร้างความรู้ (Knowledge Structure)

ดี วอลเดอร์ (De Vloder, 1999 : 143-147) ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพในความหลากหลายผ่านทางพลังร่วมเพื่อนำไปใช้การสมานฉันท์สำหรับ Fist Baptist Church,

Vernon, British Columbia, Canada ได้อธิบายถึงผลิตผลของพลังร่วมคือเอกภาพและพันธกิจ และนำเสนอถึงบทบาทของพลังร่วมจากการเสนอแนะของ แมทาซิโอ (Matacio, 1996) ดังนี้

1. ควรจะมีการเน้นพลังร่วมอย่างจริงจังทั้งในระดับบุคคลและระดับรวม
2. ความขัดแย้งในบางส่วนเป็นสิ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้เมื่อมีการจัดการ

ส่งเสริมอย่างดีในการสร้างพลังร่วม

3. กลุ่มที่สร้างพลังร่วมไม่มองอะไรที่เป็นข่าวหรือแต่มองในลักษณะเป็นสีเทา
4. นักพลังร่วมมีความแน่ใจอย่างสร้างสรรค์ว่าสิ่งที่ดีสำหรับในแต่ละส่วนย่อย

จะเป็นสิ่งที่ดีของส่วนรวมและสิ่งที่ดีสำหรับส่วนรวมทั้งหมดย่อมเป็นสิ่งที่ดีสำหรับส่วนย่อยแต่ละส่วน

4.1 ผลของพลังร่วมไม่สามารถถูกทำนายจากส่วนย่อยโดยลำพัง

4.2 ช่องทางการสื่อสารระหว่างกลุ่มควรจะมีลักษณะเปิดกว้างและใช้

บ่อย ๆ

4.3 พลังร่วมของกลุ่มที่หลากหลายจะได้รับผลกระทบที่ดีที่สุด หากได้มีการประสานความแตกต่างของกลุ่มอย่างดี โดยไม่มีการใช้วิธีการครอบงำ

4.4 การจำเพาะเจาะจงมากเกินไปโดยกลุ่ม จะเป็นอุปสรรคต่อพลังร่วม

โทมัส กัลเลท (Thomas Gallet, 1998 : 119-122) ศึกษาถึงการรับรู้และการเข้าใจ ในวัฒนธรรมพลังร่วมของผู้บริหารและอาจารย์ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ไอโอวา จำนวน 175 คนพบว่า ผู้บริหารและอาจารย์ รับรู้และเข้าใจในเรื่อง ประเพณีความเชื่อ การอนุรักษ์ ชนกลุ่มน้อยวิธีใหม่ ๆ ในการและอุปสรรคของการศึกษาในระดับก่อนข้างดี รับรู้และเข้าใจในเรื่อง การดูดซับวัฒนธรรม ทำให้ดีที่สุดในการศึกษา สถาบันที่ดีที่สุด การมีวัฒนธรรมเดียวของอาจารย์ การทำเพื่อคนอื่น และการศึกษาเชิงคุณภาพในระดับปานกลาง ส่วนการรับรู้และเข้าใจในระดับน้อยของผู้บริหารและอาจารย์ คือ การส่งเสริมความหลากหลาย การมีหลายหนทางที่จะทำ การสื่อสารอย่างกระตือรือร้น ผลักดันการทำงานแบบร่วมมือกัน ความแตกต่างเชิงวัฒนธรรมและการสร้างไว้ซึ่งประวัติศาสตร์

แมคคัลลัม (Maccallum, 2000 : 40-43) ศึกษาเพื่อหากระบวนการสื่อสารที่มีประสิทธิผลขององค์กร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และวิธีวิเคราะห์กลุ่มเพื่อนร่วมงาน กลุ่มตัวอย่างคือผู้จัดการและพนักงานของบริษัท Fletcher Challenges Canada Ltd.(FCCL) ด้วยเหตุที่บริษัทมีปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารของพนักงานมาโดยตลอด แต่บริษัทมีความเชื่อว่าถ้าพนักงานมีทัศนคติ 4 ประการ ได้แก่ พนักงานมีความรู้สึกรับโอกาสให้ทำในสิ่งที่เขา

สามารถทำได้ดีที่สุดในทุก ๆ วันทำงาน พนักงานมีความเชื่อว่าความเห็นของเขาได้รับความสนใจ พนักงานมีความมุ่งมั่นในเรื่องของคุณภาพและพนักงานได้มีการเชื่อมโยงระหว่างงานที่ทำกับพันธะของบริษัท ทศนคติทั้ง 4 ประการจะนำมาสู่ความสำเร็จในกิจการของบริษัท ผลของการวิจัย พบว่า พนักงานลงความเห็นว่ารูปแบบการสื่อสารที่พวกเขาชอบคือการพบปะเห็นหน้ากันโดยตรง (Face-to-face) ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะประเด็นหลักในการดำเนินการ 4 ประเด็น คือ 1) สนับสนุน ส่งเสริมและผลักดัน ให้มีการนำรูปแบบการสื่อสารแบบพบปะเห็นหน้าโดยตรงให้มากขึ้น บ่อยขึ้นและให้มีการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการมากขึ้น 2) ปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ ให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานที่เขารับผิดชอบ 3) ลดข่าวลือและเรื่องโจษจัน และ 4) กำหนดกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อยกระดับทัศนคติของพนักงาน

การนำข้อเสนอแนะ 4 ประการข้างต้น ไปใช้ ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัย 3 ประการ คือ ข้อมูลนำเข้าของพนักงาน ความรับผิดชอบในการสื่อสารของพนักงานและกลยุทธ์ซึ่งประกอบด้วย แนวคิด ครอบคลุมความคิด ความรวดเร็ว คุณภาพของสาร เครื่องมือช่วยให้เกิดการร่วมมือและการประเมิน คีย์เซอร์ (Keyser. 2004 : 116-119) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการความรู้และผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างบริษัท ไฟฟ้ารัฐเทนเนสซี เป็นการศึกษาเพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของการจัดการความรู้ในองค์กรและผลงานของลูกจ้างจำนวน 1,870 คน ซึ่งเดิมการจัดการความรู้มุ่งเน้นการรับรู้ของผู้บริหารระดับกลางและระดับสูง การศึกษานี้จึงมุ่งไปที่กลุ่มพนักงานระดับล่างซึ่งมีการศึกษาไม่สูง ผลการศึกษาพบว่ามี ความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างการจัดการความรู้และผลการปฏิบัติงานของลูกจ้าง และยังมี ความแตกต่างในการรับรู้และเข้าใจเรื่องการจัดการความรู้ระหว่างลูกจ้างกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร

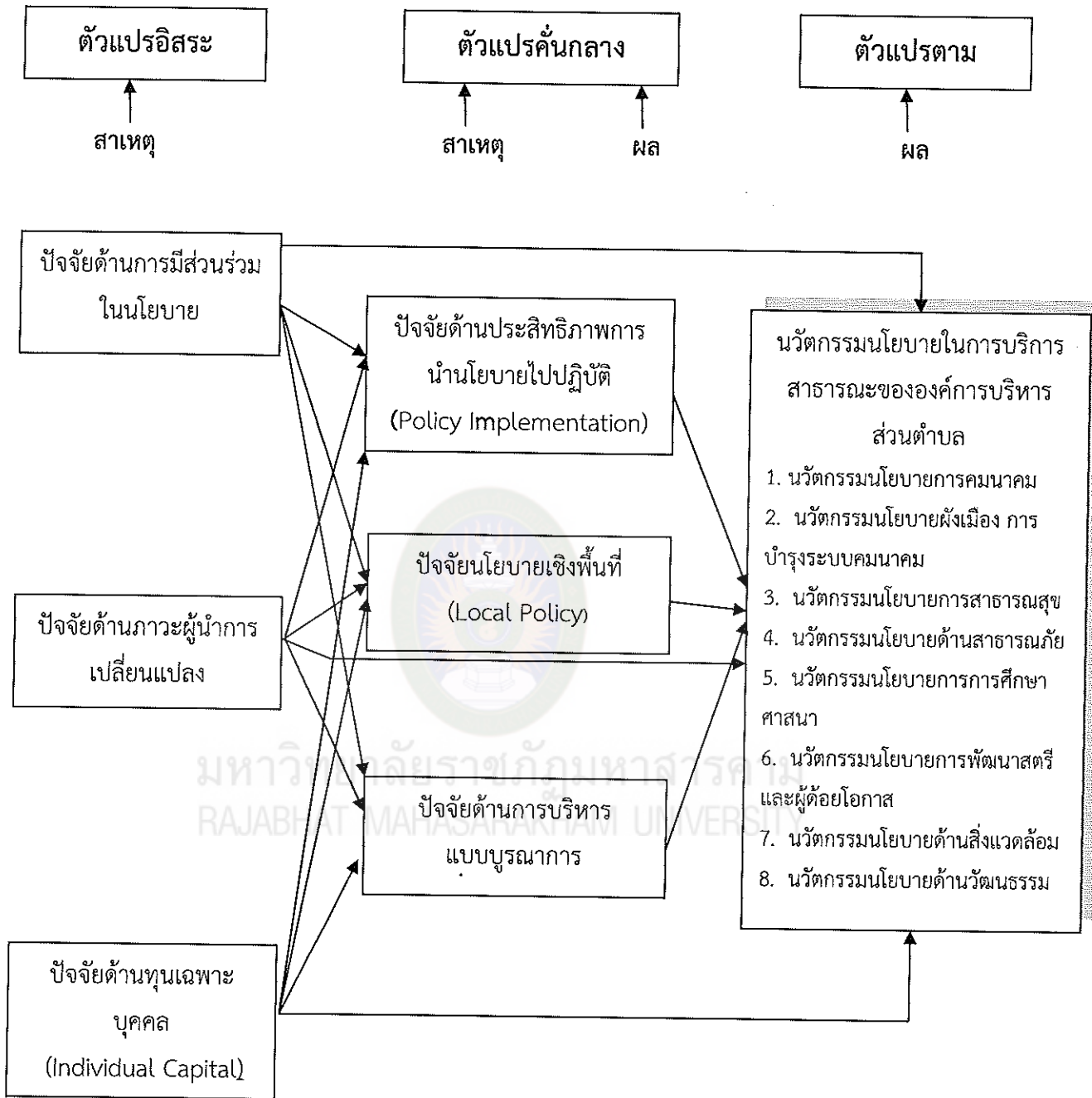
เกา (Kao. 2005 : 100-102) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารผู้นำ ชาวไต้หวันและการปฏิบัติการจัดการความรู้ในบริษัทที่ตั้งอยู่ในจีนแผ่นดินใหญ่ เป็นการศึกษา เพื่อวัดรูปแบบการบริหารผู้นำกับการปฏิบัติการจัดการความรู้ โดยใช้แบบสอบถามซึ่งแบ่ง ผู้บริหารตามพฤติกรรมในการบริหารที่รวมถึงการพิจารณาแต่งตั้ง การเล่าเรื่อง การขาย การมีส่วนร่วมและการแต่งตั้งตัวแทน ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาแบ่งเป็นเพศ อายุ ตำแหน่ง ระดับ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน การดำรงตำแหน่งในบริษัทในปัจจุบัน และระยะเวลาในการเป็นผู้นำตั้งแต่อดีต ผลการศึกษา พบว่า มีความสัมพันธ์ทางบวกระหว่างรูปแบบการเป็น ผู้นำของผู้บริหารกับการปฏิบัติการจัดการความรู้ และระหว่างรูปแบบการเป็นผู้นำของผู้บริหาร กับตัวแปรที่ศึกษา รวมทั้งความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มผู้นำรูปแบบต่าง ๆ และจำนวน

ปีที่เป็นผู้นำในบริษัทกับการปฏิบัติการจัดการความรู้และเป็นนักขายที่มีการนำการจัดการความรู้มาใช้สูง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิด นวัตกรรมนโยบายในการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภูมิภาคอีสานตอนกลาง ครั้งนี้ ได้แนวคิดจากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ หลักการแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ใน เรื่อง นวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยจึงสรุปประเด็นในปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนวัตกรรมนโยบายการ บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมใน นโยบาย ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทุณเฉพาะบุคคล ปัจจัยด้านการนำนโยบายไป ปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร. 2554 : 143-146) ปัจจัยนโยบายเชิงพื้นที่ และปัจจัยด้านการบริหาร แบบบูรณาการเป็นปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อ นวัตกรรมนโยบายการบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคอีสานตอนกลาง ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ผู้วิจัยได้มาสรุปการวิเคราะห์ และสังเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีจากนักวิชาการ สามารถสรุปได้ ดังนี้



แผนภาพที่ 20 กรอบแนวคิดในการวิจัย