

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษา เรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบ
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาล
- 2.4 บริบทของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.7 การสังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย
- 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบ

ในการวิจัยเรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยนำเสนอการพัฒนารูปแบบ 2 ลักษณะ คือ แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบและการวิจัยและพัฒนาตัวแบบ ดังนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบ

2.1.1.1 ความหมายของตัวแบบ

สุบรรณ พันธ์วิสาส และชัยวัฒน์ปัญญาพงษ์ (2522, น. 6) ได้ให้ความหมายของตัวแบบไว้ว่าเป็น รูปย่อที่เลียนแบบความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยจัดระบบความคิดในเรื่องนั้นให้ง่ายขึ้นและเป็นระเบียบ สามารถเข้าใจลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์นั้นได้

Raj (1996, p. 241) ได้ให้ความหมายของคำว่าตัวแบบ (Model) ไว้ 2 ความหมาย ดังนี้

ตัวแบบ คือ รุปย่อของความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงด้วยข้อความจำนวน หรือภาพ โดยการลดทอนเวลา ความพอเหมาะและกาลเทศะ ทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

ตัวแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้าง โปรแกรม แบบจำลอง หรือตัวแบบที่จำลองสภาพความเป็นจริงที่สร้างขึ้นจากการลดทอนเวลาและเทศะ พิจารณารวมสิ่งใดบ้างที่จะต้องนำมาศึกษาเพื่อใช้แทนแนวความคิดหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง โดยอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของตัวแบบนั้น ๆ

2.1.1.2 ประเภทของตัวแบบ

1) ตัวแบบตามความคิดของ Steiner (1971, p. 108) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือรูปแบบเชิงปฏิบัติ (Ethical Model or Model-of) เป็นการประเมินสถานะชุมชนแบบมีส่วนร่วม รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่นแบบจำลองรถยนต์ เครื่องบิน ภาพจำลอง

ตัวแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model or Model-for) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบหรือแบบจำลองเป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน

2) ตัวแบบตามแนวความคิดของ Keeves (1988, p. 47) แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือรูปแบบคล้าย (Analogue Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบจำลอง มักเป็นรูปแบบที่ใช้ในวิทยาศาสตร์กายภาพ เป็นรูปแบบที่นำไปใช้อุปมากับสิ่งอื่นได้ เช่นรูปแบบจำลองระบบสุริยะกับระบบสุริยะที่เกิดขึ้นจริง

3) ตัวแบบที่อธิบายความหมายหรือใช้ความหมาย (Semantic Models) คือ เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาในการบรรยายลักษณะของรูปแบบ รูปแบบชนิดนี้จะช่วยให้วิธีการอุปมาในการพิจารณาด้วยภาพมากกว่าที่จะใช้วิธีอุปมาในการพิจารณาด้วยโครงสร้างกายภาพ

4) ตัวแบบที่มีลักษณะเป็นแผนภูมิ แบบแผนหรือโครงการ (Schematic Models)

5) ตัวแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Models) คือ เป็นตัวแบบที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในรูปสมการหรือฟังก์ชันทางคณิตศาสตร์

6) ตัวแบบเชิงเหตุผล (Causal Models) คือเป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างสมการเชิงเส้น ที่ประกอบด้วยตัวแปรสัมพันธ์กันเป็นเหตุและผลมีการทดสอบสมมติฐานผลของรูปแบบ

2.1.1.3 การสร้างตัวแบบ

การสร้างตัวแบบ คือการกำหนดมโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบเพื่อชี้ให้เห็นว่า ตัวแบบเสนออะไร เสนออย่างไร เพื่อให้ได้อะไร และสิ่งที่ได้นั้น อธิบายปรากฏการณ์อะไร และนำไปสู่ข้อค้นพบอะไรใหม่ ๆ

2.1.2 การวิจัยและพัฒนาตัวแบบ

บุญชม ศรีสะอาด (2543, น. 125) ได้วิจัยรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์พบว่าตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์มีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการพัฒนาตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ กับส่วนที่เป็นการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูปแบบที่พัฒนาดังนี้

2.1.2.1 ตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย

1) ขั้นตอนเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์

1.1) ทำแผนปฏิบัติงานวิจัยตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง

1.2) ทำแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมาย สมมติฐานในการวิจัยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และงานวิจัยที่ให้ผลสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสมมติฐานในการวิจัยจำลองลักษณะของการเสนอผลการวิจัยตรวจสอบความพร้อมในการเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์

2) ขั้นตอนเขียนรายงานการวิจัย

2.1) ตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง

2.2) ทำสรุปสาระสำคัญของผลการวิจัย

2.1.2.2 ตัวแบบของการควบคุมวิทยานิพนธ์แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์และขั้นตอนเขียนรายงานการวิจัย

ขั้นแรก คือ ขั้นตอนเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์นั้นนิสิตนักศึกษาต้องทำกิจกรรม 5 กิจกรรม กิจกรรมแรกคือ การทำแผนปฏิบัติงานวิจัย กิจกรรมที่สองการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง กิจกรรมที่ 3 การทำแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมาย สมมติฐานในการวิจัยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และ

งานวิจัยที่ให้ผลสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสมมติฐานนี้ กิจกรรมที่ 4 การจำลองลักษณะของการเสนอผลการวิจัย กิจกรรมที่ 5 การตรวจสอบความพร้อมในการเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ขั้นที่ 1 และขั้นที่ 5 เป็นขั้นที่ตายตัว ส่วนขั้นที่ 2 ขั้นที่ 3 และขั้นที่ 4 อาจดำเนินการตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะสลับลำดับกันก็ได้เมื่อทำกิจกรรมที่ 5 ของขั้นแรกเสร็จแล้วนิสิตนักศึกษาจะได้รับอนุญาตจากอาจารย์ที่ปรึกษาให้ควบคุมวิทยานิพนธ์ให้เสนอ (Defense) เค้าโครงวิทยานิพนธ์กับคณะกรรมการได้ เมื่อเสนอผ่านแล้วจะทำการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์แปลผล และเขียนรายงานการวิจัย

ขั้นเขียนรายงานการวิจัยนิสิตนักศึกษาต้องทำกิจกรรมที่ 6 คือทำการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิงอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้แบบฟอร์มและวิธีการเดียวกันกับกิจกรรมที่ 2 ของขั้นแรก และทำกิจกรรมที่ 7 คือ สรุปและสาระสำคัญของผลการวิจัย ซึ่งเป็นส่วนช่วยในการเตรียมสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์

สรุปตัวแบบที่จะนำไปใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้นรูปแบบต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญคือ มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง สามารถทำนายผลได้สามารถขยายความผลทำนายได้กว้างขวางขึ้นและสามารถนำไปสู่แนวคิดใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนาตัวแบบนั้น

ผู้วิจัยจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการสร้างตัวแบบ นำเอาข้อมูลที่จัดเก็บมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของตัวแบบกำหนดโครงสร้างและข้อเสนอของตัวแบบอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่ผลสรุปเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มุ่งหวังของการวิจัย มีการทดสอบและปรับปรุงตัวแบบก่อนนำตัวแบบไปใช้งานจริง ประเมินผลหลังจากการนำตัวแบบไปใช้งานจริง

2.1.3 วิธีการวิจัยโดยใช้ตัวแบบ

บุญชม ศรีสะอาด (2543, น. 2 - 7) ได้กล่าวว่า การวิจัยโดยใช้ตัวแบบจำแนกออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการสร้างหรือพัฒนาตัวแบบ ขั้นที่สองเป็นการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของตัวแบบการสร้างหรือพัฒนาตัวแบบ ผู้วิจัยจะสร้างหรือพัฒนาตัวแบบขึ้นมาก่อน เป็นตัวแบบตามสมมติฐานโดยการศึกษาค้นคว้าทฤษฎี แนวความคิด ตัวแบบ (ที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วในเรื่องเดียวกันหรือเรื่องอื่น และผลการศึกษาหรือวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดองค์ประกอบหรือตัวแปรต่าง ๆ ภายในตัวแบบ รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ หรือตัวแปรเหล่านั้นหรือลำดับก่อนหลังของแต่ละองค์ประกอบในตัวแบบในการพัฒนาตัวแบบนั้นจะต้องใช้หลักของเหตุผลเป็นรากฐานสำคัญ

และการศึกษาค้นคว้ามากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวแบบอย่างยิ่ง ผู้วิจัยอาจคิดโครงสร้างของตัวแบบขึ้นมาก่อน แล้วปรับปรุง โดยอาศัยข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้า ทฤษฎี แนวความคิด ตัวแบบ หรือผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือทำการศึกษางค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรแต่ละตัว แล้วคัดเลือกองค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรที่สำคัญประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างของตัวแบบ

การทดสอบความเที่ยงตรงของตัวแบบ หลังจากที่ได้พัฒนาตัวแบบในขั้นแรกแล้วจำเป็นที่จะต้องทดสอบความเที่ยงตรงของตัวแบบ ดังกล่าว เพราะตัวแบบที่พัฒนาขึ้นนั้น ถึงแม้ว่าจะพัฒนาโดยมีรากฐานจากทฤษฎีแนวความคิดตัวแบบของคนอื่นและผลการวิจัยที่ผ่านมา แต่ก็ยังเป็นเพียงตัวแบบตามสมมติฐาน ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริงหรือทำการทดลองนำไปใช้ในสถานการณ์จริงเพื่อทดสอบดูว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เป็นตัวแบบที่มีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหวังหรือไม่ (ในขั้นนี้บางครั้งจึงไว้คำว่า การทดสอบประสิทธิภาพของรูปแบบ) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริง หรือทดลองใช้ตัวแบบที่พัฒนาในสถานการณ์จริงจะช่วยให้ทราบอิทธิพลหรือความสำคัญขององค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรต่าง ๆ ในตัวแบบและอิทธิพลหรือความสำคัญของกลุ่มองค์ประกอบหรือกลุ่มตัวแปรในรูปแบบผู้วิจัยปรับปรุงแบบใหม่ โดยตัดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่พบว่ามีอิทธิพลหรือมีความสำคัญย่อยออกจากรูปแบบของตน ซึ่งจะทำได้รูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

ในการวิจัยเรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

เสกสรร ประเสริฐกุล (2537, น. 18) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจความเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาทของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลตนเอง

อารีย์ วงศ์อารยะ (2537, น. 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจภารกิจบางอย่างในความรับผิดชอบของส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและวินิจฉัยสั่งการเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 , น.1 - 4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์ปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการกระจายอำนาจหมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองแล้วเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิทย์ พวงงาม (2548, น. 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็น การ โอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปชุมชนซึ่งตั้งอยู่ที่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจาก การปกครองส่วนกลาง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2548, น. 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ว่าปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สมคิด เล็กไพฑูรย์ (2550, น. 35) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงหมายถึงการที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางส่วนในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการ โดยมี การกำกับดูแลตลอด เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น รัฐบาลปัญหา และแนวทางแก้ไขที่ตรงจุด

2.2.1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตระกูล มีชัย (2538, น. 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพประสิทธิผลของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550, น. 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้นมีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้รายการในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงการเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในพื้นที่ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นองค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจกรรมได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้หรือมีแค่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริการส่วนกลางหรือราชการบริการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยได้สรุปกลับการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมี องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคล ต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เองคือการเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2) มีอำนาจในการบริหารงานความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็น หลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีการให้อำนาจ อิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกครองท้องถิ่น นั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการ กำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลาย ระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชน บางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับ เลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็น หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4) มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ในการกระจายอำนาจ ถ้าสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติได้จริงได้ ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีการแทรกแซงจากส่วนอื่น ย่อมทำให้องค์กรปกครอง ท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

2.2.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธีตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535, น. 26 , อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์, 2540, น. 28) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือการกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็น การกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538, น. 23 - 25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจให้เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการบางอย่างเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550, น. 29) ได้แบ่งการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือ ที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Locales) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Out Techniques) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริหารสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 2.1

ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ

องค์กร	ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการสาธารณะ
1. กระจายอำนาจพื้นที่		เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
2. กระจายอำนาจทางบริการ		ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

หมายเหตุ ปรับปรุงจาก. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. (พิมพ์ครั้งที่ 1). โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. (2550). กรุงเทพฯ : เติมอักษร.

Cheerna and Dennis (1983 , P. 69 ; อ้างอิงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540, น. 32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to Semiautonomous or Parasternal Agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local Government)

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

2.2.2 การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550, น. 1 - 99) หมวด 4 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนเองได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข โภคสาธารณสุขการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (2550, น. 1 - 99) มีดังนี้

1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนี้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากมีงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็น พนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัด กระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการ สำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น, 2547, น. 37)

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้อง กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจกิจการของตนเองได้มาก ขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้อง กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาค ประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการ ยึดหยุ่นปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนด แผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.3 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการมุ่งแนว ปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น, 2547, น. 42)

1) มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำ แล้วได้มอบให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในบทบาทหน้าที่

2) มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนด้านบุคลากร วิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากฎเกณฑ์การกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปได้ว่าเป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบและปรับบทบาทให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลากรให้เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.4 การถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่น จำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักดำเนินงานดังนี้

1) ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

3) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

4) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการบริหารและประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจนโอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการโดยโอนทั้งภารกิจงบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนดและ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้างเพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เข้าไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

2.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเห็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ในมาตรา 16 ซึ่งให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดรับการบริหารสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, น. 43 - 44)

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

- 5) การสาธารณสุขการ
- 6) การส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- 7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 9) การจัดการศึกษา
- 10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส
- 11) การบำรุงรักษาศิลปประจําชาติประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 14) การส่งเสริมกีฬา
- 15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน
- 16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 18) การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำ
- 19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 22) จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย
โรงมหรสพและสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
- 24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน
ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
- 25) การผังเมือง
- 26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 28) การควบคุมอาคาร

- 29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็น การกระจายอำนาจทางการปกครองให้้องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

2.2.6 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

2.2.6.1 ความเป็นมา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจภายใน 4ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ. 25498 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 321 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการ

จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหารการบริการงานบุคคลากร การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายรวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, น. 1 - 45)

- 1) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
- 3) ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้
- 4) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองแบ่งเป็น

3 ประเภท

4.1) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการ
สาธารณะเอง

4.2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

4.3) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

6) การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ
จะดำเนินการได้

2.2.6.2 การกิจที่จะถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการได้ระบุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับ โอนและระบุ
กิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควร
บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้
เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์
ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับ
ชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็น ขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับ
โอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป
เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ
คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความ
เห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม จาก 11
กระทรวงโดยมีภารกิจ ทั้ง 6 ด้าน

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

1.1) การคมนาคมและการขนส่ง

1.2) ทางบก

1.3) ทางน้ำ

1.4) สาธารณูปโภค

1.5) แหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

1.6) สาธารณูปการ

1.7) การจัดให้มีและควบคุมตลาด

1.8) การผังเมือง

1.9) การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

2.1) การส่งเสริมอาชีพ

2.2) งานสวัสดิการสังคม

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 ควบคุมโรคติดต่อการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มี ภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

3.1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยวมีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

- 4.1) การวางแผน
- 4.2) การพัฒนาเทคโนโลยี
- 4.3) การส่งเสริมการลงทุน
- 4.4) การพาณิชย์กรรม
- 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 การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

- 5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

6.1 การปกครอง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

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

2.2.6.3 แผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้นได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, น. 7 - 9)

2.2.6.3 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะเอง รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริหารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

3) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการบริการและประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจน โอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนด และไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

2.2.6.4 ระยะเวลาการถ่ายโอน

1) ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547, น. 10 - 11)

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1 - 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) โดยเป็นการถ่ายโอนตาม มาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการ กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งนั้น

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่น จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชน จะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนิน กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี การพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมาก ขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริการ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ จะเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุสุพจน์ ทราญแก้ว, 2548, น. 58 -5 9)

2.2.6.5 ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอน

ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 25432, น. 15)

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ทางบก ทางน้ำด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำและระบบประปาชนบท ด้านสาธารณูปการ การจัดให้มี ตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การจัดการศึกษา ในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี แลภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุจาก

2.2.6.6 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่า รัฐต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม ดังนั้นในการวางแผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับเรื่องของรายได้ บุคลากร จำนวนประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพการให้บริการประสิทธิภาพทางการบริหารและโอกาสในการพัฒนาของท้องถิ่น

1) ปัจจัยด้านประชากร

ในการประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองงานด้านเงินอุดหนุนและเงินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ได้พิจารณาหลักการจัดสรรภารกิจดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547, น. 104 – 105)

จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน เช่นการบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดสรรให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์กีฬา จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์จัดสรรตามจำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ ศูนย์ถ่ายเทอดเทคโนโลยีการเกษตรจัดสรร

ตามจำนวนศูนย์ สำหรับกรณีแหล่งน้ำให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ประชากรการจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กัน โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

2) จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายการกระจายอำนาจเป็นเรื่องดีสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โกวิทท์ พวงงาม (2548, น. 36) ได้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

3) จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครองทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากคัดเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

4) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจอาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวมผู้ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเองทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการบริหารราชการส่วนกลาง

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรอบของรัฐธรรมนุญและกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี้จะมีการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหาร โดยมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

2.2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.2.7.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับล่างของชุมชนในประเทศ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519, น. 4 , อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง, 2540, น. 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

โกวิท พวงงาม (2545, น. 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละ ท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

วุฒิสาร ตันไชย (2547, น. 1) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ลิขิต ชีรเวทิน (2548, น. 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้

โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมศักดิ์ พรหมเชื้อ (2557, น. 142) ได้สรุปการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารกิจการภายในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล และดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นเอง ถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่ในการให้อำนาจในส่วนนี้ไม่ใช่การให้ความเป็นอิสระที่เป็นเชิงของการปกครองแบบรัฐอิสระ ท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ

Wit (1967, p. 14 - 21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมดหรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Mongtahu (1984, p. 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

Holloway (1959, pp. 101 – 103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจ การปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง และยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างหลวม ๆ ของรัฐบาลกลาง

2.2.7.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ หลายอย่างโดยนักวิชาการ ได้เสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

1) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, น. 20) ได้สรุปไว้ดังนี้

1.1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารเกิดการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบนแต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1.3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

1.3.2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่

ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงมักเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

1.3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาวรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จะเห็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

1.4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดีการบริหารงานจึงเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง กรเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

1.6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจาการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งพาตนเองได้

2) การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (พิรสิทธิ์ คำานวนศิลป์, 2541, น. 95)

2.1) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญนั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัวกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.4) การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพันและมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

2.5) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

3) องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นนั้นมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธวุฒิสถ์, 2537, น. 100)

3.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

3.2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3.3) มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.4) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

4) ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาประโยชน์ที่ได้จากปกครองท้องถิ่นนั้นพรชัย เทพปัญญาได้ระบุว่าอาจถือตามแนวคิดของมอเตสกีเออ (Quieu, pp. 1689 - 1755) และลันด์ควิสต์ (Lundquist, 1756 , อ้างถึงใน พรชัย เทพปัญญาและคณะ, 2537, น. 14 - 15) ดังนี้

4.1) ประโยชน์ตามแนวคิดของมองเตสกีเออ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ 2537, น. 14 - 15) มองเตสกีเออ นักปราชญ์ เรื่องนามฝรั่งเศสสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกีเออในครั้งกระโน้นเหมาะกับความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันมากเพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้น ถ้าการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูงได้รับความคุ้มครองสิทธิของพวกเขา รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเองและกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้วสภาพของประชาชนดังกล่าวจะขัดขวางการเกิดปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ดีที่สุดเพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำ หรือถ้ามีใครจะทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

4.2) ประโยชน์ตามแนวคิดของลันด์ควิสท์ (พรชัย เทพปัญญา และคณะ, 2537, น. 14 - 15) ลันด์ควิสท์ ได้เขียนไว้ในหนังสือ วิถีทางและเป้าหมายของการกระจายอำนาจว่าการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสถียรภาพประโยชน์เรื่องเสรีภาพนั้นคุณได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น และเลือกนโยบายที่จะนำมาใช้ปกครองประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงออกได้ตามสิทธิของเขา ส่วนประโยชน์ในด้านความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น คุณได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศแถบยุโรปตะวันตก โดยทั่วไปว่า ท้องที่ใดมีการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการคมนาคมเจริญก้าวหน้ากว่าท้องที่ที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่น เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้การบริการงานตรงตามความต้องการของประชาชนและผู้บริหารงานจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงานโดยตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการ

4.3) ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไป ลิซิต ซีรเวคิน (2540, น. 103) ระบุว่าประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

4.3.1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชน

เข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการเมืองถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาการเมืองด้วย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในระบอบการเมืองและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

4.3.2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำ โครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นต่อสังคม เช่น การบริหารสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ เช่นการจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลางก็จะทำให้มารบกวนดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้าตามไปด้วย

5) ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

5.1) ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น

5.2) สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประธาน สุวรรณมงคล, 2547, น. 4 - 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

5.2.1) เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเอง ทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาการก่อหนี้ เป็นต้น

5.2.2) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุน้ำที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

5.2.3) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากกาเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากกาเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากกาเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปการให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงานตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5.2.5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอสาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมี

ประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

5.2.6) มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ตัวอย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเกิดเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5.2.7) มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีองค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเจตนารมณ์ของประชาชน

2.2.8 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อลงกรณ์ อรรคแสง (2547, น. 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

เป็นองค์กรในชุมชนท่ามีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐมีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่นประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ภาพรวมของการปกครองส่วนท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 21)

ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณา ดังนี้

2) จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะ

จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวอย่างมีประชากร มีพื้นที่เท่าไรขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรจะมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3) ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากรถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่นมักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูงและหรือมีการตัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจายการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มี ความสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

4) รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

5) เจตนา ธรรมเนียมและความเห็นของประชาชนเป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วน of ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเองระดับ ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งสิ้นด้านการคลังกาจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.9 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยไว้ ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 41) ได้อธิบายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างเป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักรสำคัญในการกระจายอำนาจทางการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาการบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ ให้มีลักษณะองค์การเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสระในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการที่ใกล้ชิดตัว และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล

ในการดำเนินการวิจัยเรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาล ตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยได้ศึกษาปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ด้านบุคลิกภาพ

ความหมายของบุคลิกภาพ

กันยา สุวรรณแสง (2536, น. 77) ได้ให้ความหมายของบุคลิกภาพว่าบุคลิกภาพ หมายถึงแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลที่คนทั่วไปรับรู้ได้

กิตติมา ปรีดีดิลก (2537, น. 247) ได้ให้ความหมายของคุณลักษณะด้านบุคลิกภาพไว้ว่า คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ซึ่งเกี่ยวกับภาพลักษณ์สมรรถภาพทางร่างกาย อารมณ์ พฤติกรรมที่เป็นเอกลักษณ์นิสัยประจำตัวที่นำเลื่อมใส น่าเคารพศรัทธาและคูดี

ชาญชัย อาจินสมาจารย์ (2540, น. 97 - 100) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จต้องมีคุณสมบัติด้านบุคลิกภาพ ดังนี้

1. คุณสมบัติทางกาย
 - 1.1 ว่องไว สง่า
 - 1.2 บุคลิกภาพมีเสน่ห์
 - 1.3 แต่งตัวง่าย ๆ มีรสนิยม
 - 1.4 เสียงพูดชัดเจน

- 1.5 อธิบายได้เป็นไปตามธรรมชาติ
- 1.6 มีอุปนิสัยสม่ำเสมอ
- 1.7 สุภาพดี
2. คุณสมบัติทางสติปัญญา
 - 2.1 มีความสามารถในการมอบหมายงานให้ผู้อื่น
 - 2.2 มีเจตคติชอบสอบสวน
 - 2.3 ตระหนักในบทบาทของตนเอง
 - 2.4 มีความสามารถในการก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์
 - 2.5 มีทักษะในการปฏิบัติงาน
 - 2.6 ฉลาด
 - 2.7 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
 - 2.8 มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเด็กและความเจริญงอกงามของเด็ก
 - 2.9 มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคม
 - 2.10 รู้จุดอ่อนของตนเอง
 - 2.11 มีความสามารถในการติดต่อสื่อความหมาย
 - 2.12 มีความสามารถในการวางแผนได้อย่างดีและเป็นระบบ
 - 2.13 เข้าใจความแตกต่างระหว่างบุคคล
 - 2.14 มีความรู้กว้างขวาง
- 3) คุณสมบัติทางอารมณ์
 - 3.1 มีความสามารถเข้าใจในอารมณ์ของคนอื่น
 - 3.2 จำในรำเรียงและมีความสุข
 - 3.3 มีอารมณ์มั่นคง
 - 3.4 ตัดสินใจด้วยเหตุผล
 - 3.5 ไม่ตื่นตื้นง่าย
 - 3.6) ไม่เสียใจเมื่อประสบกับปัญหา
 - 3.7 มีความหวัง
 - 3.8 แรงจูงใจสูง
4. คุณสมบัติทางส่วนบุคคล
 - 4.1 มีสามัญสำนึก

- 4.2 มีความคิดสร้างสรรค์
- 4.3 เป็นที่ฟังของคนอื่นได้
- 4.4 มีความเสียสละ
- 4.5 มีความยุติธรรม
- 4.6 ไม่คุยโอ้อวด
- 4.7 เป็นคนเปิดเผย
- 4.8 เป็นคนเชื่อถือได้
- 4.9 เคารพบุคลิกภาพของคนอื่น
- 4.10 มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 4.11 เป็นคนแก้ปัญหาเก่ง
- 4.12 อดทนต่อจุดอ่อนของคนอื่น
- 5. คุณสมบัติทางสังคม
 - 5.1 ว่องไวและปรับตัวเข้ากับสังคมได้
 - 5.2 หลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ไม่จำเป็น
 - 5.3 ให้ความร่วมมือกับบุคคลอื่น
 - 5.4 เสียสละเพื่อความก้าวหน้าของสังคม
 - 5.5 มีความยุติธรรมและเสมอภาค
 - 5.6 เป็นความเชื่อถือของบุคคล
 - 5.7 แก้ปัญหาให้บุคคลอื่นได้
 - 5.8 มีความซื่อสัตย์
 - 5.9 รู้ปัญหาของคนอื่น
 - 5.10 สนใจในกิจกรรมของสังคม
 - 5.11 มีความอดทน
 - 5.12 เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย
 - 5.13 มีน้ำใจต่อการให้บริการต่อสังคม
 - 5.14 มีความจริงใจ
 - 5.15 เข้าใจความสามารถและความฉลาดของคนอื่น
 - 5.16 อุทิศตนเพื่องานของสังคม

6. คุณสมบัติทางศีลธรรม

- 6.1 มีความสามารถในการแยกแยะสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ดี
- 6.2 มีความเชื่อในค่านิยมแบบประชาธิปไตย
- 6.3 มีจริยธรรม
- 6.4 คุณลักษณะดี
- 6.5 มีอุดมการณ์สูง
- 6.6 ควบคุมตัวเองได้

7. ทัศนคติในตัวเอง

7.1 เคารพตัวเอง

นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2544, น. 41) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

- 7.1.1 หน้ายิ้ม
- 7.1.2 มือไหว
- 7.1.3 ใจพัฒนา
- 7.1.4 แสวงหาความคิดใหม่
- 7.1.5 ตั้งใจและทำจริง
- 7.1.6 ไม่ชิงหาแต่อาภิส
- 7.1.7 ฟังความคิดของผู้อื่น
- 7.1.8 เร่งรีบกับงานที่ทำ
- 7.1.9 เป็นผู้นำองค์กร
- 7.1.10 อาจหาญต่อกรกับอุปสรรค
- 7.1.11 ไม่ถูกชักด้วยสอพอ

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คุณลักษณะที่ดีของผู้นำด้านบุคลิกภาพ จึงหมายถึงลักษณะของผู้นำเกี่ยวกับภาพลักษณ์ ที่แสดงออกทั้งทางกาย ทางใจ และสติปัญญา ให้บุคคลอื่นรับรู้ได้ อันได้แก่ ว่องไวและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ แต่งกายสุภาพบุคลิกภาพดี ฉลาดมีความรู้ความสามารถ มีสุขภาพดี ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะในการปฏิบัติงานรวมถึงมีความสามารถในการวางแผนได้ดีและเป็นระบบ

2.3.2 ด้านความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบของผู้นำนั้น ได้มีการกล่าวกันไว้มากมายทั้งที่เป็นทศนะส่วนตัวที่เกิดจากประสบการณ์และผลจากการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการ จึงได้มีนักวิชาการจำแนกไว้แตกต่างกันอย่างน่าสนใจ ผู้นำที่ดีควรมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองตามที่ได้รับมอบหมาย จึงมีผู้ทรงคุณวุฒิ นักบริหาร ได้จำแนกบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้นำ ดังนี้

ศรีพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, น. 215 - 217) ได้สรุปความรับผิดชอบของผู้นำไว้ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อองค์กรในฐานะผู้นำกลุ่ม ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายวางเป็นกำหนดนโยบายติดตามงานอยู่เสมอ หากพบข้อบกพร่องต้องรีบแก้ไขช่วยเสริมสร้างปริมาณและคุณภาพของงานให้ได้รับผลสูงสุด
2. ความรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่น ได้แก่ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ
4. ความรับผิดชอบต่อตนเอง ได้แก่ สอนตนเองให้เป็นผู้เป็นที่ดีและเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในอำนาจหน้าที่ของตนเองตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์กรในฐานะผู้นำ แก้ไขและช่วยเสริมสร้างปริมาณและคุณภาพของงานให้ได้รับผลสูงสุด ติดตามงานอยู่เสมอ ความรับผิดชอบต่อสังคมไม่เอารัดเอาเปรียบ มีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่น เปิดใจกว้างและยอมรับความผิดพลาดของตนเอง

2.3.3 ด้านการตัดสินใจ

2.3.3.1 ความหมายของการตัดสินใจไม่มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายของการตัดสินใจไว้หลายท่าน ดังนี้

สมพิศ วิชญาวิเชียร (2542, น. 229) อธิบายว่า การตัดสินใจ หมายถึง การที่ผู้นำรู้จักวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ เมื่อเลือกทางแก้ไขปัญหาได้แล้วควรวางแผนรองรับในกรณีที่เกิดปัญหาไม่สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายเพิ่มอีก

กิติ ดยัคคนนท (2543, น. 34 - 35) ได้กล่าวถึง การตัดสินใจของผู้นำว่าเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำหรือผู้บริหารผู้นำหรือผู้บริหารผู้นำจะต้องค้นหาความจริงทุกแง่ทุกมุม ประเมินความเป็นไปได้หรือเป็นไปได้หรือไม่ได้อย่างละเอียด แล้วจึงตัดสินใจว่าทำ หรือไม่ทำถ้า

ตัดสินใจว่าต้องตอบว่าได้อะไร ทำทำไม ทำเพื่ออะไร ทำเรื่องใดก่อนหลัง แต่ละเรื่องที่ทำนั้นจะอย่างไร มีกี่วิธีแต่ละวิธีจะทำเมื่อใด เมื่อมีการตัดสินใจภายหลังการวิเคราะห์ และประเมินข้อมูลต่าง ๆ ถึงความเป็นไปได้ จึงมีการวางแผนงานโดยกำหนดเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ซึ่งลักษณะผู้ตัดสินใจตามทฤษฎีของ Ernest ว่ามี 4 แบบ คือ

1. แบบคิเลศ คือ ผู้ตัดสินใจแบบนี้จะใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ในทุก ๆ ทางเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจอย่างรอบคอบ สมเหตุสมผล ตามข้อมูลสถิติและหลักฐานต่าง ๆ ที่สามารถรวบรวมรวบรวมมาได้เพื่อให้เกิดภาวะสร้างสรรค์อย่างเต็มที่

2. แบบยอมรับ คือ เป็นของผู้ตัดสินใจที่รับเอาผลสรุป รายงานและข้อเสนอแนะของผู้ได้บังคับบัญชามาดำเนินการ โดยที่ตนเองไม่ต้องใช้ความคิดตัดสินใจด้วยตนเอง ถ้าข้อเสนอแนะนั้นดี ถูกต้อง ตรงไปตรงมา ก็จะบังเกิดผลดี แต่ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาตั้งใจมือคดหรือความรู้กับแคบในเรื่องนั้นข้อเสนอแนะนั้นอาจไม่ถูกต้องและเป็นอันตรายอย่างยิ่งถ้านำไปใช้

3. แบบกล้าหาญ คือ ผู้ตัดสินใจที่ชอบขโมยความคิดใหม่ ๆ ของผู้อื่นมาเป็นความคิดของตนเอง แล้วบอกว่าเป็นความคิดของตนเอง ดังนั้น ตามความเป็นจริงจึงไม่ใช่เป็นคนเก่งหรือผลงานดีเด่นเพราะผลงานที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากสมองของตน แต่ไปขโมยเอาสมองของคนอื่นมาใช้ นับว่าเป็นคนฉลาดในทางไม่สุจริต มีเล่ห์เหลี่ยม

4. แบบสะสม คือตัดสินใจแบบนี้ใช้วิธีฉวยโอกาส ไซ้เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงและตลปตะแลงในการตัดสินใจ การตัดสินใจของคนประเภทนี้จึงเชื่อถือได้ยาก

กวี วงศ์พุม (2550, น. 6) กล่าวว่า การตัดสินใจ คือ การพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทางผู้นำต้องตัดสินใจด้วยหลักเหตุผลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวจะเกิดประโยชน์สูงสุด

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า การตัดสินใจ หมายถึง การพิจารณาทางเลือกในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้นำ ซึ่งต้องรู้จักใช้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องในการตัดสินใจ มีการวางแผนในการตัดสินใจ รู้จักรวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ตัดสินใจด้วยหลักเหตุผล ยึดระเบียบกฎหมายอันดีที่กำหนดแนวทางเอาไว้ ตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ไม่ใช่เล่ห์เหลี่ยมในการตัดสินใจ มีความกล้าตัดสินใจ ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ประกอบการตัดสินใจอย่างรอบคอบ

2.3.4 ด้านการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการทางการบริหารที่จะส่งข่าวสารและความเข้าใจของบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งหรือจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานทำงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การติดต่อสื่อสารบางทีก็เรียกว่า การสื่อสาร สื่อข้อความ การสื่อสารสัมพันธ์และการติดต่อราชการแต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า การติดต่อสื่อสาร การเป็นผู้นำจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายแต่ละฝ่ายต้องรับทราบนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เข้าใจตรงกัน จึงมีผู้ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารไว้ดังนี้

ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์ (2540, น. 233) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การติดต่อสื่อสาร คือ การแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ความคิดเห็น หรือความรู้ดีระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป นอกจากนั้นยังหมายถึงการติดต่อกันโดยการพูดจา ทางจดหมายสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่สมาชิกองค์การนั้น ๆ สามารถเข้าใจกันได้

ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์ (2540, น. 235) ให้ทัศนะไว้ว่า รูปแบบและลักษณะที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารมีลักษณะ ดังนี้

1. ด้วยวาจา เช่น การสั่งการ การรายงาน การประชุมปรึกษางานด้วยการเขียน เช่นการออกคำสั่งเป็นอาลักษณ์อักษร ประกาศ จดหมายเวียน จดหมายหรือติดต่อ การเขียนมีความจำเป็นในวงราชการและในทางธุรกิจ เพราะจะต้องเก็บไว้เป็นหลักฐาน
2. ด้วยการสังเกตและเรียนรู้ท่าทีของแต่ละคน จะทำให้ทราบบรรยากาศของหน่วยงานนิสัยใจคอ และทัศนคติของคนในหน่วยงานด้วยตัวเลข เช่น การลงทะเลเบียนโดยใช้คอมพิวเตอร์ การใช้ตัวเลขรหัสประจำตัว การใช้เลขรหัสแทนหน่วยงานต่าง ๆ
3. ด้วยรูปภาพและแผนภูมิ บางครั้งช่วยให้การสื่อสารเข้าใจเร็วขึ้น เช่น สถิติต่าง ๆ
4. ด้วยรหัส การส่งสัญญาณต่าง ๆ ทางกาทรทหาร และเครื่องโทรสาร สัญญาณนกหวีด และสัญญาณไฟ

นอกจากจากนี้ยังมีการจำแนกประเภทของการติดต่อสื่อสารออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การติดต่อสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) เป็นการส่งข่าวสารจากผู้ส่งไปถึงผู้รับไม่มีโอกาสที่จะตอบสนองไปยังผู้ส่ง

2. การติดต่อสื่อสารสองเดี่ยว (Two-way Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารสองทางเป็นการโต้ตอบระหว่างผู้รับกับผู้ส่ง

นพพงษ์ บุญจิตราคุณ (2544, น. 150 - 151) ได้กล่าวถึงหลัก 7 ประการของการติดต่อสื่อสารที่มีอิทธิพลต่อการส่งสาร มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. มีความเชื่อถือได้ของผู้ให้ข่าวสารและแหล่งข่าว
2. มีความเหมาะสมในการใช้ท่าทางภาษาคำพูดให้กลมกลืนกับสังคมวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสถานการณ์
3. เนื้อหาสาระจะต้องให้ประโยชน์และน่าสนใจกับผู้รับสารความสม่ำเสมอ และความต่อเนื่อง การสื่อสารจะได้ผลดีก็ด้วยการรู้จักทำให้สม่ำเสมอ ไม่ขาด ๆ หาย ๆ และมีการส่งสารอย่างต่อเนื่อง
4. ช่องทางของข่าวสาร ทางผ่านที่ถูกต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ความสามารถของผู้รับสารต้องรู้ถึงความสามารถ เช่น ความรู้ นิสัยสถานที่ และโอกาสก็จะช่วยให้ผู้รับเข้าใจได้ง่าย
5. ความแจ่มชัด ข่าวสาร ที่ส่งต้องเป็นภาษาที่ไม่กำกวม การพูด การพิมพ์ ต้องชัดเจน

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ด้านการติดต่อสื่อสาร หมายถึง การสื่อความหมายด้านการพูด การเขียน การสั่งการที่ชัดเจน ใช้วาจาที่สุภาพอ่อนโยน กล่าวแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อที่ประชุมและต่อผู้อื่น แสดงกิริยา วาจา ได้อย่างเหมาะสม มีมนุษยสัมพันธ์ดี มีความสามารถในการสื่อสารให้ผู้อื่นเข้าใจและปฏิบัติตามได้ รู้จักสังเกตและเรียนรู้ท่าทีของบุคคลอื่น มีลักษณะในการพูด

2.3.5 ด้านคุณธรรมและจริยธรรม

ฉลอง มาปริดา (2537, น. 32) กล่าวว่า ความหมายของคุณธรรม คือ ความดีสูงสุดที่อยู่ในดวงจิตและกล่าวอีกว่า คุณธรรมของผู้ปกครองหรือผู้นำส่วนใหญ่มาจากหลักธรรมจากพระพุทธศาสนา อันได้แก่ ทาน คือ การให้ การเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ปริจาคะ คือ การเสียสละเพื่อส่วนรวม เสียสละเพื่อประโยชน์หรือความสุขส่วนตนมีททวะ หมายถึง ความสุภาพอ่อนโยน ทั้งกายและวาจา ไม่แข็งกระด้างอวิโรธนา หมายถึง ความสงบเสถียร และการมีสติควบคุมรักษามารยาทไม่ให้ผิดระเบียบประเพณี ตลอดจนกฎหมายและศีลธรรมให้สุภาพเมื่อจะเสียขันติคือ คือ ความมี ศีลธรรม ตำรวม ควบคุมความพฤติกรรมทางกาย วาจาให้เรียบร้อยอาชวะ คือ ความซื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงาน ตอบบุคคลอื่น และมีความกตัญญู

ตั้งอยู่ในจริยธรรมไม่ประพฤติหลอกลวงคนที่อยู่ร่วมกัน ถ้าไม่ซื่อตรงต่อกันจะเกิดความแตกร้างขันธ์ดี คือ ความอดทน อดกลั้น รู้จักเข้าใจและห้ามตนเอง ทนทานต่อกิเลสและทุกข์ ตปะ คือ การมีสำรวมหรือธรรมที่ทำลายหรือขจัดความชั่ว เป็นอำนาจที่ทำให้เกิดความเคารพยำเกรง อักโกระ คือ ความไม่โกรธกริ้ว มีความเมตตา รักและปรารถนาดีต่อผู้อื่น อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียน มีความกรุณาช่วยเหลือให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ปกครอง โดยยุติธรรม คือ เว้นจากความลำเอียงลำปรัยธรรม 7 คือ เป็น(รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักคน รู้จักประมาณ รู้จักกาลเวลาอันสมควร รู้จักประชาชน รู้จักเลือกบุคคล

อิทธิพล 4 คือ คุณธรรมที่ทำให้สำเร็จตามประสงค์ 4 อย่าง คือ ความพอใจรักใคร่ ในสิ่งนั้น เพียงประกอบในสิ่งนั้น เอาใจใส่ใฝ่ในสิ่งนั้น หมั่นไตร่ตรองพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้นมรรค 8 คือ มีปัญญาเห็นชอบ ดำริชอบ วาจาชอบ เลี้ยงชีวิตชอบ ทำการชอบ เพียรชอบ ระลึกชอบ และตั้งใจชอบ

วิลาวัลย์ โชติเบญจมาภรณ์ (2538, น. 20 - 21) กล่าวได้ว่า ผู้บริหารที่มีคุณธรรมจริยธรรมมีลักษณะ ดังนี้

1. ต้องรู้จักผูกใจผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการให้การยอมรับ และปฏิบัติต่อ
2. ผู้ใต้บังคับบัญชาเหมือนปฏิบัติตัวต่อตนเอง
3. ต้องใช้หลักธรรมเพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธอันดี
4. ต้องรู้จักเผชิญปัญหาด้วยความอดทนและจริงใจในการแก้ปัญหา

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง การเป็นผู้มีความอดทน อดกลั้น อดออม มีความสามารถในการแยกแยะสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ผิด ใช้หลักธรรมเพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธอันดี มีความยุติธรรมไม่ลำเอียงให้ความเสมอภาคกับทุกคน มีความเสียสละเพื่อส่วนรวมและมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความซื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงานต่อบุคคลอื่นมีความเมตตา รักและปรารถนาดีต่อผู้อื่น มีความประพฤติดีทั้งทางกาย วาจาและใจด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร

สมเดช สีแสง (2541, น. 162) ให้ความหมายของคุณธรรมไว้ว่า คุณธรรม หมายถึง ความรู้สึกผิดชอบ ซึ่งมีอยู่ในจิตใจ สามารถแสดงออกได้ทางกายและวาจาได้

สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ (2542, น. 45) ให้ความหมาย คุณธรรมไว้ว่า คุณธรรม หมายถึง ความประพฤติดี จิตสำนึกดี การตัดสินใจดี มีจิตใจในระดับมโนธรรม

นิรัตน์ สัจจจีน (2548) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคตต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนว่าในอดีตเป็นอย่างมาก การที่จะรับมือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะมากขึ้นและมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสู่ภาวะผู้นำเป็นแนวคิดที่นักวิชาการศึกษากันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานมีกระบวนการทัศน์ในการศึกษาและการอธิบายภาวะผู้นำหลายกระบวนการทัศน์ด้วยกัน ในปัจจุบันกระบวนการทัศน์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการทัศน์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและมีการนำไปศึกษาวิจัยทั้งทดลองและวิจัยภาคสนามกับองค์กรต่าง ๆ หลายประเภท โดยขอบเขตระดับสากลหลากหลายวัฒนธรรมผู้บริหารองค์กรจำนวนมากไม่น้อยใช้ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนเป็นหลักในการบริหารและในบางองค์กรนั้นผู้บริหารก็ใช้ภาวะผู้นำอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้บริหารประเภทนี้จัดเป็นผู้บริหารที่ใช้การนำแบบปล่อยเสรีผลการศึกษาทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศได้พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลให้องค์กรมีประสิทธิภาพผลสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนซึ่งใช้การนำแบบการให้รางวัลตามสถานการณ์และการจัดการอย่างกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขขยวั้นก็มีอิทธิพลเชิงบวกต่อประสิทธิภาพขององค์กร เช่นเดียวกัน ขณะที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนแบบการจัดการอย่างเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไขขยวั้น และภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรีไม่ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพผลและในบางกรณีกลับทำให้ประสิทธิภาพผลตกต่ำลง

น้ำผึ้ง โพธิ์ทอง (2549) ได้เสนอให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนำแนวทางของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนที่ทำให้้องค์กรเกิดประสิทธิภาพไปปฏิบัติ ได้แก่การสร้างบารมีและการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมคติ การจูงใจเพื่อสร้างแรงคลใจในการปฏิบัติงานกับสมาชิกองค์กร การกระตุ้นและสาบปัญหาให้แก่สมาชิกเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรเรียนรู้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเพื่อให้องค์กรมีบรรยากาศการทำงานที่ช่วยเหลือเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ตลอดจนการให้รางวัลและการลงโทษอย่างมีกฎเกณฑ์เสมอภาคกัน

2.3.6 ด้านการเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้

ศรีเรื่อน ลิจิตเดชาโรจน์ (2545) ได้อธิบายลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้ในแนวทางของการสร้างนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรมีแรงขับและความสามารถในการพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่องโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ ถูกจ้างและเรียนรู้จากหน่วยงานอื่นในองค์กรแห่งการเรียนรู้มีนวัตกรรมที่ก้าวไกลและมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความชัดเจนในการเริ่มตอบและมีบทสรุปแต่จะไม่มีการหยุดยั้งในแง่ของกระบวนการพัฒนาอย่าง

ต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้กลายเป็นงานประจำวัน และ นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย และมีความพิเศษมากมาย สิ่งเหล่านี้เริ่มต้นจากความงามในแนวทางของการดำเนินชีวิต ในองค์กร โดยสังเกตจากผู้บังคับบัญชาและจะเป็นแนวทางในการช่วยพัฒนาองค์กรต่อไป หัวใจของการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้คือการเสริมสร้างวินัย 5 ประการ (The Fifth Disciplines) (ให้เกิดผลจริงจิงในรูปของการนำไปปฏิบัติแก่บุคคล ทีม และองค์กรอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหากองค์กรใดมีองค์ประกอบครบทั้ง 5 ประการ ได้แก่ ความรอบรู้ของบุคคล (Personal Mastery) แบบแผนความคิดอ่าน (Mental Model) วิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) การเรียนรู้ของทีม (Team Learning) การคิดอย่างเป็นระบบ Systems Thinking)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) ในระบบราชการไทยโดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นได้นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้ซึ่งกล่าวว่าส่วนราชการมีหน้าที่การพัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้เป็นลักษณะขององค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากนี้การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในการบริการราชการแนวใหม่ นั้น ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ในพระราชกฤษฎีกาลบนี้คงกำหนดเป็นหลักการว่าส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้นการบริหารจัดการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในองค์กร ได้แสดงความสามารถของตนอย่างเต็มที่และอย่างต่อเนื่องเพื่อร่วมกันสร้างผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการ โดยองค์กรสนับสนุนให้สมาชิกทุกคนในองค์กรได้คิดใหม่ได้ทำงานร่วมกันและเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน

สุดารัตน์ วิเลิศศักดิ์ (2549) แนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นแนวคิดทางการบริหารอีกแนวคิดหนึ่งที่เป็นการบริหารจัดการคุณภาพเพื่อการสร้างสรรค์ (Empowering Dedication) และเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตย ขยายขีดความสามารถของผู้คนทั้งองค์กรอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างสรรค์อนาคตแกนหลักขององค์กรแห่งการเรียนรู้ นั่นคือ “ระบบย่อยของการเรียนรู้” ทั้งในระดับของปัจเจกบุคคลกลุ่มและระดับองค์กรซึ่งจะนำไปสู่วิธีการให้เป็น

องค์การแห่งการเรียนรู้ เพราะการเรียนรู้ในระดับองค์กรต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบซึ่งภาวะผู้นำนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ซึ่งการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้นั้นผู้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ เพราะผู้บริหารแต่ละคนจะนำทางและทำให้กระบวนการความร่วมมือง่ายขึ้น โดยบทบาทของผู้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นผู้นำจะมีส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวะผู้นำขององค์กรเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อองค์การแห่งการเรียนรู้

2.3.7 ด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร

สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (2550) ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 กำหนดสิทธิของประชาชนในการรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการพร้อมกับการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน ประกอบด้วยการเรียนรู้การให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จัดให้มีโครงการประชุม สัมมนา หรือฝึกอบรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างถูกต้อง แต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการเฉพาะ โดยอาจแต่งตั้งบุคคล หรือคณะกรรมการประจำหน่วยงานเพื่อบริหารงานหรือกำกับดูแลการปฏิบัติฯ สร้างระบบจัดเก็บข้อมูลหรือสำรวจ แก่ไข ปรับปรุง ระบบจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอยู่เดิมให้สามารถทราบถึงวงจรเอกสาร ขั้นตอนการจัดเก็บ ส่วนงานย่อยที่จัดเก็บและสถานที่จัดเก็บให้สามารถค้นหาหรือหยิบใช้ได้จัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือมีที่ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ในกรณีที่เหมาะสม หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการให้บริการข้อมูลข่าวสารนี้ก็ได้ โดยให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วยเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

2.3.8 ด้านสมรรถนะหลัก

2.3.8.1 มีผู้ให้นิยามหรือให้คำจำกัดความของสมรรถนะไว้ดังนี้

เจษฎา ประกอบทริยและ วลัยลักษณ์ เศษรฤทธิ (2547, น. 46) ให้ความหมายของสมรรถนะว่า คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ / ความสามารถและลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อร่วมงานอื่น ในองค์กร

ณรงค์วิทย์ แสนทาง (2547, น. 27) สมรรถนะ คือ ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งงานที่งานนั้น ๆ ต้องการ คำว่า Competency นี้ไม่ได้หมายถึง เฉพาะพฤติกรรมแต่จะมองลึกไปถึงความเชื่อ ทศนคติ อุปนิสัยส่วนลึกของตนด้วย เบาะได้กล่าวถึงความหมายของ Competency ว่าแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทศนคติ ความเชื่อ และอุปนิสัย

กลุ่มที่ 2 หมายถึง กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะของบุคคล (Attributes) หรือที่เรียกกันว่า KSAs ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากพฤติกรรมในการทำงานที่แสดงออกมาของแต่ละบุคคลที่สามารถวัดแลสังเกตเห็นได้

ศุภัญญา รัศมีธรรมโชติ (2548, น. 5) นิยาม Competency ว่ากลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่ง ๆ ซึ่งความรู้ ทักษะและคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับตำแหน่งงานนั้น ๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นมาใหม่ได้ โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา

เสนห์ จุ้ยโต (2548, น. 12) ให้ความหมายของสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ทำให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติงานได้ผลवानที่โดดเด่นกว่าคนอื่น ๆ โดยบุคคลเหล่านี้แสดงคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมดังกล่าวมากกว่าเพื่อร่วมงานอื่น ๆ โดยสถานการณ์หลากหลายกว่าและได้ผลงานดีกว่า

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548, น. 4 - 7) ให้คำจำกัดความสมรรถนะ คือ เป็นกลุ่มพฤติกรรมที่องค์กรต้องการจากข้าราชการ เพราะเชื่อว่าหากข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงานในแบบที่องค์กรกำหนดแล้วจะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดีและส่งผลให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการไว้ กล่าวโดยสรุปสมรรถนะสามารถใช้เป็นสิ่งที่ทำนายผลการปฏิบัติงาน หรือ เป็นส่วนหนึ่งของผลการ

ปฏิบัติงานก็ได้แต่จะใช้ในเรื่องใดผู้ใช้ต้องมีความเข้าใจ เพราะวิธีการประเมินและจุดประสงค์ของการใช้สมรรถนะจะแตกต่างกันไป

อากรณ ภูวิทย์พันธุ์ (2548, น. 22 - 23) ให้ความเห็นว่า Competency หากแปลเป็นภาษาไทยจะหมายถึงความสามารถหรือศักยภาพหรือสมรรถนะ ซึ่งเป็นตัวที่กำหนดรายละเอียดของพฤติกรรมการแสดงออก เป็นการตอบคำถามว่า “ทำอย่างไรที่จะทำให้งานที่ใครมอบหมายประสบความสำเร็จ (How)” มากกว่าการตอบคำถามว่า “อะไรเป็นสิ่งที่หัวหน้างานคาดหวังหรือต้องการ (What)” ทั้งนี้มารกำหนด Competency จะแบ่งออกเป็น 3 มุมมอง ได้แก่ KSA ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกันไปดังนี้

ธำรงค์ดี คงศาสน์ (2551, น. 6) ให้ความหมาย สมรรถนะว่าหมายถึงทักษะ สมรรถนะ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญ แรงจูงใจหรือคุณลักษณะที่เหมาะสมของบุคคลที่สามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลหรือสิ่งที่ถูกส่งสมมาจากการศึกษาทั้งในสถาบันการศึกษา สถาบันการอบรม สัมมนา หรือการศึกษาด้วยตนเอง รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับจากการสนทนาแลกเปลี่ยนแนวความคิดเห็นและประสบการณ์กับผู้รู้ทั้งในสายวิชาชีพเดียวกันและต่างสายวิชาชีพทักษะ (Skills) หมายถึง สิ่งที่จะต้องพัฒนาและฝึกฝนให้เกิดขึ้น โดยจะต้องใช้ระยะเวลาเพื่อฝึกฝนปฏิบัติให้เกิดทักษะนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ทักษะจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) ทักษะการบริหาร/จัดการงาน (Management Skills) หมายถึง ทักษะในการบริหารควบคุมงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบความคิดและการจัดการในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เช่น ทักษะในการมีวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ ซึ่งทักษะดังกล่าวจะแสดงออกถึงการจัดระบบความคิดเพื่อก้าวไปเป้าหมายในอนาคตว่าอยากทำหรือมีความต้องการอะไรในอนาคต

2) ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะงาน (Technical Skills) หมายถึง ทักษะที่จำเป็นในการทำงานตามสายงานหรือกลุ่มงานที่แตกต่างกันไป เช่นงานจัดซื้อจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะที่แตกต่างไปจากงานผลิต ดังนั้นทักษะที่ต้องการของคนทำงานด้านจัดซื้อได้นั้นจะต้องแตกต่างไปจากงานผลิตเช่นเดียวกันคุณลักษณะส่วนบุคคล (Attributes) หมายถึง ความคิดความรู้สึก เจตคติทัศนคติ แรงจูงใจ ความต้องการส่วนบุคคลพบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลนั้นจะเป็นสิ่งที่ติดตัวมาและไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไป Ganesh Shermon ได้กล่าวถึงความหมายของ Competency ในหนังสือของ

เขา ชื่อ Competency Based HRM ไว้ว่า Competency สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย (สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ. 2549, น. 16) คือ

2.1) ความหมายที่ 1 Competency หมายถึง ความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในขอบเขตงานที่รับผิดชอบ

2.2) ความหมายที่ 2 Competency หมายถึงคุณสมบัติที่บุคคลจำเป็นต้องมีเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายทั้ง 2 ประการข้างต้น Shermon ยึดถือ Competency ในความหมายที่ 2 ในการศึกษาของเขา ทั้งนี้เพราะ Competency ในความหมายที่ 2 จะทำให้บุคคลแสดงออกถึงพฤติกรรมอันนำมาสู่ผลความสำเร็จของงานและเขาได้แสดงแนวคิดดังปรากฏในแผนภาพที่ 1 (สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, 2549, น. 16)

สรุปได้ว่า สมรรถนะ หมายถึง กลุ่มพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลที่เกิดจากความรู้ เจตคติ หรือ คุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลอันเป็นปัจจัยสำคัญเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถ และลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์กรความหายของสมรรถนะหลักมีผู้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของสมรรถนะหลัก ได้ดังนี้

ณรงค์วิทย์ แสันทอง (2547, น. 10) ได้ระบุว่าสมรรถนะเกิดได้ 3 ทาง คือ เป็นพรสวรรค์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด เกิดจากประสบการณ์การทำงานและเกิดจากการศึกษาฝึกอบรมและจำแนกสมรรถนะ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อและอุปนิสัยของคนในองค์กรโดยรวมที่จะช่วยสนับสนุนในองค์กรบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์

2. สมรรถนะประจำสายงาน (Job Competency) หมายถึง บุคลิกลักษณะของบุคคลที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อและอุปนิสัยที่จะช่วยส่งเสริมให้คน ๆ นั้นสามารถสร้างผลงานในการปฏิบัติงานตำแหน่งนั้น ๆ ได้สูงกว่ามาตรฐาน

3. สมรรถนะส่วนบุคคล (Personal Competency) หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเชื่อและอุปนิสัยที่ทำให้บุคคลคนนั้นมีความสามารถในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้โดดเด่นกว่าคนทั่วไป เช่น พวกที่สามารถอาศัยอยู่กับแมลงป่องหรืออสรพิษ ได้เป็นต้น ซึ่งเรามักจะเรียก Personal Competency ว่าความสามารถพิเศษส่วนบุคคล

อากรณั ภูวพิทยพันธุ์ (2547, น. 28 - 30) ได้ระบุว่าสมรรถนะเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกของคนที่สะท้อนให้เห็นถึง ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (Personal Attributes) ในพฤติกรรมที่แตกต่างกัน และจำแนกสมรรถนะออกเป็น 4 ประเภท/ระดับ ดังนี้

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง ความสามารถหลักซึ่งสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของคนที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด และหมายถึงลักษณะพฤติกรรมของคนที่สะท้อนเห็นถึงความรู้ ทักษะและคุณลักษณะเฉพาะของคนที่ทุกระดับและทุกกลุ่มงานที่องค์กรต้องการให้มี

2. สมรรถนะในการบริหารจัดการ (Managerial Competency) หมายถึง ความสามารถในการจัดการซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทักษะในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ และหมายถึงความสามารถที่มีได้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับพนักงาน โดยจะแตกต่างกันตามบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ (Role-Based)

3. สมรรถนะประจำสายงาน (Functional Competency) หมายถึง ความสามารถในงานซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของงานต่าง ๆ (Job-Based) หน้าที่ ที่แตกต่างกันความสามารถในงานย่อมแตกต่างกัน สามารถเรียก Functional Competency เป็น Job competency หรือ Technical Competency

4. สมรรถนะส่วนบุคคล (Individual Competency) หมายถึง ความสามารถเฉพาะบุคคลซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของบุคคลที่เกิดขึ้นจริงตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หน้าที่เหมือนกันไม่จำเป็นว่าคนที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจะต้องมีความสามารถที่เหมือนกันMcClelland (สุกัญญา รัศมีธรรม โชติ, 2548 , 17 – 19) ได้อ้างถึงการจำแนกสมรรถนะออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

4.1 สมรรถนะขั้นพื้นฐาน (Threshold Competencies) หมายถึง ความรู้ หรือทักษะพื้นฐานที่บุคคลจำเป็นต้องมีในการทำงาน เช่น ความสามารถในการอ่าน หรือ ความรู้ในสินค้าที่ตนขายอยู่ประจำ เป็นต้น ซึ่งสมรรถนะพื้นฐานเหล่านี้ไม่ทำให้บุคคลมีผลงานแตกต่างจากบุคคลอื่นหรือไม่สามารถทำให้บุคคลมีผลงานที่ดีกว่าผู้อื่นได้ ดังนั้น Competency ในกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากนัก นักวิชาการของกลุ่มถึงขั้นลงความเห็นว่าคุณสมบัติพื้นฐานเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็น Competency

4.2 สมรรถนะที่ทำให้บุคคลแตกต่างจากผู้อื่น (Differentiation Competency) หมายถึง ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีผลการทำงานสูงกว่ามาตรฐานหรือดีกว่าบุคคล

ทั่วไป ซึ่ง Competency ในกลุ่มนี้จะมุ่งเน้นที่การใช้ความรู้ ทักษะและคุณลักษณะอื่น ๆ (ราวถึง ค่านิยมแรงจูงใจ และทัศนคติ) เพื่อช่วยให้เกิดความสำเร็จที่ดีเลิศในงาน อีกทั้งยังเป็น Competency กลุ่มแรก

ประกอบ กุลเกลี้ยง (2548, น. 7) ให้คัมหมาย สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณสมบัติภายในตัวคนหรือตัวผู้ปฏิบัติงานที่ต้องมีไว้ทุกคน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานให้องค์การบรรลุความสำเร็จ

ธีรศักดิ์ คงสาส์ดี (2551, น. 17) สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณลักษณะ สมรรถนะ ความสามารถ คุณสมบัติ ภาคลังคับที่ทุกคนในองค์การจะต้องมี เพราะถือว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญยิ่งขององค์การที่จะช่วยให้พนักงานนั้นเป็นพนักงานสามารถปฏิบัติงานในองค์การได้ตลอด รอดพ้นในขณะเดียวกับบุคคลากรที่ขาด Core Competency ก็ต้องได้รับการพัฒนาหรือหากพัฒนาแล้วไม่ดีขึ้นก็บอกได้ว่าพนักงานคนนั้นคงจะไปกับองค์การนั้นได้ลำบาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) อ้างถึงใน ราชันี วรรณวิชัยถนอม (2549) ให้ความหมาย สมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่ง กำหนดขึ้นเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่ถึงประสงคร่วมกัน

สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2548, น. 20) สมรรถนะหลักขององค์การ คือ สิ่งที่องค์การทำได้ดีที่สุดในเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทางกลยุทธ์ และเป็นแนวทางในการกำหนดกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่ทำให้องค์การมีคมได้เปรียบในเชิงแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่สมรรถนะหลักของบุคคล คือสิ่งที่ทำให้บุคคลทำงานในตำแหน่งที่ตนรับผิดชอบได้ดีกว่าผู้อื่น จึงสรุปความหมายของ สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ และลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ เป็นสมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงคร่วมกันประเภทของสมรรถนะ

2.3.8.2 องค์ประกอบของสมรรถนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของสมรรถนะมีผู้เสนอไว้หลายคนดังนี้

รวีวรรณ เผ่ากัณหา (2548, น. 12) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสมรรถนะทางการบริหารของผู้บริหารระดับภาควิชา สาขาวิชาพยาบาลศาสตรมหาวิทาลัยของรัฐ ได้กำหนดองค์ประกอบสมรรถนะเบื้องต้น 8 องค์ประกอบดังนี้ สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ สมรรถนะด้านการสร้างสัมพันธภาพ สมรรถนะด้านการสื่อสาร

สมรรถนะด้านวิชาการสมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากร สามารถในด้านการบริหารอาจารย์ และสมรรถนะด้านการพยาบาลและการพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ ความสามารถในการวิเคราะห์ งานการกำหนดควิสัยทัศน์และพันธกิจของภาควิชาการกำหนดเป้าหมายของงาน การวางแผนกลยุทธ์และนำไปสู่การปฏิบัติการกำกับให้อาจารย์ดำเนินการตามแผนการประเมินผลการดำเนินงานการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศ การสร้างความร่วมมือประสานงานทั้งในและนอกภาควิชาให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการรวมทั้งความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการอุดมศึกษา นโยบายของมหาวิทยาลัยระเบียบและข้อปฏิบัติต่าง ๆ

2. สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ การสร้างแรงจูงใจที่มุ่งสู่ผลสำเร็จ การตัดสินใจ การแก้ปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ การคิดเชิงริเริ่มสร้างสรรค์ การนำและประสานงานให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การนำกลยุทธ์ระดับคณะไปสู่การปฏิบัติการแปรปรวนและให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของอาจารย์และภาควิชา การตัดสินใจและแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในภาควิชา เชื่อมโยงและนำแผนกหรือนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของคณะและมหาวิทยาลัยการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายของคณะมหาวิทยาลัยการเป็นตัวแทนที่สื่อแสดงความเป็นวิชาการของภาควิชา

3. สมรรถนะด้านสัมพันธภาพ ได้แก่การแสดงความเข้าใจในในผู้ร่วมงาน การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี รู้จักขอร้อง ตอรอง หรือปฏิเสธเมื่อจำเป็น

4. สมรรถนะด้านการสื่อสาร ได้แก่การมีทักษะในการใช้ภาในการพูดฟัง และนำเสนอความคิดเชิงวิชาการที่สร้างสรรค์ มีการมอบหมายงานชัดเจน มีการสื่อความหมายที่ตรงไปตรงมา มีการประชุมที่มีประสิทธิภาพ การเป็นตัวแทน การเจรจาต่อรองหรือการเป็นผู้ประสานงานทั้งกับผู้บริหารระดับสูงหรือเป็นตัวแทนในการสื่อสาร โดยตรงกับคณบดี และการติดต่อกับหน่วยงานภายนอก

5. สมรรถนะด้านการบริหารวิชาการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถในการบริหารหลักสูตรและรายวิชา การเตรียมแหล่งฝึกประสบการณ์วิชาชีพ การมีทักษะการสอนทั้งในชั้นเรียนและในคลินิก มีความสามารถในการทำวิจัยการพัฒนาคณะความรู้ในสาขาวิชา และวิชาชีพ การเป็นที่ปรึกษาสำหรับอาจารย์ที่เป็นนักวิจัยหน้าใหม่ การกระตุ้นและชี้แนะให้มีการกำหนดทิศทางแผนการวิจัยและกลยุทธ์การส่งเสริมให้อาจารย์ได้มีการทำวิจัยอย่างต่อเนื่องรวมทั้งการให้บริการวิชาการแก่สังคม

6. สมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากร ได้แก่ ความรู้ความสามารถใน

การจัดสรรทรัพยากรการสรรหางบประมาณ เพื่อสนับสนุน เอื้ออำนวยความสะดวกจัดสภาพแวดล้อมให้การปฏิบัติงานของอาจารย์บรรลุป้าหมายส่วนตัวและของภาควิชาสมรรถนะด้านการบริหารอาจารย์ ได้แก่ ความรู้ ความสามารถในการสร้างทีมงานและการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ การคัดเลือกอาจารย์ใหม่ การปฐมนิเทศ การเป็นพี่เลี้ยง การให้คำปรึกษาแก่คณาจารย์ในด้านต่าง ๆ กำกับ กระตุ้น ส่งเสริม พัฒนาและการเสริมสร้างพลังอำนาจอาจารย์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุป้าหมายในบรรยากาศแห่งความสุขและความถึงพอใจ

7. สมรรถนะด้านการพยาบาลและการพัฒนาวิชาชีพ ได้แก่ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติการพยาบาล การประสานความร่วมมือกับฝ่ายบริการ และองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการเรียนการสอนในคลินิก และการพัฒนาคุณภาพการบริหารพยาบาล รวมทั้งการเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริการพยาบาลแก่ทั้งพยาบาลและนักศึกษาพยาบาล

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548, น. 11) ได้กำหนดสมรรถนะหลักให้เป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของตำแหน่งข้าราชการทุกตำแหน่ง เพื่อหล่อหลอมค่านิยมละพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน จำแนกออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้นอีก ทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือ กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของบุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในอาชีพ (Expertise) หมายถึง ความขวนขวายสนใจใฝ่รู้ เพื่อสั่งสม พัฒนา ศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของตนในการปฏิบัติงาน ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

4. จริยธรรม (Integrity) หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตน

โดยมุ่งประโยชน์ขององค์กรและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษา ศักดิ์ศรีแห่งอาชีพของตน อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลัก ขององค์กรและรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น

1) ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการสร้างและ ดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2549, น. 140 - 148) ได้จำแนกสมรรถนะหลักออกเป็น 4 ด้าน ซึ่งเป็นตัวเดียวกับสมรรถนะหลักของข้าราชการพลเรือนไทย ได้แก่

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นจะ ปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจากการปฏิบัติงาน ที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้น อีกทั้งยังหมาย รวมถึงการสร้างสรรคพัฒนาผลงานหรือ กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทาย ชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (Service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของ บุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงาน อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การพัฒนาตนเอง (Expertise) หมายถึง ความขวนขวายสนใจใฝ่รู้ เพื่อ ตั้งสม พัฒนา ศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของตนในการปฏิบัติงาน ด้วยการศึกษาค้นคว้าหา ความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการ และเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

4. การทำงานเป็นทีม (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น 1) ความ ตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมี ฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการสร้างและดำรง รักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

สำนักการพยาบาล กรมการแพทย์ (2549, น. 11 - 13) ได้ศึกษาสมรรถนะ พยาบาลวิชาชีพ โดยใช้แนวคิดโมเดลสมรรถนะสำหรับราชการพลเรือนไทย ร่วมกับแนวคิด ของ Benner (Novice to Expert) สำนักการพยาบาลได้ให้คำจำกัดความของสมรรถนะ

(Competency) ของพยาบาล หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของพยาบาลที่เป็นผลมาจาก ความรู้ (Knowledge) ความสามารถ (Ability) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ต้องการให้ มี เพื่อให้การปฏิบัติงานของพยาบาลช่วยให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกิจขององค์กร สำหรับสมรรถนะหลักและสมรรถนะประจำกลุ่มงานของผู้บริหารทางการพยาบาล จำนวน 10 สมรรถนะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นจะ ปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจากการ ปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้นอีก ทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือ กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยาก และท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (Service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายาม ของบุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงาน อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) หมายถึง ความ ขวนขวายสนใจใฝ่รู้เพื่อสั่งสม พัฒนา ศักยภาพ ความรู้ ความสามารถของตนในการปฏิบัติงาน ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

4. จริยธรรม (Integrity) หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้อง เหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตน โดยมุ่งประโยชน์ขององค์กรและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษา ศักดิ์ศรีแห่งอาชีพของตน อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักของ องค์กรและรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น
1) ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการ สร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

6. การพัฒนาศักยภาพคน (Caring and Developing others) หมายถึง ความตั้งใจจะส่งเสริมการเรียนรู้หรือการพัฒนาผู้อื่นในระยะยาว โดยมุ่งเน้นเจตนาที่จะพัฒนา ผู้อื่นและผลที่เกิดขึ้นมากกว่าเพียงปฏิบัติไปตามหน้าที่

7. การดำเนินงานเชิงรุก (Proactive Ness) หมายถึง การเล็งเห็นปัญหาหรือโอกาสพร้อมทั้งลงมือจัดการกับปัญหานั้น ๆ หรือใช้โอกาสที่เกิดขึ้นให้เกิดประโยชน์ต่องานด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์และแปลกใหม่

8. การคิดวิเคราะห์ (Analytic Thinking) หมายถึง การทำความเข้าใจสถานการณ์ ประเด็นปัญหาแนวคิด หลักทฤษฎี โดยการแจกแจงแตกประเด็นออกเป็นส่วนย่อย ๆ หรือวิเคราะห์สถานการณ์ที่ละขั้นตอน รวมถึงการจัดหมวดหมู่ปัญหาหรือสถานการณ์อย่างเป็นระบบระเบียบเปรียบเทียบแง่มุมต่าง ๆ สามารถระบุได้ว่าอะไรเกิดก่อนหลังตลอดจนระบุเหตุและผลที่นำไปของกรณีต่าง ๆ ได้

9. การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking) หมายถึง การคิดในเชิงสังเคราะห์ มองภาพองค์รวมจนได้เป็นกรอบความคิดหรือแนวคิดใหม่อันเป็นผลมาจากการสรุปรูปแบบประยุกต์แนวทางต่าง ๆ จากสถานการณ์หรือข้อมูลหลากหลาย และนานาทัศนะ

10. ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ความตั้งใจหรือความสามารถในการเป็นผู้นำของกลุ่มคนรวมถึงการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ เป้าหมายวิธีการทำงานให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือทีมงานปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น เต็มประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กค.) (2558, น. 1 - 7) ได้ออกประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2557 โดยได้กำหนดสมรรถนะ ของการมีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็น ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีสมรรถนะหลัก ประกอบด้วย

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นตลอดถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือ กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนโดยมุ่งประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึงมีการวางแผนความขวนขวายสนใจใฝ่รู้ เพื่อสั่งสม พัฒนาศักยภาพ ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุงประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์บริการเป็นเลิศ หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. การทำงานเป็นทีม หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์กรโดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มีใจในฐานะหัวหน้าทีม และ ความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

Spencer and Spencer (1993, p. 11) ได้กำหนดสมรรถนะที่สำคัญของผู้บริการการศึกษาในศตวรรษที่ 20 ไว้ 8 ประเด็น ได้แก่ 1) มุ่งสู่ความสำเร็จ 2) การแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ 3) ความเข้าใจบุคคล 4) ผลกระทบและอิทธิพล 5) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 6) ความคิดเชิงมนทัศน์ 7) ความเชื่อมั่นในตนเอง 8) ความร่วมมือประสานงาน

Jackson and Slocum (1997, pp. 14 - 24) ได้สรุปสมรรถนะของผู้บริการไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. ความสามารถในการสื่อสาร (communication Competency) หมายถึงความสามารถในการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้บริการกับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ ความสามารถทำให้ “ผู้รับสาร” หรือผู้ที่กำลังสื่อสารอยู่ด้วย “เข้าใจ” ในสิ่งที่กำลัง “สื่อสาร” Communication Competency มีความสำคัญเพราะ “ผู้บริหาร” ทำงานโดยอาศัยการทำงานของ “ผู้อื่น” (Getting Things Done Through Other People) “การสื่อสาร” หรือ Communication ถือเป็น “รากฐาน” ที่สำคัญของ Competency อื่น ๆ อีก 5 ตัว ตัวของผู้บริหารทั้งนี้เพราะ “การสื่อสาร” เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานของผู้บริหารสัมฤทธิ์ผล เพราะผู้บริหารต้องสื่อสารให้ผู้อื่นทราบและเข้าใจว่า “ต้องทำอะไร” (What to do) และ “ทำอย่างไร” (How to do it) ซึ่งการสื่อสารหมายความถึงทั้งการสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

2. การสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) หมายถึงการแสดงออกถึง “พฤติกรรม” (Behavioral Indicator) เช่น แจ้งให้ผู้อื่นรับทราบเหตุการณ์และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขา เพื่อให้ทราบสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันตลอดเวลา นำเสนอข้อมูลต่อ

สาธารณะด้วยรูปแบบที่จูงใจและตอบคำถามต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม หรือการเขียนได้ชัดเจน ตรงประเด็น และตอบสนองวัตถุประสงค์ตามที่องค์กรต้องการ เป็นต้น

3. การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication) หมายถึง “พฤติกรรม” ได้แก่ การสนับสนุนการสื่อสารแบบ 23 ทาง ด้วยการรับฟังข้อมูลย้อนกลับ จากผู้อื่นการใส่ใจความรู้สึกของผู้อื่น และการสร้างสัมพันธภาพที่แน่นแฟ้นกับผู้อื่น เป็นต้น

4. การเจรจาต่อรอง (Negotiation) หมายถึง การแสดงออกถึง ความสามารถในการเป็นตัวแทนของทีมในการต่อรองให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ต้องการ มี ทักษะในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา และสามารถโน้มน้าวผู้บังคับบัญชาให้คล้อย ตามได้ และสามารถปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเอื้อยขาคและเป็นธรรม เมื่อ ผู้ใต้บังคับบัญชาคนนั้นสร้างปัญหา

5. ความสามารถในการวางแผนและการบริหารจัดการ (Planning and Administration Competency) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบุคคลว่า งานหรือ กิจกรรมอะไรที่จำเป็นต้องทำ และสามารถกำหนดได้ว่า งานหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะกระทำให้ สำเร็จได้ด้วยวิธีใด (How they can be done) ต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง รวมทั้งต้องสามารถ คิดตามและตรวจสอบจนมั่นใจได้ว่า งานหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้กระทำจนสำเร็จลุล่วงตามเป้ หมายที่ตั้งไว้โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงทักษะหรือความสามารถของพนักงานที่ดำรงตำแหน่ง “ผู้จัดการ” คนทั่วไปมักคิดถึง ความสามารถในการวางแผนและบริหารจัดการมาก่อนเป็น อันดับแรก Competency ในด้านนี้ประกอบด้วย Competency ย่อยที่นำเป็นอีก 4 ประการ คือ

5.1 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งการแก้ปัญหา (Information Gathering, Analysis and Problem Solving) หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลและนำ ข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา และหาแนวทาง/ทางเลือกในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ความสามารถ ตัดสินใจได้รวดเร็วและทันเวลา การกล้าเสี่ยงอย่างมีเหตุผล และสามารถ คาดการณ์ผลของความเสี่ยงนั้น ๆ ได้

5.2 การวางแผนและบริหารโครงการ (Planning and Organizing Projects) หมายถึง การทำงานร่วมกับผู้อื่นในหารกำหนดเป้าหมาย วางแผนการจัดสรร ทรัพยากร และกำหนดระยะเวลาในการทำโครงการ ได้แก่ ความสามารถวางแผนและจัดตาราง การทำงาน และมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และกำหนด จัดหาและ จัดระบบทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้สามารถทำงานได้สำเร็จ

5.3 การบริหารเวลา (Time Management) หมายถึง ความสามารถทำงานหลาย ๆ อย่างได้ดีในเวลาเดียวกัน ความสามารถควบคุมความให้เสร็จตามกำหนดเวลา แม้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในเวลาที่จำกัด

5.4 การบริหารการเงินและงบประมาณ (Budgeting and Financial Managements) หมายถึง การเข้าใจงบการเงิน กระแสเงินสด รายงานทางการเงิน และรายงานผลประกอบการประจำปี และใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจทางธุรกิจ การเก็บข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและสมบูรณ์ และการกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้กับบุคคลอื่น รวมทั้งสามารถบริหารการใช้จ่ายงบประมาณของบุคคลอื่นให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว

6. ความสามารถในการทำงานเป็นทีม (Teamwork Competency) เป็นที่ทราบกันดีว่า ความสำเร็จของงานต่าง ๆ ในองค์กร ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการทำงานของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น การทำงานเป็นทีมจึงเป็นเรื่องที่ทุกองค์กรให้ความสำคัญมากในปัจจุบัน ผู้จัดการขององค์กรจึงจำเป็นต้องมี Teamwork Competency หรือ ความสามารถในการทำงานเป็นทีม ผู้จัดการที่มี Competency ด้านนี้จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างตรงเป้าหมาย ซึ่ง Teamwork Competency ประกอบด้วย Competency ย่อย 3 ประการดังนี้

6.1 การสร้างทีมงาน (Designing Teams) ถือเป็นขั้นแรกของการทำงานที่เป็น โครงการต่าง ๆ (Projects) และเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ หรือ หัวหน้าทีม (Team Leader) ที่ต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนที่ทำให้ทีมเกิดแรงบันดาลใจในการทำงานคัดเลือกสมาชิกของทีมที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม เพื่อให้ทีมมีความหลากหลายในเรื่องความรู้และเทคนิคต่าง ๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทีม ตลอดจนมอบหมายงานและความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกแต่ละคนอย่างเหมาะสม

6.2 การสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เกื้อกูลกัน (Creating a Supportive Environment) ประกอบด้วย การส่งเสริมบรรยากาศการทำงานที่แสดงออกถึงการยอมรับ ยกย่องและให้รางวัลกับการทำงานเป็นมีอย่างมีประสิทธิภาพ การช่วยทีมในการกำหนดและตัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของทีม และการเป็นพี่เลี้ยงที่ปรึกษาและผู้สอน ให้แก่สมาชิกทีมอย่างตั้งใจและอดทน

6.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงของทีมงาน (Managing Team Dynamics) ประกอบด้วย การเข้าใจจุดอ่อนและจุดแข็งของทีม สามารถนำจุดแข็งของสมาชิกในทีมไปใช้ในการปฏิบัติงาน เมื่อเกิดข้อขัดแย้งในทีม สามารถนำประเด็นความขัดแย้งนั้นมา

หาข้อสรุปที่ดีร่วมกันอย่างมีเหตุผล เพื่อเพิ่มศักยภาพของทีม แบ่งปันความดีความชอบ (Credit) ให้แก่สมาชิกในทีม

6.4 ความสามารถเชิงกลยุทธ์ (Strategic Action Competency) เป็นความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจโดยรวม (Overall Mission) และค่านิยม (Values) ขององค์การ ซึ่งในฐานะ “ผู้บังคับบัญชา” ต้องสามารถปฏิบัติ และแนะนำให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจและค่านิยมเหล่านั้น ซึ่งความสามารถดังกล่าวนี้เรียกว่า ความสามารถเชิงกลยุทธ์หรือ Strategic Action Competency ที่หมายรวมถึงดังนี้

6.4.1 ความเข้าใจในธุรกิจ (Understanding the Industry) หมายถึง การมีความเข้าใจในภารกิจขององค์การอย่างถ่องแท้ และสามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดโอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) ที่สำคัญได้อย่างรวดเร็ว ทราบข้อมูลและความเคลื่อนไหวของกลุ่มคู่แข่ง (Competitors) และหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ (Strategic Partners) ตลอดเวลาและความสามารถวิเคราะห์แนวโน้มของธุรกิจและผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6.4.2 ความเข้าใจในองค์การ (Understanding the Organization) หมายถึง ความเข้าใจความต้องการของ Stakeholder เข้าใจจุดแข็งและข้อจำกัดของกลยุทธ์ทางธุรกิจต่าง ๆ ขององค์การ และเข้าใจถึงขีดความสามารถ ที่โดดเด่นขององค์การ

6.4.3 การดำเนินกลยุทธ์ (Taking Strategic Actions) ได้แก่ การจัดลำดับความสำคัญของงาน และตัดสินใจให้สอดคล้องกับภารกิจ (Mission) และเป้าหมายทางกลยุทธ์ (Strategic Goal) ขององค์การ การยอมรับกลยุทธ์ใหม่ ๆ และนำกลยุทธ์เหล่านั้นมาสู่การปฏิบัติ และการกำหนดเป้าหมายในระดับปฏิบัติการ (Operation Goal) ที่ส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายของกลยุทธ์หลักขององค์การ

7. ความสามารถในการรับรู้เรื่องระหว่างประเทศ (Global Awareness Competency) ปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การทำธุรกิจขององค์การจำเป็นต้องใช้บุคลากร และทรัพยากรต่าง ๆ จากต่างประเทศมากขึ้น เช่น การสั่งซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ หรือการใช้เทคโนโลยีที่มาจากต่างประเทศ ดังนั้น ผู้บริหารขององค์การจำเป็นต้องมี Global Awareness Competency เพื่อให้้องค์การสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ Global Awareness Competency ประกอบด้วยความสามารถ 2 ประการ คือ

7.1 ความรู้ปลละความเข้าใจวัฒนธรรมที่หลากหลาย (Cultural Knowledge and Understanding) รับรู้แนวโน้มทางกาเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดจน

สถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก รับรู้ผลกระทบของสถานการณ์โลกที่มีต่อองค์กร รวมถึงความสามารถใช้ภาษา (พูด อ่าน และเขียน) ได้มากกว่า 1 ภาษาอย่างคล่องแคล่ว

7.2 ความเปิดกว้างและความไวในการรับรู้วัฒนธรรมอื่น (Cultural Openness and Sensitivity) เข้าใจความแตกต่างด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม ของชนชาติที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขององค์กร และพยายามเรียนรู้ความแตกต่างเหล่านี้ โดยปราศจากอคติ เรียนรู้วัฒนธรรมของชาติอื่นได้อย่างรวดเร็ว และสามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมเหล่านั้นได้อย่างกลมกลืน

8. ความสามารถในการควบคุมตนเอง (Self-management Competency) ความสามารถในการควบคุมตนเอง ถือเป็นทักษะสำคัญที่จะละเลยมิได้สำหรับผู้ที่ยังดำรงตำแหน่ง “ผู้บริหาร” ทั้งนี้เพราะบ่อยครั้งที่ “สิ่งที่คาดหวัง อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้” “งานที่ตั้งใจจะทำให้เสร็จตามกำหนด เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชื่นชมในผลงาน อาจได้รับการตำหนิ เพราะงานออกมาล่าช้าและคุณภาพไม่ดีเพียงพอ” และอื่น ๆ อีกมากมาย ความกดดันเหล่านี้ มักทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะโทษ หรือกล่าวหา “ผู้อื่น” หรือ “ฝ่าย/แผนกอื่น” ว่าเป็นต้นเหตุที่ทำให้ “ถูกตำหนิ” “งานนั้น ๆ ผิดพลาดหรือไม่เสร็จตามที่กำหนด” ผู้บริหารต้องฝึกฝนตนเองให้มีคุณลักษณะ 4 ประการดังต่อไปนี้

8.1 ความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม (Integrity and Ethical Conduct) ประกอบด้วยพฤติกรรม การมาตรฐานส่วนตัวที่ชัดเจน ที่สามารถใช้เป็น “เกณฑ์” ในการดำรงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม มีความ “กล้า” ที่จะยอมรับความผิดพลาด และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน

8.2 แรงขับเคลื่อนตัวและการตั้งสติ (Personal Drive and Resilience) พยายามตั้งเป้าหมายในการทำงาน และมีความกระตือรือร้นและแรงจูงใจในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทุ่มเทและทำงานหนักเพื่อให้งานสำเร็จ อดทนกับอุปสรรค และสามารถพลิกฟื้นสถานการณ์เมื่อต้องประสบกับความล้มเหลว

8.3 การสร้างความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว (Balancing Work and Life Issues) สามารถสร้างความสมดุลระหว่าง “งาน” กับ “ชีวิตส่วนตัว” ด้วยการไม่ให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป ดูแลสุขภาพกายและใจของตนเอง ตลอดจนใช้วิธีการที่สร้างสรรค์ในการลดความเครียดที่เกิดจากการทำงาน ตั้งเป้าหมายของตนเอง ทั้งด้าน “ชีวิตงาน” และ “ชีวิตส่วนตัว”

8.4 ความเข้าใจในตนเองและการพัฒนาตนเอง (Self-Awareness and Development) มีเป้าหมายทั้งในด้าน “ส่วนตัว” และ “อาชีพ” ที่ชัดเจน ใช้จุดแข็งของตนเองให้เป็นประโยชน์ และพยายามปรับปรุง/แก้ไข “จุดอ่อน” ของตน วิเคราะห์และสรุปบทเรียน จากประสบการณ์การทำงานและชีวิตส่วนตัว

Delmont (2002) ได้ศึกษาสมรรถนะของผู้บริหารระดับภาควิชา กำหนดรูปแบบสมรรถนะของผู้บริหารภาควิชาว่าประกอบด้วย 1) หน้าที่หลักของหน่วยวิชา 2) บทบาทและความรับผิดชอบตามตำแหน่ง 3) สมรรถนะ ได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะความรับผิดชอบตามตำแหน่ง ซึ่งสมรรถนะของหัวหน้าภาควิชาที่สำคัญได้แก่ 1) สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ 2) สมรรถนะด้านมนุษยสัมพันธ์ 3) สมรรถนะด้านการบริหารจัดการรายละเอียดดังนี้

1. สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ

- 1.1 มีวิสัยทัศน์ที่สร้างสรรค์และยั่งยืน
- 1.2 ตัดสินใจและใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม
- 1.3 การจูงใจ การสร้างแรงบันดาลใจและการโน้มน้าว
- 1.4 การสร้างสรรคงานและนวัตกรรม
- 1.5 การใช้ทรัพยากรที่ก่อให้เกิดรายได้
- 1.6 การแสดงถึงพันธะที่ต้องรับผิดชอบ
- 1.7 การแสดงคุณลักษณะที่นุ่มนวล ซื่อตรงไว้วางใจได้ มีคุณธรรม

จริยธรรม

- 1.8 การแสดงถึงการเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางวิชาการ

2. สมรรถนะด้านมนุษยสัมพันธ์ ประกอบด้วย

- 2.1 การสื่อสาร การฟัง การพูด การเขียน และการนำเสนอในที่ชุมชน
- 2.2 ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แสดงถึงความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น สามารถสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น
- 2.3 การนำกลุ่ม ทีม กรรมการหรือโครงการหรือดำเนินการประชุม
- 2.4 การคาดการณ์ล่วงหน้า การต่อรอง การจัดการความขัดแย้งและปัญหา การจัดการความเครียดและการเปลี่ยนแปลง

3. สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ

3.1 การจัดองค์การ การวางแผน การมอบหมายงานและการจัดลำดับความสำคัญของงาน

3.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและประสิทธิผลขององค์การ

3.3 การตัดสินใจที่ทันเวลา เหมาะสม

3.4 ความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับอุดมศึกษา ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

3.5 การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพปลະคองทน

3.6 การประยุกต์เทคโนโลยีในการดำเนินงาน

McClelland (1961, อ้างถึงใน สุกัญญา รัศมีธรรม โชติ, 2549, น.15) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง Competency ซึ่งเป็นการมองคนในภาพรวมทั้งสิ่งที่ปรากฏเห็นและสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายใน และต่อมาได้มีการนำเอาเรื่องของสมรรถนะมาใช้ในงานบริหารบุคคลมากขึ้น โดยเฉพาะ ในปัจจุบันจะใช้มุมมองด้านสมรรถนะของบุคคลเป็นฐานในการจัดการงานด้านทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบของ Competency มี 5 ส่วน ดังนี้

1. ทักษะ (Skills) สิ่งที่บุคคลกระทำได้ดีและฝึกปฏิบัติประจำจนเกิดความชำนาญ เช่น ทักษะของหมอฟัน ในการอุดฟัน โดยไม่ทำให้คนไข้รู้สึกเสียวเส้นประสาทหรือเจ็บ

2. ความรู้ (Knowledge) ความรู้เฉพาะด้านของบุคคล เช่น ความรู้ภาษาอังกฤษ ความรู้ด้านการบริหารต้นทุน เป็นต้น

3. มโนทัศน์ของตน (Self-concept) ทศนคติ ค่านิยม และความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตน หรือสิ่งที่บุคคลเชื่อว่าตนเองเป็น เช่น Self-Concept คนที่มีความเชื่อมั่นในตนเองสูงจะเชื่อว่าตนเองสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เป็นต้น

4. บุคลิกลักษณะประจำตัวบุคคล (Trait) บุคลิกลักษณะประจำของบุคคล เป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลผู้นั้น เช่น เขาเป็นคนที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจได้ หรือเขามีลักษณะเป็นผู้นำ เป็นต้น

5. แรงจูงใจ (Motive) แรงจูงใจหรือแรงขับภายใน ซึ่งทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมที่มุ่งไปสู่สิ่งที่เป็นเป้าหมายของเขา เช่น บุคคลที่มุ่งผลสำเร็จ (Achievement Orientation) มักชอบตั้งเป้าหมายที่เป็นหมายของเขา เช่น บุคคลที่มุ่งผลสำเร็จ (Achievement Orientation) มักชอบตั้งเป้าหมายที่ท้าทาย ลพยายามทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ตลอดจนพยายามปรับปรุงวิธีการทำงานของตนเองตลอดเวลา

การกำหนดสมรรถนะ การกำหนดสมรรถนะของแต่ละวิชาชีพ กำหนดได้หลายวิธีอาจเริ่มจากการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของงานที่จะทำ จำแนกออกเป็นบทบาทต่าง ๆ จากบทบาทจะจำแนกเป็นองค์ประกอบย่อย ๆ แล้วสร้างเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง เป็นทักษะ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะทำงาน และเป็นคุณลักษณะที่กำหนดขึ้นโดยพฤติกรรม เช่น เมื่อก้าวถึงสมรรถนะในการแสวงหาข้อมูล จะระบุถึงพฤติกรรมที่เป็น สมรรถนะในด้านต่าง ๆ ได้แก่การตั้งคำถาม การมีบุคลิกภาพแบบค้นหาให้ถึงความลึกของปัญหานั้น การสัมผัสกับบุคคลอื่นการทำวิจัย การสร้างระบบของตนเองในการใช้ข้อมูล เป็นต้น ซึ่งในการวิจัย สมรรถนะการปฏิบัติงานของบุคคลการเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดสมรรถนะหลัก ของ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(กต.) (2558, น. 1 - 7) ในประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2557 โดยได้กำหนดสมรรถนะของการความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีสมรรถนะหลัก ประกอบด้วย 5 สมรรถนะหลักที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้ดีหรือเกิดมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ตลอดจนรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนเองโดยมุ่งประโยชน์ ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึง มีการวางแผนความชวนชวนสนใจใฝ่รู้ เพื่อสั่งสม พัฒนาศักยภาพ ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุงประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์

4. การบริหารเป็นเลิศ หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการในการให้บริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. การทำงานเป็นทีม หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในทีมงาน หน่วยงาน หรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

2.3.9 การพัฒนาสมรรถนะทางการบริหาร

2.3.9.1 กระบวนการพัฒนาสมรรถนะ

การพัฒนาสมรรถนะทางการบริหารมีกระบวนการ ดังนี้ (Davies and Ellison, 1997, pp. 54 - 67)

1) การประเมินสมรรถนะ ควรมีการประเมินและกำหนดสมรรถนะระดับองค์การ ระดับทีม ปลายระดับบุคคล เครื่องที่ใช้ในการพัฒนาสมรรถนะอาจเป็นแบบบันทึกการพัฒนาหรืออาจใช้รูปแบบต้นไม้อการพัฒนาซึ่งเหมาะที่จะใช้ในการพัฒนาสมรรถนะของทีมงาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนการฝึกอบรมและพัฒนา การสร้างหลักสูตร การปฐมนิเทศการบริหารการปฏิบัติงาน การบริหารสมรรถนะ และการสร้างระบบสนับสนุนการเรียนรู้

2) การวางแผนพัฒนาสมรรถนะ สมรรถนะขององค์การขึ้นอยู่กับสมรรถนะระดับบุคคลที่จะต้องมีการวิเคราะห์งานที่ทำ โดยแปลงวิสัยทัศน์มาสู่แผนปฏิบัติย่อย แล้วกำหนดเป็นกลุ่มงานหรือสาขาย่อย ๆ กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ กำหนดเป็นความสามารถของแต่ละบุคคลที่พึงมี แยกเป็นทักษะย่อย ๆ แล้วจัดเป็นกลุ่มทักษะ โดยผ่านกระบวนการจัดการความรู้ ซึ่งขั้นตอนในการพัฒนาสมรรถนะสามารถเริ่มจากการให้บุคลากรได้สำรวจตนเอง และบันทึกรายการสมรรถนะที่เห็นว่าสำคัญที่สุด มีจุดแข็ง และเป้าหมายอย่างไร มีวัตถุประสงค์ในแต่และสมรรถนะอย่างไร จะวางแผนการพัฒนาในปีต่อไปอย่างไร รวมทั้งแผนการพัฒนาระยะยาว สมรรถนะระดับบุคคลจะต้องมีความสอดคล้องหรือสนับสนุนสมรรถนะหลักขององค์การหรือแผนก ดังนั้นในการพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารสายสนับสนุน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการปฏิบัติการณ์นั้นผู้บริหารสายสนับสนุนจึงต้องตั้งคำถามสำหรับตนเอง 4 ข้อ คือ 1) งานที่ตนเองรับผิดชอบมีความหมายหรือความสำคัญอย่างไร 2) กิจกรรมของงานที่สำคัญที่สุด มีอะไรบ้าง 3) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักของงานในตำแหน่งผู้บริหารหรือมีประสิทธิภาพ

3) การปฏิบัติตามแผน โดยทั่วไปใช้การฝึกอบรมและพัฒนาตาม กระบวนการพัฒนาที่กำหนดไว้

4) การประเมินความก้าวหน้าในการพัฒนาสมรรถนะเป็นระยะ ๆ

2.3.9.2 การประเมินสมรรถนะ

การประเมินสมรรถนะเพื่อการบริหารผลงาน เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดค่าตอบแทน ถ้ากล่าวถึงทฤษฎีการเรียนรู้ตามหลักจิตวิทยา วิธีการนี้คือ การเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับแรงจูงใจเพื่อให้พนักงานคงผลการปฏิบัติงานที่ดีไว้ การประเมินสมรรถนะปลະสมรรถนะเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม ดังนั้น การประเมินสมรรถนะคือ การประเมินพฤติกรรมนั่นเอง การประเมินพฤติกรรมอย่างไรบ้าง ขั้นตอนของการประเมินพฤติกรรมคือ การสังเกตพฤติกรรม บันทึกและประเมินลงในแบบประเมิน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548 , 45-46) การนำแนวคิดสมรรถนะมาใช้ในการบริหารงานจะให้เกิดผลสำเร็จได้ต้องมีการพัฒนาสมรรถนะเป็นอย่างไร เพื่อให้มีความมั่นใจว่าบุคคลมีความพร้อมและจะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จได้ วิธีการประเมินสมรรถนะมีดังนี้ (อัจฉรา สุทธิพรณีวัฒน์, 2545, น.27)

1) การสังเกต เป็นวิธีการประเมินโดยการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานประจำวันของบุคลากร ถ้าทำงานได้สำเร็จไม่ผิดพลาดแสดงว่ามีสมรรถนะในด้านนั้น

2) การทดสอบสมรรถนะ เป็นการประเมินสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน ให้ถูกต้องตามมาตรฐาน

3) การจำลองสถานการณ์ เป็นการจัดให้การจำลองสถานการณ์เพื่อประเมินการตัดสินใจที่สำคัญ โดยเฉพาะงานที่มีความซับซ้อน

4) การประเมินตนเอง เป็นการประเมินของแต่ละบุคคลเกี่ยวกับความรู้ทักษะหรือความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการเพื่อเสริมสร้างหรือพัฒนาสมรรถนะต่อไป

สรุปการประเมินสมรรถนะหรือการประเมินพฤติกรรมที่ประกอบไปด้วย การสังเกตการณ์จดบันทึก และการประเมินนั้นเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความพยายามตามสมควรในการประเมินแบบประเมินหรือมาตรการประเมินชนิดต่าง ๆ อาจไม่ได้ช่วยให้สามารถประเมินได้ถูกต้อง ถ้าผู้ประเมินไม่ได้ใส่ใจในการสังเกต และจดบันทึกพฤติกรรมเสมือนการเก็บข้อมูลวิจัย ถ้าไม่มีข้อมูลก็ไม่สามารถวิเคราะห์อะไรได้ หรือมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ผลการวิจัยก็ผิดพลาด

2.3.10 การประเมินสมรรถนะ

องค์การสมัยใหม่ทั้งภาครัฐและเอกชนในสังคมเศรษฐกิจที่เน้นองค์ความรู้ (Knowledge Economy) ถือว่าทรัพยากรบุคคลอันเป็นทรัพย์สิน (Asset) ขององค์การมีสภาพเป็นทุน (Human Capital) ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารและการสร้างคุณค่า (Value Creation) ให้กับองค์การ ผลการศึกษาในต่างประเทศระบุว่า ร้อยละ 85 ของผลประกอบการขององค์การนั้นเกิดจาก “ทุนมนุษย์” อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรบุคคลถือเป็นสิ่งที่เข้าใจและบริหารได้ยากที่สุด ตลอดจนการวัดและประเมินผลได้ยากที่สุดในกระบวนการบริหารทั้งหมดด้วย จึงมีคำสรุปว่า “หากไม่สามารถวัดประเมินทรัพยากรบุคคลได้ ก็ไม่สามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การได้” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547, น. 1) ดังนั้น จะใช้กำลังอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องตั้งเป้าหมายอย่างไร

การประเมิน Competency เพื่อนำไปใช้ในการประเมินผลงานสามารถทำได้ 4 แนวทางดังนี้ (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2547, น. 77 - 80)

- 1) การใช้คุณพินิจของผู้ประเมิน หมายถึง การให้ผู้ประเมินใช้ดุลยพินิจของตัวเองในการประเมินว่าผู้ถูกประเมินมี Competency อยู่ในระดับใด
- 2) การบันทึกพฤติกรรมประกอบการประเมิน หมายถึง การให้ผู้ประเมินประเมินเพียงผู้เดียว แต่ผู้ประเมินจะต้องมีหลักฐานทางพฤติกรรมที่เด่น ๆ ทั้งด้านบวกและลบของผู้ถูกประเมินมาแสดงประกอบกับระดับคะแนนที่ให้
- 3) การประเมินแบบหลายทิศทาง หมายถึง การประเมินโดยใช้ผู้ประเมินมากกว่าหนึ่งคน อาจจะเป็นผู้บังคับบัญชา โดยตรงกับผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ถูกประเมิน หรือผู้บังคับบัญชากับเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ
- 4) การประเมินแบบ 360 องศา หมายถึง การประเมินแบบรอบทิศทาง ทั้งผู้ถูกประเมิน ประเมินตัวเอง ผู้บังคับบัญชา โดยตรง เพื่อนร่วมงาน ลูกค้า และผู้ใต้บังคับบัญชา (ถ้ามี) การประเมิน Competency ในแต่ละแบบมีข้อดีข้อจำกัด

2.3.11 ด้านธรรมาภิบาลในองค์กร

ถวิลวดี บุรีกุล (2543) การทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล เป็นการใช้องค์ความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ มากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความมานะบากบั่น ถ้าข้าราชการไทยมีค่านิยมที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารด้วยการยึดหลัก

ประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้นมีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ หลากเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชนกระบวนการการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยาย การให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้ระโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้นและจากการบริหารมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกันและระบุปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

สถาบันพระปกเกล้า (2553) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ต้องการ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และอาศัยกฎระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต และผลลัพธ์ และความรู้คุณค่าของเงินรวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้หลักการบริหารการบ้านเมืองที่ดี เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) มีหลักเกณฑ์ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Merit) หลักความโปร่งใส (Transparency) มีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) และหลักความคุ้มค่า (Value)

ผู้วิจัยจึงสรุปตัวแปรที่ใช้ในกาศึกษา เพื่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้โดยกำหนดคุณลักษณะคล้ายคลึงกันหรือสามารถจัดกลุ่มเดียวกันได้ จึงได้กำหนดชื่อคุณลักษณะใหม่ให้มีความครอบคลุมคำอธิบายของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริการจัดการ ได้จำนวน 10 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพ ด้านความรับผิดชอบ ด้านการตัดสินใจ ด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านภาวะผู้นำ ด้านการจัดการความรู้ ด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร ด้านสมรรถนะหลัก และด้านธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มีการจัดวางระบบควบคุมภายในตามระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

3) มีช่องทางและปรากฏหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) ในการปฏิบัติงานได้ยึดหลัก ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ

5) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

6) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

7) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในกรณีที่เกิดภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

8) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

9) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงาน ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น โดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรคนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร.ทราบด้วย

กล่าวโดยสรุป การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน หมายถึงการบริหารราชการที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการ มีการบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2.3.12 การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานภาครัฐ (บูรณาการ) และครอบคลุมเทคนิคในด้านการบริหารหลายเรื่อง โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนเพื่อกำหนดเป็นแผนระยะยาว มุ่งให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ตลอดจนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่ชัดเจน และมีเป้าหมายการทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่นำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

- 2.3.12.1 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- 2.3.12.2 มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี
- 2.3.12.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนโครงการ/กิจกรรมที่เป็นข้อเสนอของประชามท้องถิ่นหรือแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี
- 2.3.12.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนโครงการในแผนพัฒนาสามปี มาจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- 2.3.12.5 มีการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบ
- 2.3.12.6 มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหาร
- 2.3.12.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น
- 2.3.12.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการส่งเสริมพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 2.3.12.9 มีการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
- 2.3.12.10 ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

2.3.12.11 การกำหนดแผนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

2.3.12.12 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

2.3.12.13 ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชนให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

2.3.12.14 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

2.3.12.15 ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการเพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2.3.12.16 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

กล่าวโดยสรุป การปฏิบัติงานต้องได้รับผลลัพธ์ (Outcomes) ตรงตามวัตถุประสงค์โดยส่วนราชการจะต้องใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results – based Management) กล่าวคือก่อนดำเนินการตามภารกิจต้องจัดทำแผนว่าล่วงหน้า มีขั้นตอนเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จมีการติดตามและประเมินผล หากเกิดผลกระทบต่อประชาชนให้เปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม หากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานให้บูรณาการร่วมกัน

โดยการบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

2.3.13 การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติงานหลักความรับผิดชอบ โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

2.3.13.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดช่องทางการเผยแพร่เป้าหมายแผนการดำเนินงานระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่ใช้เพื่อให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบ

2.3.13.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย

2.3.13.3 มีการแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ยื่นคำขออนุญาตอนุมัติหรือความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนด

2.3.13.4 มีการกำหนดกระบวนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

2.3.13.5 การปฏิบัติงานยึดหลักความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ

2.3.13.6 มีความชัดเจนในการปฏิบัติงานและมีการกำหนดผู้รับผิดชอบงานต่าง ๆ

2.3.13.7 เพื่อให้การปฏิบัติราชการภายในส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ส่วนราชการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายแต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

2.3.13.8 ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริหารสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

2.3.13.9 ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพวัตถุประสงค์และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ หมายถึง การบริหารงานที่ต้องมีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไป สำหรับการจัดซื้อ จัดจ้าง ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ โดยหน่วยงาน ได้มีการบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนเป้าหมายการทำงาน และวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ โดยไม่จำเป็นต้องถือราคาสูงสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

2.3.14 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

เป็นการกำหนดหน้าที่ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดเวลาในการพิจารณา การสั่งการอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วโดยวิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นต้น โดยมีแนวทางการบริการราชการดังต่อไปนี้

2.3.14.1 มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

2.3.14.2 มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.3.14.3 มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคม

2.3.14.4 การมอบอำนาจมีการจัดทำเป็นหนังสือ/คำสั่งระบุชื่อผู้รับมอบอำนาจชัดเจนและแจ้งเวียนให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบ

2.3.14.5 มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

2.3.14.6 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งให้กับผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ในการกระจายอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

2.3.14.7 ในหารปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งให้รายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้

ณ ที่ทำการของส่วนราชการและในระบบเครือข่ายสารสนเทศขอออกของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจดูได้

2.3.14.8 ในศูนย์บริการร่วมให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของทุกส่วนราชการ รวมทั้งแบบคำขอต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง ให้ส่วนราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต แรอนุมัติการปฏิบัติ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานหน่วยงานได้มีกรปรับปรุงปฏิบัติงาน ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิดความจำเป็น เช่น การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One-Stop Service

2.3.15 การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนเองว่ามีความจำเป็นหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความคุ้มค่า และสถานการณ์อื่นประกอบกันและให้มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการ โดยมีแนวทางการบริการราชการดังต่อไปนี้

2.3.15.1 ในช่วงระยะเวลาสามปีที่ผ่านมาควรมีการทบทวนปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบทบาทภารกิจหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.15.2 มีการทบทวนข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ทันต่อสถานการณ์

2.3.15.3 ส่วนราชการมีหน้าที่ตรวจสอบ สืบสวน และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ มีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและ

ความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอให้มีการทบทวนภารกิจของส่วนราชการว่า ภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่

2.3.16 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาได้ สำหรับการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ เช่น กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน มีการให้บริการด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ จัดให้มีระบบฟังข้อร้องเรียนมีการเปิดเผยข้อมูลเป็นต้น โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังนี้

2.3.16.1 มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการสาธารณะของแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนทราบ

2.3.16.2 มีช่องทางกรประชาสัมพันธ์ประกาศกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานบริการสาธารณะของแต่ละงานให้ประชาชนทราบ

2.3.16.3 มีการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

2.3.16.4 มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่จัดให้แก่ประชาชนในการขอรับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.16.5 เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด

2.3.16.6 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะติดต่อสอบถามหรือข้อมูลหรือจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

2.3.16.7 ในกรณีที่มีส่วนราชการด้วยรับการร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการ อุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควรให้เห็นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและในกรณีที่มีอยู่ของบุคคลนั้นให้แจ้งบุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย

กล่าวโดยสรุป การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีรายการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้มีการอนุมัติแล้วให้ประชาชนสามารถของดูหรือตรวจสอบได้

2.3.17 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

เป็นการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ ตลอดจนเรื่องคุณภาพและความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กรด้วย โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

2.3.17.1 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.17.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของภารกิจรวมทั้งความพึงพอใจของประชาชน

2.3.17.3 มีการประเมินผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

2.3.17.4 ส่วนราชการควรจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ

2.3.17.5 ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องทำเป็นความลับและเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ

2.4 บริบทการปกครองท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบริหารแบบเทศบาลในท้องที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้น ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) เป็นเวลาถึง 77 ปีแล้ว รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงเทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2496 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะการปรับเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2542, น. 119)

2.4.1 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

2.4.1.1 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 , น.125 - 126)

- 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
- 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2.4.1.2 จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นกฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1.1) มีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.1.2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป

1.1.3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 กิโลเมตรขึ้นไป

1.2) เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้งดังนี้

1.2.1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

1.2.2) สำหรับท้องถิ่นที่มีเขตที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1.2.2.1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

1.2.2.2) ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

1.2.2.3) มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2.2.4) มีพระราชกฤษฎีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.2.3) เทศบาลนครมีหลักการจัดตั้งดังนี้

1.2.3.1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

1.2.3.2) ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

1.2.3.3) มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

1.2.3.4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

1.3) ต่อมาได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้และเพื่ออำนวยความสะดวก ผู้ศึกษาได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ดังนี้

1.3.1) เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

1.3.2) เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งก่อน วันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

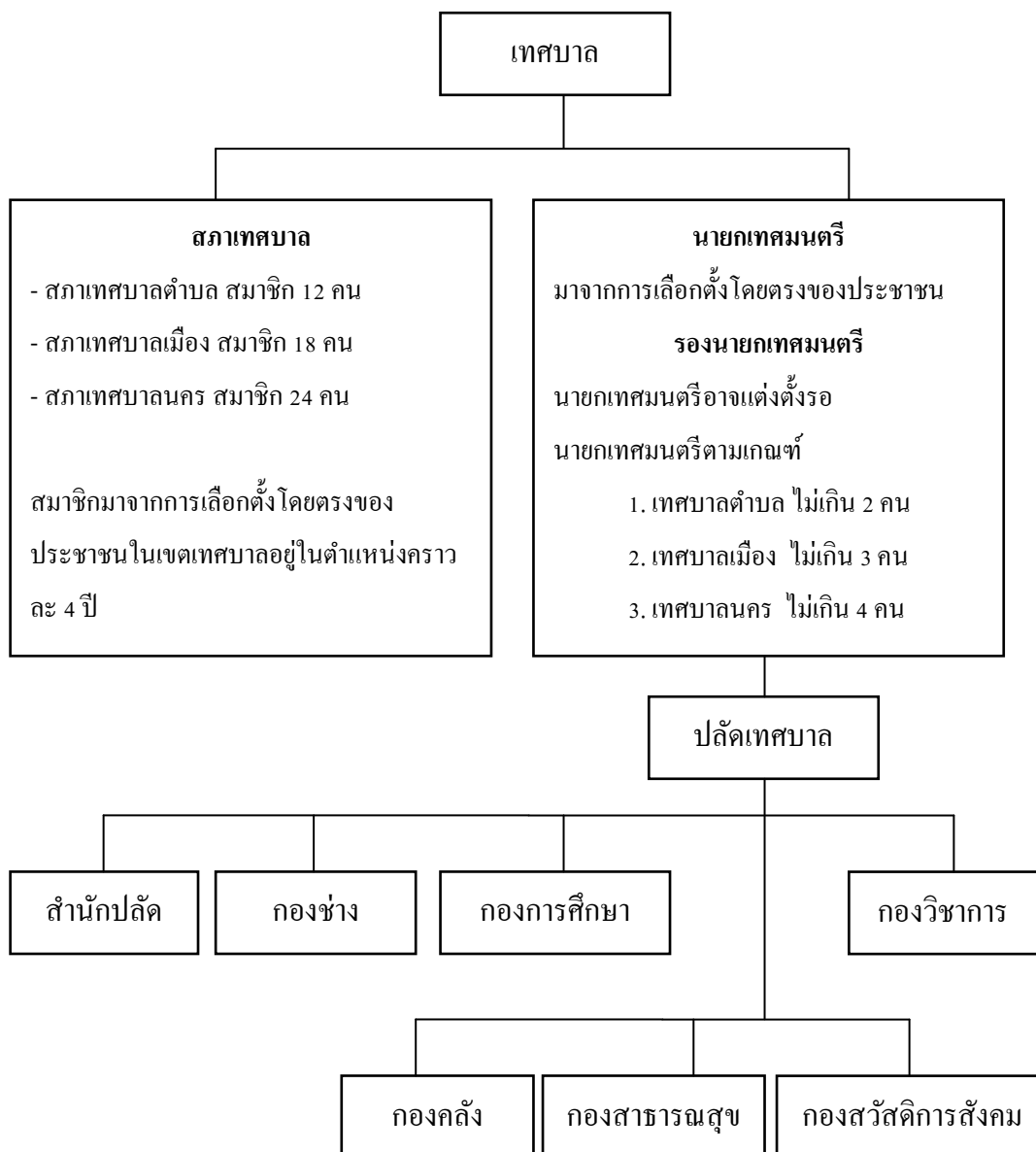
1.3.3) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.3.4) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.3.5) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.3.6) การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นกรณีเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน

ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น



ภาพที่ 2.1 โครงสร้างของเทศบาล. ปรับปรุงจาก การปกครองท้องถิ่นไทย. โดย ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). กรุงเทพฯ : สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

1. สภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน คือ สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

1.2 สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระของผู้ซึ่งตนแทน

1.3 สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

1.4 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเอประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดีอาจทำคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึงมาตรา 48 บัญญัติวิสถิติ มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

2.2.2 เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

2.2.3 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

2.2.4 นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลให้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

2.3 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายสิทธิ์เข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิ์แถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน

2.4 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิ์เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาลแล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

2.5 นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.5.1 กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2.5.2 สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

2.5.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

2.5.4 วาระเทียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3. พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญญัติ และมาตรา 48 เถกนวิสติ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้น ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตพลทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอะไร” ก็จะเป็นหน้าที่พนักงานเทศบาล โยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากขึ้นขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริหารแก่ประชาชนได้ดังนี้ (อรนภา มุ่งโนนบ่อ, 2548, น. 20 - 21)

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะ

เทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาถบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

3.2 กองคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 กองสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคการสุขภาพ การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เรียกว่าการประกอบการค้า อันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอจัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลนครของแก่น นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริหารสาธารณสุข

3.4 กองช่าง มีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3.5 กองงานประปา มีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.6 กองการศึกษา มีหน้าที่ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กองต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็น สำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรือสนกก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นกับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และมีอาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

4. หน้าที่ของเทศบาล

ในหน้าที่เป็นหน้าที่ของเทศบาล นั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ไว้ในมาตรา 50-56 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีสะพานทางบกและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้ง

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.8 บำรุงศิลปะ สารีคประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

4.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.2.1 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา

4.2.2 ให้มีตรงฆ่าสัตว์

4.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม

4.2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

4.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

4.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

- 4.2.8 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 4.2.9 เทศพาณิชย์
- 4.3 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 4.3.1 กิจการตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
 - 4.3.2 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
 - 4.3.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - 4.3.4 ให้มี และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - 4.3.5 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
 - 4.3.6 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
 - 4.3.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 4.4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง อาจทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 4.4.1 ให้มีตลาดทำเทียบเรือ หรือท่าข้าม
 - 4.4.2 ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
 - 4.4.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - 4.4.4 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - 4.4.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - 4.4.6 ให้มีการสาธารณสุข
 - 4.4.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - 4.4.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - 4.4.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 - 4.4.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 4.4.11 ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - 4.4.12 เทศพาณิชย์
- 4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - 4.5.1 กิจการตามระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตามมาตรา 5
 - 4.5.2 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - 4.5.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.5.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรม หอพัก และบริการอื่น ๆ

4.5.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งที่เสื่อมโทรม

4.5.6 จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

4.5.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง

4.5.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

4.6 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

4.6.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464

4.6.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พุทธศักราช 2475

4.6.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535

4.6.4 พระราชบัญญัติ ควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490

4.6.5 พระราชบัญญัติ ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

4.6.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

4.6.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498

4.6.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

4.6.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

4.6.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

4.6.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

4.6.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

4.6.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2522

4.6.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

4.6.15 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เป็นอำนาจที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ

และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นมียอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้ปฏิบัติ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 งานวิจัยภายในประเทศ

ปรีชา ศรีชลวัฒนา (2539) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีตามความเห็นของผู้อำนวยการกองและสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดชลบุรี พบว่า การดำเนินงานในด้านการวางแผน ด้านการนำ ด้านการจัดรูปงาน และด้านการประเมินผล ด้านการวางแผนมีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางมีการดำเนินงานมาก โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในการวางแผน ยึดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของเทศบาลเป็นแนวทางในการวางแผน ด้านการนำ มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง การดำเนินงานมากโดยลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ ให้ความสำคัญกับตนเองกับผู้ได้บังคับบัญชา รองลงมา จัดให้มีห้องทำงานที่สะดวกสบายเหาะแก่การปฏิบัติงาน ด้านการจัดรูปงานมีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ที่มีกรดำเนินงานมาก โดยเรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้ การกำหนดสายงานแต่ละงานอย่างชัดเจน กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงานไว้อย่างถูกต้องตามระเบียบ ด้านประเมินผล มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางคือ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการประเมินผลและการพิจารณาวางแผนประเมินผล ปฏิบัติงานเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี ตามความเห็นของผู้อำนวยการกองและสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดชลบุรี จำแนกตามสถานภาพการดำรงตำแหน่งและประเภทของเทศบาลพบว่าทุกด้านมีการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติและแสดงให้เห็นว่าตัวแปร 2 ตัวไม่มีอิทธิพลร่วมกัน

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2547, น. 70 - 71) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักกรรมภิบาล , กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่าการบริหารการจัดการของเทศบาลบ้านฉางตามหลักกรรมภิบาล เทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่าไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักกรรมมา

ภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาค และกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึง ไม่มีเรเลื้อกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกัน จัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผย ตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ภัทรา นิยะธิกรกุล (2547) ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “คุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหาร ตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้าง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” พบว่า ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและรัฐวิสาหกิจมีความคิดเห็นต่อ คุณสมบัติเหมาะสมของผู้บริหารหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.45 และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 5.57 และ ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลจำแนกตามเพศชายและเพศหญิงจำแนกตามวุฒิ การศึกษาสูงสุด จำแนกตามสถานภาพการทำงานและจำแนกตามระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ไม่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ กำกับ ดูแลรัฐวิสาหกิจ และกิจการที่รัฐบาลเข้าไปถือหุ้นจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์จึงทำให้ผู้บริหารของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

สุภัทรมาศ จริยเวชวัฒนา (2547) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล , กรณีศึกษาเทศบาลบ้านฉาง พบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉาง ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่า ยังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ

ปาติน เพ็ญสุวรรณ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล พบว่า (1) ระดับการบริหารงานของเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบ อยู่ในระดับปานกลาง (2) ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ขยะมูลฝอย และตลาด (3) ปัจจัยการบริหารงาน

ตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลข้อเสนอแนะการวิจัย คือ (1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การนำระบบประกันคุณภาพการบริการที่ประกอบด้วยด้านภาวะผู้นำ การบริหารจัดการความรู้ การวางแผนพัฒนาบุคลากรและหลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหารงาน การจัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล การแสดงบัญชีทรัพย์สินบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนติดตามตรวจสอบ และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริการงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ และสร้างระบบในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์สำหรับประชาชน พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและรายงานความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ

สมบัติ เรืองชัยศิวเวท (2549, น. 145) ได้ทำการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาลตำบลเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการบริหารเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร และหาแนวทางพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ผู้ให้ข้อมูลสภาพและปัญหาการบริหารเทศบาลตำบล ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ทุกด้านมีค่าเฉลี่ยในระดับปานกลาง โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร รองลงมาได้แก่ ด้านการวางแผน การนำ การควบคุม และการจัดคนเข้าทำงาน ปัญหาการบริหารเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ในภาพรวมและรายด้าน ทุกด้านมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

แนวทางพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ใน 5 ด้าน มี ดังนี้

1. ด้านการวางแผน ประกอบด้วย จัดการประชุมคณะผู้บริหารเพื่อระดมความคิดเห็นทุกฝ่ายโดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของชุมชน โดยมีการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เกี่ยวข้องกับแต่ละเทศบาล กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ เพื่อใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการบริการเทศบาลตำบล กำหนดแผนพัฒนาเทศบาลตำบลโดยสำรวจความต้องการของชุมชนเป็นสำคัญ

2. ด้านการจัดองค์กร ประกอบด้วย กำหนดโครงสร้างการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล คัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมกับงานแต่ละประเทศ ติดตาม ประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และแบ่งสายงานบังคับบัญชาและมอบหมายงานอย่างชัดเจน

3. ด้านการจัดคนเข้าทำงาน ประกอบด้วย มีการคัดเลือกบุคลากรด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม มีการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

4. ด้านการนำ ประกอบด้วย จัดให้มีการประชุมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทีมงาน จัดให้มีการสั่งการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร จัดหาทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างพอเพียง จัดการประชาสัมพันธ์ด้วยด้านข้อมูลข่าวสารขององค์กรให้บุคลากรทราบอย่างสม่ำเสมอ

5. ด้านการควบคุม ประกอบด้วย มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้บริหาร โดยผ่านหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ มีการกำหนดกรอบพัฒนาเทศบาลตำบลโดยใช้ระบบการประเมินคุณภาพ และมีการนำเสนอผลการปฏิบัติงานตามปฏิทินการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ

เชิดศักดิ์ เจนวิริยะกุล (2550) ได้ศึกษาเรื่องความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการของผู้บริหารเทศบาลในเขต จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุมากกว่า 49 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชาสังคมศาสตร์ ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี และประสบการณ์ทำงานน้อยกว่า 4 ปี ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการมีความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการโดยรวม อยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ ด้านการประสานงานการปฏิบัติงานเป็นทีม ช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุดด้านงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบทางการเงินการใช้จ่ายเงินอย่างเคร่งครัดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติอย่างยิ่ง ด้านการสั่งการ เช่น การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อกันของพนักงานในหน่วยงานช่วยสร้างบรรยากาศในการปฏิบัติงานที่ดีด้านการวางแผน เช่น การวางแผนดำเนินงานทุกโครงการไว้ล่วงหน้าเป็นสิ่งที่ดี และอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร การมอบหมายงานและการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และด้านการบรรจุแต่งตั้ง เช่นการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญผู้บริหารเทศบาลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา ตำแหน่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการมีความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการ โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน ($P > .05$)

โดยสรุป ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการมีความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการ อยู่ระดับมากที่สุด ดังนั้น เทศบาลสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการ ปรับปรุง กระบวนการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์เหมาะสมกับสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นข้อเสนอก่อนในการแก้ไขปัญหา และวางแผนในการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรเทศบาลอื่น ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อรชร พรประเสริฐ (2550) ศึกษาเรื่องการพัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลกุตุลลาด อำเภอเมือง จังหวัด อุบลราชธานี อยู่ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และระดับการแสดงความคิดเห็น แต่ชุมชนกุตุลลาดจะมีระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด คือ การริเริ่มดำเนินการเองทั้งกระบวนการ ในกิจกรรมทางศาสนา วัฒนธรรมและประเพณีด้วยตำบลกุตุลลาด เป็นชุมชนเก่าแก่ มีความศรัทธาศาสนา ยึดมั่นประเพณีอย่างเหนียวแน่น และประชาชนมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ข้อเสนอจากการถอดบทเรียนในการจัดเวทีแสดงความคิดเห็นของชุมชน เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลกุตุลลาด อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี คือ 1) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสม่ำเสมอแก่ชุมชนเกี่ยวกับนโยบายด้านการบริการงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนเห็นความสำคัญของกิจกรรม และส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การสร้างระบบการทำงานในชุมชนให้เข้มแข็ง ด้วยการดำเนินงานแบบเครือข่ายภายในชุมชน และ 3) การนำเอาประวัติศาสตร์ร่วมกันของชุมชนในตำบลกุตุลลาด และทรัพยากรทางธรรมชาติวัฒนธรรม ในการพัฒนาให้ตำบลกุตุลลาดเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ปลูกจิตสำนึกรักชุมชนให้แก่เยาวชนมีความในใจศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชนอย่างจริงจัง โดยการสร้างมัคคุเทศก์น้อยเพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ จะช่วยแก้ปัญหาการมั่วสุมของเยาวชนในท้องถิ่นได้

พรเพ็ญ อยู่บำรุง (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อศึกษาปัญหาและประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสาคร ในความน่าเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชน เพื่อสร้างแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสาครให้มีคุณค่า น่าเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชน ผลการศึกษาค้นพบว่า 1) การบริหารจัดการของเทศบาลตำบลโดยรวมร้อยละ 71.10 อยู่ในระดับมีปัญหา สำหรับประสิทธิภาพการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลโดยรวมร้อยละ 64.66 ประสิทธิภาพต่ำ โดยที่ร้อยละ 68.67 ประสิทธิภาพด้านภาพด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายอยู่ในระดับประสิทธิภาพด้าน

กระบวนการการบริหาร มีประสิทธิภาพต่ำและไม่มี การบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ภายใต้สิทธิมนุษยชนและสุจริตชน โดยรวมร้อยละ 4.60 2) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการประเมินผลความสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาลตำบลทั้งระบบและจัดการวางแผนด้านบุคลากร สร้างแนวทางการจัดการด้านงบประมาณด้วยการจัดให้มีระบบการพิจารณาผ่านกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบของคณะกรรมการกำหนดนโยบายพัฒนาศักยภาพการบริหารงานให้มีคุณธรรมและคงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นการสร้างวัฒนธรรมวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนและสุจริตชน

สุวัฒน์ชัย พ่อเกต (2552) ศึกษาเรื่องการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริการราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดของจังหวัดสกลนครและจังหวัดนครพนม พบว่า รูปแบบการพัฒนาการส่งเสริมการสร้างระบบการบริการราชการแบบมีส่วนร่วมตามโครงการเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการผลิตข้างหอมทางกกลนทวาปี จังหวัดสกลนคร มี 7 ขั้นตอน คือการแต่งตั้งคณะทำงาน การจัดเก็บข้อมูลการวิเคราะห์และสกัดสาระสำคัญของข้อมูลการประชาสัมพันธ์โครงการ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการหรือเวทีชาวบ้าน การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มเพื่อขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วม และการสรุปบทเรียนการดำเนินงาน ให้เทคนิคในการสร้างการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop Method)

นัตริยุพิน บ่วยเที่ยง (2552) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลตามการรับรู้ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี พบว่าระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความรับผิดชอบด้านหลักความโปร่งใส ในหลักคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านที่มีค่าเฉลี่ยปานกลาง คือด้านหลักการมีส่วนร่วมและได้จัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาด้านหลักการมีส่วนร่วม 5 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการกำหนดนโยบาย (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมในการวางแผน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วม

ร่วมในการตัดสินใจ 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันในการทำงานและพัฒนางาน
5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันในการประเมินผลการดำเนินงาน

นรเศรษฐ์ ซาลปติ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาล ตำบลพะวง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการเทศบาลและเพื่อ ค้นหาหารูปแบบแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาให้ประชาชนเข้ามาบริการจัดการเทศบาล ผลการสทกพบว่ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เทศบาลให้บริการได้ทั่วถึงแต่การได้รับข่าวสารของ ประชาชนยังมีความคลาดเคลื่อน และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้านการให้ข้อมูลข่าวสารพบว่า ประชาชนบางส่วนไม่เสนอปัญหาเนื่องจากเคยเสนอแล้วแต่เทศบาลไม่ดำเนินการแก้ไขและไม่ กล้าแสดงออก ด้านการตัดสินใจประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยร่วมตัดสินใจในการบริหารงานหรือ อนุมัติโครงการด้านการดำเนินงาน ประชาชนต้องการเข้าร่วมกำหนดรูปแบบการจัดกิจกรรม ด้วย ด้านการรับประโยชน์และตรวจสอบ เทศบาลควรเพิ่มงานบริการประชาชนให้หลากหลาย มากขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยแจ้งปัญหาจากการปฏิบัติงานของเทศบาลและตัวแปร หลักที่มีผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล คือ ความต้องการเห็นท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ดีขึ้น ความรู้สึกรักและหวงแหนท้องถิ่น ความเชื่อถือศรัทธาในตัวผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ความสามัคคีของคนในชุมชนและความกระตือรือร้นของประชาชน สรุปได้ว่าปัญหาหลักที่พบ จากการบริหารจัดการ คือความบกพร่องด้านการสื่อสารการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นเทศบาลควรเปิดโอกาสการสื่อสารสองทางบริหารงาน โดยคำนึงอุปสงค์ของประชาชนผู้ บริการและสมาชิกสภาเทศบาลควรพบปะประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเสนอปัญหา แล้วนำไปปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหาให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา นอกจากนี้เทศบาลควรปรับปรุงสื่อประชาสัมพันธ์ให้ใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพิ่มช่องทางารับฟังและแสดงความคิดเห็นของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการบริหารงาน

พิทักษ์พงษ์ กงการ (2554) ได้วิจัยเรื่องการบริหารเทศบาลเมืองตามหลัก ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนใต้ผลการวิจัยพบว่าระดับการนำหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาลเมือง ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ของผู้บริหารเทศบาลเมือง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ การ บรรลุวัตถุประสงค์ของเทศบาลเมืองด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รองลงมาคือการจัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อยและการแก้ไขปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันตามลำดับความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมืองพิจารณารายด้านด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ หลักนิติธรรมรองลงมาคือหลักความโปร่งใส และภาวะผู้นำตามลำดับและความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการของเทศบาลเมือง ที่การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณารายด้าน ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือระบบการบริหาร รองลงมาคือด้านกระบวนการ/ขั้นตอนการให้บริการและความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการตามลำดับ

ข้อเสนอแนะแนวในการปฏิบัติงานในเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่บริการงานตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริการงานโดยยึดหลักนิติธรรมเป็นแนวทางจัดองค์กร ควรใช้หลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติ โดยมีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ควรใช้หลักนิติธรรมในการสั่งการ ควรใช้หลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตาระเบียบกฎหมายและกฎข้อบังคับส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรใช้หลักความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน ส่วนข้อเสนอแนะในการให้บริการของการปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ได้แก่ ควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ในการบริการประชาชนที่มาติดต่อ ควรนำหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินของโครงการรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ควรนำหลักการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการประชาชนที่มารับบริการ ควรนำหลักการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริการและควรนำหลักความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนให้เข้าใจในขั้นต่าง ๆ อย่างชัดเจน

วิจิตรา แป้นจันทร์ (2559, น. 104) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 2) ศึกษาระดับของปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 4) สร้างสมการ

พยากรณ์ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร โดยใช้ปัจจัยด้านผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล งบประมาณ และการวางแผน เป็นตัวพยากรณ์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็น พนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 324 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบเลือกตอบ และแบบมาตราส่วนประมาณ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบหลายขั้นตอน ผลการวิจัย พบว่า 1. ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร กำแพงเพชร อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า โดยด้าน ที่มีค่าเฉลี่ยสูง 3 อันดับแรก คือ ด้านการปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยสูงสุด อยู่ในระดับมาก และนอกนั้นอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของ อปท. และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน 2. ปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับ ปานกลาง 3. ปัจจัยด้านผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล งบประมาณ และการวางแผน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 4. เมื่อใช้การถดถอยพหุคูณแบบหลายขั้นตอน พบว่า มีกลุ่มตัวแปร 4 ตัวที่มีนัยสำคัญของการพยากรณ์ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร คือ การวางแผน (X3) ผู้บริหาร (X1) งบประมาณ (X4) พนักงานส่วนตำบล (X2) โดยกลุ่มตัวแปรเหล่านี้มีอำนาจในการพยากรณ์ได้ร้อยละ 97.10 ซึ่งสามารถเขียนในรูปคะแนนดิบ และสมการในรูปคะแนนมาตรฐาน ได้ดังนี้ สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ = $1.223 + .228 (X3) + .316 (X1) + .369 (X4) + .086 (X2)$ สมการพยากรณ์ในรูปคะแนนมาตรฐาน = $.388 (Z4) + .358 (Z1) + .310 (Z3) + .093 (Z2)$

2.5.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Brown (1990) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริการจัดการแบบกระจายอำนาจ พบว่าการให้ท้องถิ่นมีการบริการจัดการด้วยตนเองจะเป็นการเพื่อประสิทธิภาพในเรื่องการให้บริการ สาธารณะที่ครอบคลุมในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นการลดภาระหรือต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในขณะเดียวกันก็จะเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย

Suzanne (1999) ศึกษาเรื่องการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานในการบริการกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นพบว่า การมีระบบสารสนเทศมีประโยชน์และมีความจำเป็นอย่างมากในอันที่จะบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น

2.6. การสังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย

ในการวิจัย ตัวแบบการบรารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นเป็นการศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร จากการสังเคราะห์ตัวแปร ซึ่งได้ศึกษาแนวคิดจากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบการบริหารจัดการ แล้วมาสรุปการวิเคราะห์ และงเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีจากนักวิชาการ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามกรอบแนวคิด สรุปได้รายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2.2

สังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ	2) วีระวัฒน์ ปันนิตามย์ (2554, 2-19)	3) สมชาติ กิจขรรจง (2544, 11)	4)จตุรฤๅ คุนหม๑ (2542, 3-4)	5) นิตย๑ ส๑มมาพ๑น๑ (2546, 5-36)	6) จ๑นทราน๑ ส๑งวนน๑ม (2545, 49)	7) น๑พ๑น๑ ก๑นวาง๑ง๑ (2545, 45-47)	8) ข๑ล๑น๑ย๑ อ๑าจ๑น๑ ส๑ม๑จ๑ร๑ย๑ (2540, 97-100)	9)นพ๑ง๑ง๑ บ๑ญ๑จ๑ตรา๑ตุ๑ล (2540, 41)	10)ก๑ต๑ ต๑ย๑ค๑น๑น๑ท๑ (2543, 34-35)	11)Bateman, 1993, 416-417)	12) ส๑ตี๑เฟ๑น พ๑ ๑อบ๑บ๑น๑ส๑ (Robbins and Coulter 1006, 573)	13)ม๑เท๑รี๑ ย๑ก๑ (Yukl, 1994, 252)	14)Daft,2011, 88-92)	พ๑ท๑ก๑ย๑พ๑ง๑ง๑ การ๑การ (2554)	ค๑ว๑ม๑ถ๑	สร๑บ๑การ๑ส๑ง๑คร๑ระ๑ท๑
1. บุคลิกภาพ (Personality Traits)	✓	-	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	9	✓
2. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative)	-	-	✓	✓	-	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-	4	-
3. สร้างความไว้วางใจ (Trustworthiness)	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
4. มีความรู้ (Knowledge)	-	-	-	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	5	-
5. วิสัยทัศน์ (Vision)	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	5	-
6. นักแก้ปัญหา (Problem solving)	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	✓
7. การตัดสินใจ	✓	-	-	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	6	-
8. มีความกระตือรือร้น (Enthusiasm)	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	-	-	-	4	-
9. ความเชื่อมั่นในตนเอง (Self-confidence)	-	-	-	✓	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	-	3	-
10.ความเข้าใจอารมณ์	✓	-	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓	-	4	-
11. ความสามารถในการปรับตัว	-	-	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓	✓	4	-
12.มีความสูง (Height)	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-

(ต่อ)

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ	2) วีระวัฒน์ ปิ่นนิตามัย (2554 , 2-19)	3) สมชาติ กิจขรรจง (2544 , 11)	4)จรรุญ คุณมี (2542 , 3-4)	5) นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 , 5-36)	6) จันทราณี สงวนนาม (2545 , 49)	7) นิพนธ์ กิณวงศ์ (2545 , 45-47)	8) ขาญชัย อัจฉินสานจรรย์ (2540 , 97-100)	9) นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41)	10) กิติ ตัชคานนท์ (2543 , 34-35)	11) Bateman, 1993 , 416-417)	12) สตีเฟน ที โรบบินส์ (Robbins and Coulter 1006 , 573)	13) แกรี ยุค (Yukl, 1994 , 252)	14) Daft, 2011 , 88-92)	พิกัดพังก์ การการ (2554)	ความถี่	สรุปการสังเคราะห์
13. มีน้ำหนักมาก (Weight)	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
14. มีเสน่ห์ (Attractiveness)	-	-	-	✓	-	✓	✓	-	-	-	✓	-	-	-	4	-
15. แสดงความเป็นของแท้ (Authenticity)	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-
16. แสดงความใส่ใจ (Focus)	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-
17. สร้างความรู้สึกประทับใจ	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-
18. การสื่อสาร	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	-	-	-	✓	7	✓
19. การพัฒนาตนเองอยู่เสมอ	✓	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	2	-
20. ความรับผิดชอบ	✓	-	✓	✓	-	-	✓	-	-	✓	-	-	✓	✓	7	✓
21. บริหารงานโดยหลักการ	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	2	-
22. มุ่งความเป็นเลิศ	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
23. สีส่วนร่วม	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	2	-
24. โปร่งใส	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-	-	2	-

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ	2) ไระวัตน์ บินิตานัย (2554 , 2-19)	3) สมชาติ กิจธรรong (2544 , 11)	4)จตุญญ คุณมี (2542 , 3-4)	5) นิตย์ สัมมพันธ์ (2546 , 5-36)	6) จันทราณี สงวนนาม (2545 , 49)	7) นิพนธ์ กินางส์ (2545 , 45-47)	8) ชาญชัย อาทนิณสามจารย์ (2540 , 97-100)	9)นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41)	10)กิติ ตัญคานนท์ (2543 , 34-35)	11)Baieam, 1993 , 416-417)	12) สตีเฟน พี โรบินสัน (Robbins and Coulter 1006 , 573)	13)เกร์รี่ ชุก (Yukl, 1994 , 252)	14)Daft,2011 , 88-92)	พิทักษ์พงษ์ ภักรการ (2554)	ความถี่	สรุปการสังเคราะห์
25. คุณธรรมจริยธรรม	-	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	✓	7	✓
26. มีความแข็งแรง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
27. เชื่อถือได้	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	✓	-	-	-	-	2	-
28. ประสบการณ์	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	1	-
29. เข้าสังคมได้ดี	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	✓	-	2	-
30. มีอุดมการณ์	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	1	-
31. ภาวะผู้นำ	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	-	12	✓
32. การจัดการความรู้	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	9	✓
33. การใช้ข้อมูลข่าวสาร	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	7	✓
34. สมรรถนะหลัก	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	9	✓
35. ธรรมาภิบาลในองค์กร	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	10	✓
36. การมีส่วนร่วม	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	12	✓

(ต่อ)

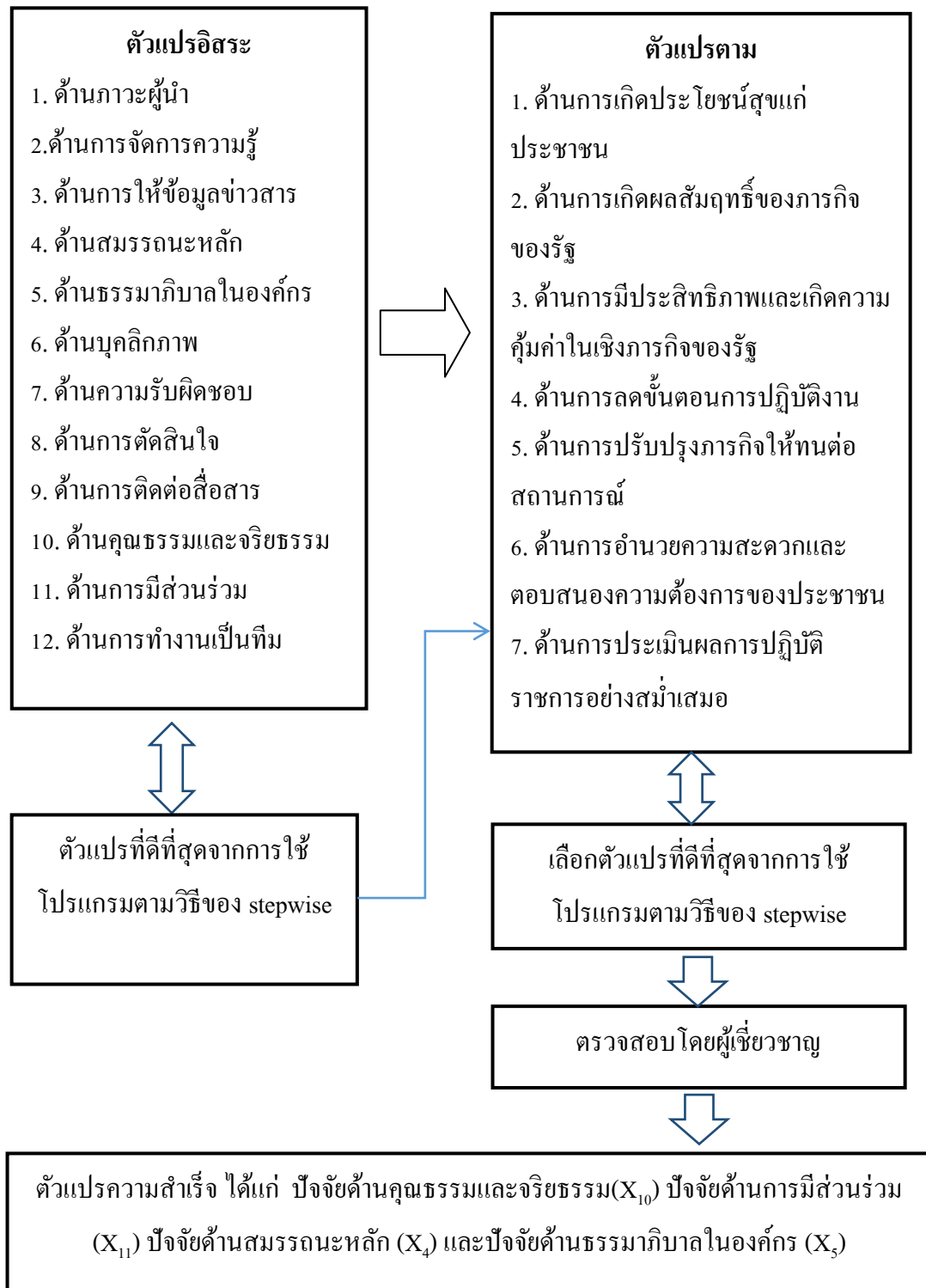
ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ		2) วัฒนะ ปิ่นนิคมชัย (2554, 2-19)	3) สมชาติ กิจยรรยง (2544, 11)	4) จรูญ คุณมี (2542, 3-4)	5) นิตย์สัมมาพันธ์ (2546, 5-36)	6) จันทราณี สงวนนาม (2545, 49)	7) นิพนธ์ กินวงศ์ (2545, 45-47)	8) ชัญชัย อัจฉินสามจารย์ (2540, 97-100)	9) นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2540, 41)	10) กิติ ตย์คานนท์ (2543, 34-35)	11) Bateman, 1993, 416-417)	12) สตีเฟน พี รอบบินส์ (Robbins and Coulter 1006, 573)	13) แกรี่ ชุก (Yukl, 1994, 252)	14) Daft, 2011, 88-92)	พิทักษ์พงษ์ศักดิ์ การการ (2554)	ความถี่	สรุปการสังเคราะห์
37. การจูงใจ	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	-	✓	-	-	5	-
38. การให้รางวัล	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	-	-	-	-	✓	-	-	5	-
39. การเปลี่ยนแปลง	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	-	-	-	-	5	-
40. กาทำงานเป็นทีม	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	7	✓

จากตารางที่ 2.2 จากการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลที่เป็นแนวคิดเชิงทฤษฎี (Theoretical Framework) จากปัจจัยจำนวน 40 ปัจจัย โดยการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากปัจจัยที่มีความถี่ในระดับสูง(ในการสังเคราะห์ครั้งนี้คือ พรรณานความถี่แต่ละระดับ 6 ขึ้นไป) ได้ปัจจัยหลักของการบริหารจัดการ จำนวน 12 ปัจจัยที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วย 1) ภาวะผู้นำ 2) การจัดการความรู้ 3) การให้ข้อมูลข่าวสาร 4) สมรรถนะหลัก 5) ธรรมเนียมปฏิบัติ 6) การมีส่วนร่วม 7) การทำงานเป็นทีม 8) บุคลิกภาพ 9) การตัดสินใจ 10) การสื่อสาร 11) ความรับผิดชอบ 12) คุณธรรม จริยธรรม ผู้วิจัยจึงสรุปการสังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิด ตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้วิจัยได้มาสรุปการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีจากนักวิชาการ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามกรอบแนวคิด สรุปได้ ดังนี้



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดในการวิจัย