**บทที่ 2**

**การทบทวนวรรณกรรม**

การศึกษา เรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้วิจัยดำเนินการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารแนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแบบ

2.2 แนวคิดทฤษฏีเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

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

สุบรรณ์ พันธวิศวาส และชัยวัฒน์ปัญจพงษ์ (2522, น. 6) ได้ให้ความหมายของตัวแบบไว้ว่าคือ รูปย่อที่เลียนแบบความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยจัดระบบความคิดในเรื่องนั้นให้ง่ายขึ้นและเป็นระเบียบ สามารถเข้าใจลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์นั้นได้

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

ตัวแบบ คือ รูปย่อของความจริงของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงด้วยข้อความจำนวน หรือภาพ โดยการลดทอนเวลา ความพอเหมาะและกาลเทศะ ทำให้เข้าใจความจริงของปรากฏการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

ตัวแบบ คือ ตัวแทนของการใช้แนวความคิดของโปรแกรมที่กำหนดเฉพาะสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้าง โปรแกรม แบบจำลอง หรือตัวแบบที่จำลองสภาความเป็นจริงทีสร้างขึ้นจากการลดทอนเวลาและเทศะ พิจารราว่ามีสิ่งใดบ้างที่จะต้องนำมาศึกษาเพื่อใช้แทนแนวความคิดหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่ง โดยอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของตัวแบบนั้น ๆ

2.1.1.2 ประเภทของตัวแบบ

1) ตัวแบบตามความคิดของ Steiner (1971, p. 108) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือรูปแบบเชิงปฏิบัติ (Ethical Model or Mosel-of) เป็นการประเมินสภาวะชุมชนแบบมีส่วนร่วม รูปแบบประเภทนี้เป็นแบบจำลองทางกายภาพ เช่นแบบจำลองรถยนต์ เครื่องบินภาพจำลอง

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

2) ตัวแบบตามแนวคิดของ Keeves (1988, p. 47) แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือรูปแบบคลาย (Analogue Models) คือ เป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กับระบบจำลอง มักเป็นรูปแบบที่ใช้ในวิทยาสาสตร์กายภาพ เป็นรูปแบบที่นำไปใช้อุปมากับสิ่งอื่นได้ เช่นรูปแบบจำลองระบบสุริยะกับระบบสุริยะที่เกิดขึ้นจริง

3) ตัวแบบที่อธิบายความหมายหรือใช้ความหมาย (Semantic Models) คือ เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาในการบรรยายลักษณะของรูปแบบ รูปแบบชนิดนี้จะช่วยให้วิธีการอุปมาในการพิจารราด้วยภาพมากกว่าที่จะใช้วิธีอุปมาในการพิจารราด้วยโครงสร้างกายภาพ

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) ได้วิจัยรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ พบว่าตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์มีสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นการพัฒนาตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ กับส่วนที่เป็นการทดสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรูแบบที่พัฒนาดังนี้

2.1.2.1 ตัวแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย

1) ขั้นเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์

1.1) ทำแผนปฏิบัติงานวิจัยตรวจสอบความถูกต้องของ การอ้างอิง

1.2) ทำแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมาย สมมติฐานในการวิจัยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และงานวิจัยที่ให้ผลสอดคล้องหรือ ไม่สอดคล้องกับสมมติฐานในการวิจัยจำลองลักษณะของการเสนอผลการวิจัยตรวจสอบความพร้อมในการเสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์

2) ขั้นเขียนรายงานการวิจัย

2.1) ตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง

2.2) ทำสรุปสาระสำคัญของผลการวิจัย

2.1.2.2 ตัวแบบของการควบคุมวิทยานิพนธ์แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์และ ขั้นเขียนรายงานการวิจัย

ขั้นแรก คือ ขั้นเตรียมเค้าโครงละเอียดเพื่อเสนออนุมัติการทำวิทยานิพนธ์นั้นนิสิตนักศึกษาต้องทำกิจกรรม 5 กิจกรรม กิจกรรมแรกคือ การทำแผนปฏิบัติงานวิจัย กิจกรรมที่สองการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิง กิจการรมที่ 3 การทำแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมาย สมมติฐานในการวิจัยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์และงานวิจัยที่ให้ผลสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสมมติฐานนี้ กิจกรรมที่ 4 การจำลองลักษณะของการเสนอผลการวิจัย กิจกรรมที่ 5 การตรวจสอบความพร้อมในการเสนอเค้าโครวิทยานิพนธ์ ขั้นที่ 1 และขั้นที่ 5 เป็นขั้นที่ตายตัว ส่วนขั้นที่ 2 ขั้นที่ 3 และขั้นที่ 4 อาจดำเนินตามลำดับที่กำหนดไว้หรือจะสลับลำดับกันก็ได้เมื่อทำกิจกรรมที่ 5 ของขั้นแรกเสร็จแล้วนิสิตนักศึกษาจะได้รับอนุญาตจากอาจารย์ที่ปรึกษาให้ควบคุมวิทยานิพนธ์ให้เสนอ (Defense) เค้าโครงวิทยานิพนธ์กับคณะกรรมการได้ เมื่อเสนอผ่านแล้วจะทำการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ แปลผล และเขียนรายงานการวิจัย

ขั้นเขียนรายงานการวิจัยสิสิตนักศึกษาต้องทำกิจกรรมที่ 6 คือ ทำการตรวจสอบความถูกต้องของการอ้างอิงอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้แบบฟอร์มและวิธีการเดียวกัน

กับกิจกรรมที่ 2 ของขั้นแรก และทำกิจกรรมที่ 7 คือ สรุปและสาระสำคัญของผลการวิจัย

ซึ่งเป็นส่วนช่วยในการเตรียมสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์

สรุปตัวแบบที่จะนำไปใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้นรูปแบบต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญคือ มีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง สามารถทำนายผลได้สามารถขยายความผลทำนายได้กว้างขวางขึ้นและสามารถนำไปสู่แนวคิดใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนาตัวแบบนั้น

ผู้วิจัยจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฏีในการสร้างตัวแบบ 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 (ที่มีผู้พัฒนาไว้แล้วในเรื่องเดียวกันหรือเรืองอื่น และผลการศึกษาหรือวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งจะช่วยให้สามารถกำหนดองค์ประกอบหรือตัวแปรต่าง ๆ ภายในตัวแบบ รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ หรือตัวแปรเหล่านั้นหรือลำดับก่อนหลังของแต่ละองค์ประกอบในตัวแบบในการพัฒนาตัวแบบนั้นจะต้องใช้หลักของเหตุผลเป็นรากฐานสำคัญและการศึกษาค้นคว้ามากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวแบบอย่างยิ่ง ผู้วิจัยอาจคิดโครงสร้างของตัวแบบขึ้นมาก่อน แล้วปรับปรุง โดยอาศัยข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าทฤษฎี แนวความคิด ตัวแบบ หรือผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือทำการศึกษาองค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรแต่ละตัว แล้วคัดเลือกองค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรที่สำคัญประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างของตัวแบบ

การทดสอบความเที่ยงตรงของตัวแบบ หลังจากที่ได้พัฒนาตัวแบบในขั้นแรกแล้วจำเป็นที่จะต้องทดสอบความเที่ยงตรงของตัวแบบ ดังกล่าว เพราะตัวแบบที่พัฒนาขึ้นนั้นถึงแม้ว่าจะพัฒนาโดยมีรากฐานจากทฤษฎีแนวความคิดตัวแบบของคนอื่นและผลการวิจัยที่ผ่านมา แต่ก็เป็นเพียงตัวแบบตามสมมติฐาน ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริงหรือทำการทดลองนำไปใช้ในสถานการณ์จริงเพื่อทดสอบดูว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เป็นตัวแบบที่มีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหวังหรือไม่ (ในขั้นนี้บางครั้งจึงไว้คำว่าการทดสอบประสิทธิภาพของรูปแบบ)ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริง หรือทดลองใช้ตัวแบบที่พัฒนาในสถานการณ์จริงจะช่วยให้ทราบอิทธิพลหรือความสำคัญขององค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรต่าง ๆ ในตัวแบบและอิทธิพลหรือความสำคัญของกลุ่มองค์ประกอบหรือกลุ่มตัวแปรในรูปแบบผู้วิจัยปรับปรุงแบบใหม่โดยตัดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่พบว่ามีอิทธิพลหรือ มีความสำคัญย่อยออกจากรูปแบบของตน ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

**2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ**

ในการวิจัยเรื่อง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

**2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ**

2.2.1.1 ความหมายองการกระจายอำนาจ

เสกสรร ประเสริฐกุล (2537, น. 18) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจความเป็นเรืองเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาทของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลตนเอง

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

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

โกวิทย์ พวงงาม (2548, น. 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่าคือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปชุมชนซึ่งตั้งอยู่ที่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจาก การปกครองส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548, น. 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สมคิด เลิกไพฑูรย์ (2550, น. 35) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นนอกจาองค์การส่วนกลางเพื่อจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรืออำนาจสั่งการของส่วนกลางเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จึงหมายถึงการที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางส่วนในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นได้ดำเนินการ โดยมีการกำกับดูแลตลอด เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น รู้สาเหตุปัญหา และแนวทางแก้ไขที่ตรงจุด

2.2.1.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตระกูล มีชัย (2538, น. 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้นโดยผู้กระจายอาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550, น. 28 - 29) ได้อธิบายหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้มีการแยกหน่ายงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล อิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดุแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้นมีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงการเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นองค์การตามหลักการกระจายอำนาจ มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉันสังการและดำเนินกิจกรรมได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้หรือมีแค่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริการส่วนกลางหรือราชการบริการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยไดสรุปกลับการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เองคือการเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2) มีอำนาจในการบริหารงานความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีการให้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การปกคราองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านี้ แต่บางทีอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

4) มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้อมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวมา จึงสรุปได้ว่า องค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ในการกระจายอำนาจ ถ้าสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติได้จริงได้ตามกรอบหลักการดังกล่าวโดยไม่มีการแทรกแซงจากส่วนอื่น ย่อมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสมบูรณ์ในการบริหารงานมากขึ้นมุ่งสู่การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

2.2.1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535, น. 26 , อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2540, น. 28) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือการกระจายอำนาจแบบ Deconcentationซึ่งเป็น การกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

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

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentation) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการบางอย่างเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

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

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

2. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Out Techniques) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์การของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริหารสาธารณะโดยแยกออแกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

**ตารางที่ 2.1**

*ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์การกระจายอำนาจทางบริการ*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ลักษณะ  องค์กร | พื้นที่ | การจัดทำบริการสาธารณะ |
| 1. กระจายอำนาจทางพื้นที่  2. กระจายอำนาจทางบริการ | เล็ก  ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ | ทำได้หลายอย่าง  ทำได้อย่างเดียว |

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

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

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentation)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to Semiautonomous or Parasternal Agencies)

รูปแบบที่3 การให้อำนาจแก่องค์การการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local Government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (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 กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตนได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ สังคมท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ในด้านการปกครองท้องถิ่น หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนด นโยบายในการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 (2550, น. 1 - 99) มีดังนี้

1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีหน้าที่ มีงบประมาณ มีทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงกับหน่วย การบิหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแล ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจ

การปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการ

ปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัตินี้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากมีงบประมาณ

แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจ่ายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัด กระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการ สำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจาอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น, 2547, น. 37)

1) ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริการจัดการปกครองการบริหารจัดการ การบริหารบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง

2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนโดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปรงใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยืดหยุ่นปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**2.2.3 แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

แนวการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการมุ่งแนวปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2547, น. 42)

1) มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำ แล้วได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในบทบาทหน้าที่

2) มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยการสนับสนุนด้านบุคลากรวิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากลไกลการกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปได้ว่าเป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่คามรับผิดชอบและปรับบทบาทให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลกรให้เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

**2.2.4 การถ่ายโอนภารกิจ**

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่น จำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักดำเนินงานดังนี้

1) ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

3) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

4) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานคุณภาพในการบริหารและประสบการณ์ทางการบริหารตลอดจนโอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึ่งได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการโดยโอนทั้งภารกิจงบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนดและ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบโครงสร้างเพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้างและวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอกนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

**2.2.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเห็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

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

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้า และที่จอดรถ

4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ

5) การสาธารณูปการ

6) การส่งเสริมการฝึกและประกอบดาชีพ

7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน

8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

9) การจัดการศึกษา

10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

11) การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

14) การส่งเสริมกีฬา

15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

18) การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และน้ำ

19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ ฌาปนสถาน

21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22) จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามมัย

โรงมหรสพและสาธารณสาถนอื่น ๆ

24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

25) การผังเมือง

26) การขนส่งและวิศวกรรมจราจร

27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28) การควบคุมอาคาร

29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการปองกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็น การกระจายอำนาจทางการปกครองให้องค์กรสามารถดำเนินการได้โดยเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

**2.2.6 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543**

2.2.6.1 ความเป็นมา

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนทอวงถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนทองถิ่นด้วยกันเองชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะคับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจภายใน 4ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายใน ไม่เกิน พ.ศ. 25498 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลา ที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 321 แหงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้อมีสระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังตนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

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

1) การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

3) ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการถ่ายโอรน 3 ลักษณะ ดังนี้

4) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองแบ่งเป็น 3 ประเภท

4.1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง

4.2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

4.3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

6) ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

2.2.6.2 ภารกิจที่จะถ่ายโอน

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็น ขั้นพื้นฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 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) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหยุ่นใจ

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) การพาณิชยกรรม

4.5) การพัฒนาอุตสาหกรรม

4.6) การท่องเที่ยว

5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่องมีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

5.1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า

5.2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

5.3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง 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 (สำนักงาน คณะกรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543, น. 7 - 9)

2.2.6.3 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยืดหยุ่น ปรับวีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะเอง รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริหารในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

2) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท่องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

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

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) โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 ( 1 ) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1-10 ปี (พ.ศ. 2544 – 25553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจากการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งนั้น

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่น จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแปลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริการราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จะเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุสุพจน์ ทรายแก้ว, 2548, น. 58 -5 9)

2.2.6.5 ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอน

ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน คือ

(สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, 25432, น. 15)

1) ด้านโครงสร้างพื้นฐานได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ทางบก

ทางน้ำด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำและระบบประปาชนทบ ด้านสาธารณูปการ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหยุ่นใจ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล ป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3) ด่านการจัดระเบียบชาชนและสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยวได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุนการพณิชยกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

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

6) ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี แลภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุจาก

2.2.6.6 ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนทองถิ่น

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

1) ปัจจัยด้านประชากร

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

จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน เช่นการบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดสรรให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไดรับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์กีฬา จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์จัดสรรตามจำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรจัดสรรตามจำนวนศูนย์ สำหรับกรณีแหล่งน้ำให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ประชากรการจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กันโดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

2) จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายการกระจายอำนาจเป็นเรื่องดีสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการกระจายอำนานนั้นมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน โกวิทย์ พวงงาม (2548, น. 36) ได้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

3) จุดแข็งของหลักการการกระจายอำนาจปกครองทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในทองถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

4) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจอาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวมผู้ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเองทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการบริหารราชการส่วนกลาง

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้อิสระของประชาชนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ

การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ ตามกรองของรัฐธรรมนูญ

และกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการกระจายอำนาจนี่จะมีการส่งเสริมมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบิหารโดยมีรัฐบาลกลางคอยกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

**2.2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**

2.2.7.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในระดับล่างของชุมชนในประเทศ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ หลายท่าน ดังนี้

วิญญู อังคณารักษ์ (2519, น. 4 , อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง, 2540, น. 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระ ในการบริหารพอสมควร

โกวิทย์ พวงงาม (2545, น. 7) ให้ความหายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละ ท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในทองถิ่น

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 ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ลิขิต ธีรเวคิน (2548, น. 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช้ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

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

Wit (1967, p. 14 - 21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมากประชาชนในท่องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

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

โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบิหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็น

รัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

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

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง และยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างหลวม ๆ ของรัฐบาลกลาง

2.2.7.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ หลายอย่างโดยนักวิชาการได้เสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

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

1.1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นนี้จะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารเกิดการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือวง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

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

1.3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง หลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1.3.1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

1.3.2) รัฐบาลมิอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อม ไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงมักเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

1.3.3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะไห้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วรัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหนาที่เพียงดูแลเท่าที่จะเห็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเดนนิงานยิ่งขึ้น

1.4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดีการบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง กรเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนนุจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

1.6) กรปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิผลได้นั้นต้องมาจากริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้างความมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งพาตนเองได้

2) การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการ ดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์, 2541, น. 95)

2.1) การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้นั้นยอมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.2) การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัวกล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.4) การปกคราองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงาน มีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามีความผูกพันและมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมือง ที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

2.5) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

3) องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

องค์ประกอบของการปดคงท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธุวาสิฏฐ์, 2537, น. 100)

3.1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

3.2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทังการกำหนดนโยบาย

3.3) มีงบประมาณของตนเองโดมีอำนานเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.4) คณะผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

4) ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

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

4.1) ประโยชน์ตามแนวคิดของมองเตสกิเออ (พรชัย เพทปัญญา และคณะ 2537, น. 14 - 15) มองเตสกิเออ นักปราชญ์ เรืองนามฝรั่งเศสสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้น สรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของมองเตสกิเออในครั้งกระโน้นเหมาะกับความเคลื่อนไวทางการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบันมากเพราะในประเทศเหล่านั้นมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารบ่อยที่สุด ดังนั้น ถ้าการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าวนั้นเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีการศึกษาสูงได้รับความคุ้มครองสิทธิของพวกเขา รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเองและกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยแล้ว สภาพของประชาชนดังกล่าวจะขัดขวางการเกิดปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ดีที่สุดเพราะไม่มีใครคิดอยากจะทำ หรือถ้ามีใครจะทำจะต้องได้รับการต่อต้านอย่างจริงจัง

4.2) ประโยชน์ตามแนวคิดของลันด์ควิสท์ (พรชัย เทพปัญญาและคณะ, 2537, น. 14 - 15) ลันด์ควิสท์ ได้เขียนไว้ในหนังสือ วิถีทางและเป้าหมายของการกระจายอำนาจว่าการปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์ในการช่วยส่งเสริมเสรีภาพ ความเจริญก้าวหน้าและเสถียรภาพประโยชน์เรื่องเสรีภาพนั้นดูได้จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น และเลือกโยบายที่จะนำมาใช้ปกครองประชาชนในท้องถิ่นย่อมแสดงออกได้ตามสิทธิของเขา สวนประโยชน์ในด้านความเจริญก้าวหน้าของสังคมนั้น ดูได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศแถบยุโรปตะวันตกโดยทั่วไปว่า ท้องที่ใดมีการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการคมนาคมเจริญก้าวหน้ากว่าท้องถิ่นที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่น เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยให้การบริการงานตรงตามความต้องการของประชาชนและผู้บริหารงานจะรับผิดชอบต่อประชาชนมากว่าการบริหารงานโดยตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการ

4.3) ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป ลิขิต ธีรเวคิน (2540, น. 103) ระบุว่าประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

4.3.1) ประโยชน์ในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการที่การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาการเมืองถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในระบอบการเมืองและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังได้กล่าวมาแล้ว

4.3.2) ประโยชน์ในการพัฒนาสังคมการพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมาก ในด้านการเมืองตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สอนงตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะเป็นต่อสังคม เช่น การบริหารสังคมหรือด้านเศรษฐกิจ เช่นการจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเอื้อเฟื้อต่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มารบกวนดำรงชีวิตของคนในทองถิ่นดีขึ้น อีกทังบ้านเมืองก็เจริญก้าวหน้า ตามไปด้วย

5) ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

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

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

5.2.1) เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเองทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาการก่อหนี้เป็นต้น

5.2.2) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท

5.2.3) ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากากรเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาพท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สวนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากากรเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมายการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไปการให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาพท้องถิ่นในท้องถิ่นใด ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น และมีความโปร่งใสในการทำงานตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5.2.5) มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองทองถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบิหารงานอย่างเพียงพอเพ่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายโดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

5.2.6) มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอสิระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเกิดเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

5.2.7) มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่ารัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในทองถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริงทั้งนี้ การกำกับดูแล รัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเจตนารมณ์ของประชาชน

**2.2.8 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

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

เป็นองค์กรในชุมชนท่ามีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขั้น โดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐมีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่นประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาดังนี้

2) จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะ

จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวอย่างมีประชากรมีพื้นที่เท่าไรขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท่องถิ่นรูปแบบ

ที่จะจัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพได้มาตรฐาน

แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3) ลักษณะพื้นที่ เช่นเดี่ยวกับจำนวนประชากรถ้าเป็นชุมนเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่นมักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูงและหรือมีการตัดโครงสร้างแบบสองขั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกคองบส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจายการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีความสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชันเดียว

4) รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมีจำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

5) เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชนเป็นเครื่องบ่งบอกถึง ความพร้อมในส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเองคระดับ ท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยทั้งนี้เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนที่จัดตังขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินกิจการรมทั้งสิ้นด้านการคลังกาจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**2.2.9 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย**

จากการศึกษาเอกาสรรที่เกี่ยวข้องมีนักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยไว้ ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 41) ได้อธิบายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างเป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) แลเมืองพัทยา พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนโครงสร้างการจัดขั้นภายในขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tierป จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้ กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ ในการกระจายอำนาจทางการปกคาอง การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการปกครองตนเองเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง โดยให้อิสระในการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาการบริหารที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกฎหมายบัญญัติไว้ ให้มีลักษณะองค์การเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง มีอิสระในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นของการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการที่ใกล้ตัว และการดำเนินกิจการามต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

**2.3 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล**

ในการดำเนินการวิจัยเรือง ตัวแบบความสำเร็จในการการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัยได้ศึกษาปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังนี้

**2.3.1 ด้านบุคลิกภาพ**

ความหมายของบุคลิกภาพ

กันยา สุวรรณแสง (2536, น. 77) ได้ให้ความหมายของบุคลิกภาพ ว่าบุคลิกภาพ หมายถึงแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลที่คนทั่วไปรับรู้ได้

กิตติมา ปรีดีดิลก (2537, น. 247) ได้ให้ความหมายของคุณลักษณะ ด้านบุคลิกภาพไว้ว่า คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ซึ่งเกี่ยวกับภาพลักษณ์สมรรถภาพทางร่างกาย อารมณ์ พฤติกรรมที่เป็นเอกลักษณ์นิสัยประจำตัวที่น่าเลื่อมใส น่าเคารพศรัทธาและดูดี

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

1. คุณสมบัติทางกาย

1.1 ว่องไว สง่า

1.2 บุคลิกภาพมีเสน่ห์

1.3 แต่งตัวง่าย ๆ มีรสนิยม

1.4 เสียงพูดชัดเจน

1.5 อิริยาบถเป็นไปตามธรรมชาติ

1.6 มีอุปนิสัยสม่ำเสมอ

1.7 สุภาพดี

2. คุณสมบัติทางสติปัญญา

2.1 มีความสามารถในการมอบหมายงานให้ผู้อื่น

2.2 มีเจตคติชอบสอบสวน

2.3 ตระหนักในบทบาทของตนเอง

2.4 มีความสามารถในการต่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2.5 มีทักษะในการปฏิบัติงาน

2.6 ฉลาด

2.7 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.8 มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรืองเด็กและความเจริญงอกงามของเด็ก

2.9 มีความรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคม

2.10 รู้จุดอ่อนของตนเอง

2.11 มีความสามารถในการติดต่อสื่อความหมาย

2.12 มีความสามารถในการวางแผนได้อย่างดีและเป็นระบบ

2.13 เข้าใจความแตกตางระหว่างบุคคล

2.14 มีความรู้กว้างขวาง

3) คุณสมบัติทางมอารมณ์

3.1 มีความสามารถเข้าใจในอารมณ์ของคนอื่น

3.2 จ่าในร่าเริงและมีความสุข

3.3 มีอารมณ์มั่นคง

3.4 ตัดสินใจด้วยเหตุผล

3.5 ไม่ตื่นเต้นง่าย

3.6) ไม่เสียใจเมื่อประสบกับปัญหา

3.7 มีความหวัง

3.8 แรงจูงใจสูง

4. คุณสมบัติทางส่วนบุคคล

4.1 มีสามัญสำนึก

4.2 มีความคิดสร้างสรรค์

4.3 เป็นที่พึงของคนอื่นได้

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 เป็นความเชื่อถือของบุคล

5.7 แก้ปัญหาให้บุคคลอื่นได้

5.8 มีความเชื่อสัตย์

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. ตระหนักในตัวเอง

7.1 เคารพตัวเอง

นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2544, น. 41) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารที่พึงประสงค์ด้านบุคลิกภาพ ไว้ดังนี้

7.1.1 หน้ายิ้ม

7.1.2 มือไหว้

7.1.3 ใจพัฒนา

7.1.4 แสวงหาความคิดใหม่

7.1.5 ตั้งใจและทำจริง

7.1.6 ไม่ชิงหาแต่อามิส

7.1.7 ฟังความคิดของผู้อื่น

7.1.8 เริงรื่นกับงานที่ทำ

7.1.9 เป็นผู้นำองค์กร

7.1.10 อาจหาญต่อกรกับอุปสรรค

7.1.11 ไม่ถูกชักด้วยสอพอ

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คุณลักษณะที่ดีของผู้นำด้านบุคลิกภาพ จึงหมายถึงลักษณะของผู้นำเกี่ยวกับภาพลักษณ์ ที่แสดงออกทังทางกาย ทางใจ และสติปัญญา ให้บุคคลอื่นรับรู้ได อันได้แก่ ว่องไวและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ แต่งกายสุภาพบุคลิกภาพดี ฉลาดมีความรู้ความสามารถ มีสุภาพดี ฟังความคิดเห็นของผู้อื่นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะในการปฏิบัติงานรวมถึงมีความสามารถในการวางแผนได้ดีและเป็นระบบ

**2.3.2 ด้านความรับผิดชอบ**

ความรับผิดชอบของผู้นำนั้น ได้มีการกล่าวกันไว้มากมายทั้งที่เป็นทัศนะส่วนตัวที่เกิดจากประสบการณ์และผลจากการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการ จึงได้มีนักวิชาการจำแนกไว้แตกต่างกันอย่างน่าสนใจ ผู้นำที่ดีควรมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองตามที่ได้รับมอบหมาย จึงมีผู้ทรงคุณวุฒิ นักบริหาร ได้จำแนกบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้นำ ดังนี้

ศริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, น. 215 - 217) ได้สรุปความรับผิดชอบของผู้นำไว้ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อองค์การในฐานะผู้นำกลุ่ม ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายวางเป็นกำหนดนโยบายติดตามงานอยู่เสมอ หากพบข้อพกพร่องต้องรีบแก้ไขช่วยเสริมสร้างปริมาณและคุณภาพของงานให้ได้รับผลสูงสุด

2. ความรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

3. ความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่นได้แก่ การาติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ

4. ความรับผิดชอบต่อตนเอง ได้แก่ สอนตนเองให้เป็นผู้นำที่ดีและเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์การในฐานผู้นำ แก้ไขและช่วยเสริมสร้างปริมาณและคุณภาพของงานให้ได้รับผลสูงสุด ติดตามงานอยู่เสมอ ความรับผิดชอบต่อสังคมไม่เอารัดเอาเปรียบ มีความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่น เปิดใจกว้างและยอมรับความผิดพลาดของตนเอง

**2.3.3 ด้านการตัดสินใจ**

2.3.3.1 ความหมายของการตัดสินใจไม่มีนักวิชาการกล่าวถึงความหมายของการตัดสินใจไว้หลายท่าน ดังนี้

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

กิติ ตยัคคนนนท์ (2543, น. 34 - 35) ได้กล่าวถึง การตัดสินใจของผู้นำว่าเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำหรือผู้บริหารผู้นำหรือผู้บริหารผู้นำจะต้องค้นหาความจิรงทุกแง่ทุกมุมประเมินดูความเป็นไปได้หรือเป็นไปไม่ได้อย่างละเอียด แล้วจึงตัดสินใจว่าทำ หรือไม่ทำถ้าตัดสินใจว่าทำต้องตอบว่าได้ทำอะไร ทำทำไม ทำเพื่ออะไร ทำเรื่องใดก่อนหลัง แต่ละเรืองที่ทำนั้นจะทำอย่างไร มีกี่วิธีแต่ละวิธีจะทำเมื่อใด เมื่อมีการตัดสินใจภายหลังการวิเคราะห์ และประเมินข้อมูลต่าง ๆ ถึงความเป็นไปได้ จึงมีการวางแผนงานโดยกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่แน่นอน ซึ่งลักษณะผู้ตัดสินใจตามทรรศนะของ Ernest ว่ามี 4 แบบ คือ

1. แบบดีเลิศ คือ ผู้ตัดสินใจแบบนี้จะใช้คมรู้ความสามารถที่มีอยู่ในทุก ๆ ทางเป็นสวนประกอบในการตัดสินใจอย่างรอบคอบ สมเหตุสมผล ตามข้อมูลสถิติและหลักฐานต่าง ๆ ที่สามารถรวบรวบรวมมาได้เพื่อให้เกิดภาวะสร้างสรรค์อย่างเต็มที่

2. แบบยอมรับ คือ เป็นของผู้ตัดสินใจที่รับเอาผลสรุป รายงานและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชามาดำเนินการ โดยที่ตนเองไม่ต้องใช้ความคิดตัดสินใจด้วยตนเอง ถ้าข้อเสนอแนะนั้นดี ถูกต้อง ตรงไปตรงมา ก็จะบังเกิดผลดี แต่ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งใจ มีอคติหรือความรู้คับแคบในเรื่องนั้นข้อเสนอแนะนั้นอาจไม่ถูกต้องและเป็นอันตรายอย่างยิ่งถ้านำไปใช้

3. แบบกล้าหาญ คือ ผู้ตดสินใจที่ขอบขโมยความคิดใหม่ ๆ ของผู้อื่นมาเป็นความคิดของตนเอง แล้วบอกว่าเป็นความคิดของตนเอง ดังนั้น ตามความเป็นจริงจึงไม่ใช้เป็นคนเก่งหรือผลงานดีเด่นเพราะผลงานที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากสมองของตน แต่ไปขโมยเอาสมองของคนอื่นมาใช้ นับวาเป็นคนฉลาดในทางไม่สุจริต มีเล่ห์เหลี่ยม

4. แบบสะสม คือตัดสินใจแบบนี้ใช้วิธีฉวยโอกาส ใช่เล่ห์เหลี่ยมพลิกแพลงและตลบตะแลงในการตัดสินใจ การตัดสินใจของคนประเภทนี้จึงเชื่อถือได้ยาก

กวี วงศ์พุฒ (2550, น. 6) กล่าวว่า กาตัดสินใจ คือ การพิจารณาทางเลือกที่ดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทางผู้นำต้องตัดสินใจด้วยหลักเหตุผลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวจะเกิดประโยชน์สูงสุด

จากที่ได้กล่าวมาสรุปได้วา การตัดสินใจ หมายถึง การพิจารณาทางเลือกในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้นำ ซึ่งต้องรู้จักใช้ข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องในการตัดสินใจ มีการวางแผนในการตัดสินใจ รู้จักรวิเคราะห์ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบตัดสินใจด้วยหลักเหตุผล ยึดระเบียบกฎหมายอันดีที่กำหนดแนวทางเอาไว้ ตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ไม่ใช่เล่ห์เหลี่ยมในการตัดสินใจ มีความกล้าตัดสินใจ ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ประกอบการตัดสินใจอย่างรอบคอบ

**2.3.4 ด้านการติดต่อสื่อสาร**

การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการทางการบริหารที่จะส่งข่าวสารและความเข้าใจของบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งหรือจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานทำงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์การ การติดต่อสื่อสารบางทีก็เรียกว่า การสื่อสาร สื่อข้อความ การสื่อสารสัมพันธ์และการติดต่อราชการแต่ในที่นี้จะขอใช่

คำว่าการติดต่อสื่อสาร การเป็นผู้นำจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายแต่ละฝ่ายต้องรับทราบ

นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้เข้าใจตรงกัน จึงมีผู้ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารไว้ ดังนี้

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, น. 233) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การติดต่อสื่อสาร คือการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ความคิดเห็น หรือความรู้สึกระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป นอกจากนั้นยังหมายถึงการติดต่อกันโดยการพูดจา ทางจดหมายสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่สมาชิก องค์การนั้น ๆ สามารถเข้าในกันได้

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2540, น. 235) ให้ทัศนะว้าว่า รูปแบบและลักษณะที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารมีลักษณะ ดังนี้

1. ด้วยวาจา เช่น การสั่งการ การรายงาน การประชุมปรึกษางานด้วยการเขียน เช่นการออกคำสั่งเป็นอาลักษณ์อักษร ประกาศ จดหมายเวียน จดหมายหรือติดต่อ การเขียนมีความจำเป็นในวงราชการและในทางธุรกิจ เพราะจะต้องเก็บไว้เป็นหลักฐาน

2. ด้วยการสังเกตและเรียนรู้ท่าทีของแต่ละคน จะทำให้ทราบบรรยากาศของหน่วยงานนิสัยใจคอ และทัศนคติของคนในหน่วยงานด้วยตัวเลข เช่น การลงทะเบียนโดยใช้คอมพิวเตอร์ การใช้ตัวเลขรหัสประจำตัว การใช้เลขรหัสแทนหน่วยงานต่าง ๆ

3. ด้วยรูปภาพและแผนภูมิ บางครั้งช่วยให้การสื่อสารเข้าใจเร็วขึ้น เช่น สถิติต่าง ๆ

4. ด้วยรหัส การส่งสัญญาณต่าง ๆ ทางการทหาร และเครื่องโทรสาร สัญญาณนกหวีด และสัญญาณไฟ

นอกจากจากนี้ยังมีการจำแนกประเภทของการติดต่อสื่อสารออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การติดต่อสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) เป็นการส่งข่าวสารจากผู้ส่งไปถึงผู้รับไม่มีโอกาสที่จะตอบสนองไปยังผู้ส่ง

2. การติดต่อสื่อสารสองเดียว (Two-way Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารสองทางเป็นการโต้ตอบระหว่างผู้รบกับผู้ส่ง

นพพงษ์ บุญจิตราดุล (2544, น. 150 - 151) ได้กล่าวถึงหลัก 7 ประการของ

การติดต่อสื่อสารที่มีอิทธิพลต่อการส่งสาร มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. มีความเชื่อถือได้ของผู้ให้ข่าวสารและแหล่งข่าว

2. มีความเหมาะสมในการใช้ท่าทางภาษาคำพูดให้กลมกลืนกับสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสถานการณ์

3. เนื้อหาสาระจะต้องให้ประโยชน์และน่าสนใจกับผู้รับสารความสม่ำเสมอและความต่อเนื่อง การสื่อสารจะได้ผลดีก็ด้วยการรู้จักทำให้สม่ำเสมอ ไม่ขาด ๆ หาย ๆ และมีการส่งสารอย่างต่อเนื่อง

4. ช่องทางของข่าวสาร ทางผ่านที่ถูกต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพความสามารถของผู้รับสารต้องรู้ถึงความสมารถ เช่น ความรู้ นิสัยสถานที่ และโอกาสก็จะช่วยให้ผู้รับเข้าใจได้งาย

5. ความแจ่มชัด ข่าวสาร ทีสงบต้องเป็นภาษีที่ไม่กำกวม การพูด การพิมพ์ ต้องชัดเจน

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า ด้านการติดต่อสื่อสาร หมายถึง การสื่อความหมายด้านการพูด การเขียน การสังการที่ชัดเจน ใช้วาจาที่สุภาพอ่อนโยน กล้าแสดงความคิดเห็นของตนเองต่อที่ประชุมและต่อผู้อื่น แสดงกิริยาวาจาได้อย่างเหมาะสม มีมนุษย์สัมพันธ์ดี มีความสามารถในการสื่อสารให้ผู้อื่นเข้าใจและปฏิบัติตามได้ รู้จักสังเกตและเรียนรู้ท่าทีของบุคคลอื่น มีลักษณะในการพูด

**2.3.5 ด้านคุณธรรมและจริยธรรม**

ฉลอง มาปรีดา (2537, น. 32) กล่าวว่า ความหมายของคุณธรรม คือ ความดีสูงสุดที่อยู่ในดวงจิตและกล่าวอีกว่า คุณธรรมของผู้ปกครองหรือผู้นำส่วนใหญ่มาจากหลักธรรมจากพระพุทธศาสนา อันได้แก่ ทาน คือ การให้ การเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

ปริจาคะ คือ การเสียสละเพื่อส่วนรวม เสียสละเพื่อประโยชน์หรือความสุขส่วนตนมัททวะ หมายถึง ความสุภาพอ่อนโยน ทั้งกายและวาจา ไม่แข็งกระด่างอวิโรธนา หมายถึง ความสงบเสงี่ยม และการมีสติควบคุมรักษามารยาทไม่ให้ผิดระเบียบประเพณี ตลอดจนกฎหมายและศีลธรรมให้สุภาพเมื่อจะเสียขันติศีล คือ ความมี ศีลธรรม สำรวม ควบคุมความพฤติทางกายวาจาให้เรียบร้อยอาชวะ คือ ความชื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงาน ตอบบุคคลอื่น และมีความภักดี ตั้งอยู่ในจริยธรรมไม่ประพฤติหลอกลวงคนที่อยู่ร่วมกัน ถ้าไม่ชื่อตรงต่อกันจะเกิดความแตกร้าวขันติ คือ ความอดทน อดกลั้นรู้จักข่าใจและห้ามตนเอง ทนทานต่อกิเลสและทุกข์ ตปะ คือ การมีสำรวจหรือธรรมที่ทำลายหรือขจัดความชั้ว เป็นอำนาจที่ทำให้เกิดความเคารพยำเกรงอักโกธะ คือ ความไม่โกรธกริ้ว มีความเมตตา รักและปรารถนาดีต่อผู้อื่น อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียน มีความกรุณาช่วยเหลือให้ผู้อื่นพันทุกข์ปกครอง โดยยุติธรรม คือเว้นจากความลำเอียงสัปปุริสธรรม 7 คือ เป็น(รู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักคน รู้จักประมาณ รู้จักกาลเวลาอันสมควร รู้จักประชาชน รู้จักเลือกบุคคล

อิทธิพล 4 คือ คุณธรรมที่ทำให้สำเร็จตามประสงค์ 4 อย่าง คือ ความพอใจรักใคร่ ในสิ่งนั้น เพียงประกอบในสิ่งนั้น เอาใจฝักใฝ่ในสิ่งนั้น หมั่นไตร่ตรองพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้นมรรค 8 คือ มีปัญญาเห็นชอบ ดำริชอบ วาจาชอบ เลียงชีวิตชอบ ทำการชอบ เพียร

ชอบ ระลึกชอบ และตั้งใจชอบ

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

1. ต้องรู้จักผูกใจผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการให้การยอมรับ และปฏิบัติต่อ

2. ผู้ใต้บังคับบัญชาเหมือนปฏิบัติตัวต่อตนเอง

3. ต้องใช้หลักธรรมเพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี

4. ต้องรู้จักเผชิญปัญหาด้วยความอดทนและจริงใจในการแก้ปัญหา

จากคำกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง การเป็นผู้มีความอดทน อดกลั้น อดออม มีความสามารถในการแยกแยะสิ่งที่ถูกและสิ่งที่ผิด ใช้หลักธรรมเพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี มีความยุติธรรมไม่ลำเอียงให้ความเสมอภาคกับทุกคน มีความเสียสละเพื่อส่วนรวมและมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความชื่อตรงต่อตนเอง ต่อการงานต่อบุคคลอื่นมีความเมตตา รักและปรารถนาดีต่อผู้อื่น มีความประพฤติดีทั้งทางกาย วาจาและใจด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร

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

สมศักดิ์ ดลประสิทธิ (2542, น. 45) ให้ความหมาย คุณธรรมไว้ว่า คุณธรรม หมายถึง ความประพฤติดี จิตสำนึกดี การตดสินใจดี มีจิตใจในระดับมโนธรรม

นิรัตน์ สังข์จีน (2548) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและอนาคตต้องเผชิญหน้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนว่าในอดีตเป็นอย่างมาก การที่จะรับมือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมรรถนะมากขึ้นและมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสู่ภาวะผู้นำเป็นแนวคิดที่นักวิชาการศึกษากันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานมีกระบวนทัศน์ในการศึกษาและการอธิบายภาวะผู้นำหลายกระบวนทัศน์ด้วยกัน ในปัจจุบันกระบวนทัศน์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนทัศน์ที่ได้รับ

การยอมรับอย่างกว้างขวางและมีการนำไปศึกษาวิจัยทังทดลองและวิจัยภาคสนามกับองค์การต่าง ๆ หลายประเภท โดยขอบเขตระดับสากลหลากหลายวัฒนธรรมผู้บริหารองค์การจำนวน

ไม่น้อยใช้ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนเป็นหลักในการบิหารและในบางองค์การนั้นผู้บริหารก็ไร้ภาวการณ์นำอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้บริหารประเภทนี้จัดเป็นผู้บริหารที่ใช้การนำแบบปล่อยเสรีผลการศึกษาทั้งในต่างประเทศและภายในประเทศได้พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลให้องค์การมีประสิทธิผลสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนซึ่งใช้การนำแบบการให้รางวัลตามสาถนการณ์และการจัดการอย่างกระตือรือร้นภายใต้เงื่อนไขยกเว้นก็มีอิทธิพลเชิงบวกต่อประสิทธิผลขององค์การ เช่นเดียวกัน ขณะที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนแบบการจัดการอย่างเฉื่อยชาภายใต้เงื่อนไขยกเว้น และภาวะผู้นำแบบปล่อยเสรีไม่ทำให้องค์การมีประสิทธิผลและในบางกรณีกลับทำให้ประสิทธิผลตกต่ำลง

น้ำผึ้ง โพธิ์ทอง (2549) ได้เสนอให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนำแนวทางของภาวะผู้นำการเปลี่ยนปลงและภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนที่ทำให้องค์การ

เกิดประสิทธิผลไปปฏิบัติ ได้แก่การสร้างบารมีและการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมคติ การจูงใจเพื่อสร้างแรงดลใจในการปฏิบัติงานกับสมาชิกองค์การ การกระตุ้นและสางปัญญาให้แก่สมาชิกเพื่อทำให้องค์กรปกคอรงส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การเรียนรู้ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเพื่อให้องค์การมีบรรยากาศการทำงานที่ช่วยเหลือเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ตลอดจน

การให้รางวัลและการลงโทษอย่างมีกฎเกณฑ์เสมอภาคกัน

**2.3.6 ด้านการเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้**

ศรีเรือน ลิขิตเดชาโรจน์ (2545) ได้อธิบายลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ในแนวทางของการสร้างนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยองค์การมีแรงขับและความสามารถ

ในการพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนืองโดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ ลูกจ้างและเรียนรู้จากหน่วยงานอื่นในองค์การแห่งการเรียนรู้มีนวัตกรรามทีก้าวไกลและมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความชัดเจนในการเริ่มตอบและมีบทสรุปแต่จะไม่มีการหยุดยั้งในแง่ของกระบวนการพัฒนาอย่าง

ต่อเนือง ซึงจะทำให้กลายเป็นงานประจำวัน และ นวัตกรรม และการเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย และมีความพิเศษมากมาย สิ่งเหล่านี่เริมต้นจากความงามในแนวทางของการดำเนินชีวิต

ในองค์การ โดยสังเกตจากผู้บังคับบัญชาและจะเป็นแนวทางในการช่วยพัฒนาองค์การต่อไป หัวใจของการสร้างองค์การแหงการเรียนรู้อยู่ที่การเสริมสร้างวินัย 5 ประการ (The Fifth Disciplines) ( ให้เกิดผลจริงจังในรูปของการนำไปปฏิบัติแก่บุคคล ทีม และองค์การอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหากองค์การใดมีองค์ประกอบครบทัง 5 ประการ ได้แก่ ความรอบรู้ของบุคคล (Personal Mastery) แบบแผนความคิดอ่าน (Mental Model) วิสันทัศน์ร่วม (Shared Vision) การเรียนรู้ของทีม (Team Learning) การคิดอย่างเป็นระบบ Systems Thinking)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) ในระบบราชการไทยโดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นได้นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาบังคับใช้ซึ่งงกว่าว่าส่วนราชการมีหน้าที่การพัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้เป็นลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการอย่างถูกต้องรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทังต้องสงเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากนั้นการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ในการบริการราชการแนวใหม่นั้น ส่วนราชการจุต้องพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คงกำหนดเป็นหลักการว่าส่วนราชการต้องมีการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้นการบริหารจัดการให้เป็นองค์การแกงการเรียนรู้จึงเป็นการเปิดโอกาให้สมาชิกทุกคนในองค์การ ได้แสดงความสามารถของตนอย่างเต็มที่และอย่างต่อเนื่องเพื่อร่วมกันสร้างผลลัพธ์ที่องค์การต้องการโดยองค์การสนับสนุนให้สมาชิกทุกคนในองค์การไดคิดใหม่ได้ทำงานร่วมกันและเกิดการเรียนรู้ร่วมกัน

สุดารัตน์ วิเลิศศักดิ์ (2549) แนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ เป็นแนวคิดทางการบริหารอีกแนวคิดหนึ่งที่เป็นการบริการจัดการคุณภาพเพื่อการสร้างสรรค์ (Empowering Dedication) และเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างสังคมแหงการเรียนรู้ สร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตย ขยายขีดความสามารถขอผู้คนทั้งองค์การอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างสรรค์อนาคตแกนหลักขององค์การแห่งการเรียนรู้นั้นคือ “ระบบย่อยของการเรียนรู้” ทั้งในระดับของปัจเจกบุคคลกลุ่มและระดับองค์การซึ่งจะนำไปสู่วิธีการให้เป็นองค์การแหงาการเรียนรู้ เพราะการเรียนรู้ในระดับองค์การต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบซึ่งภาวะผู้นำนั้นมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะผลักดันให้องค์กรแกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ซึ่งการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้นั้นผู้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทีมีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรแหงการเรียนรู้ เพราะผู้บริหารแต่ละคนจะนำทางและทำให้กระบวนการความร่วมมือง่ายขึ้นโดยบทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนทองถิ่นและความเป็นผู้นำจะมีส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จเต่อการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวะผู้นำขององค์การเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อองค์การแหงการเรียนรู้

**2.3.7 ด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร**

สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ (2550) ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้มีผลบังคับใช้ตังแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 กำหนดสิทธิของประชาชนในการรู้จ้อมูลข่าวสารของราชการพร้อมกับการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการข้อมูลข่าวสารของราชการแก่ประชาชน ประกบด้วยการเรียนการให้การบริการข้อมูลข่าวสารของราชการ จัดให้มีโครงการประชุม สัมมนา หรือฝึกอบรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างถูกต้อง แต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการเฉพาะโดยอาจแต่งตั้งบุคคล หรือคณะกรรมการประจำหน่วยงานเพื่อบริหารงานหรือกำกับดูแลการปฏิบัติฯ สร้างระบบจัดเก็บข้อมูลหรือสำรวจ แก้ไข ปรับปรุง ระบบจัดเก็บข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีอยู่เดิมให้สามารถทราบถึงวงจรเอกสาร ขั้นตอนการจัดเก็บ ส่วนงานย่อยที่ขัดเก็บและสถานที่จัดเก็บให้สามารถค้นหาหรือหยิบใช้ได้จัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดู ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอน หรือทำโดยประการอื่นใด

ที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อหรือมก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรืขอสำเนาทีมีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ในกรณีทีสมควร หน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคระกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการให้บริการข้อมูลข่าวสารนี้ก็ได้ โดยให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วยเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

**2.3.8 ด้านสมรรถนะหลัก**

2.3.8.1 มีผู้ให้นิยามหรือให้คำจำกัดความของสมรรถนะไว้ดังนี้

เจษฎา ประกอบทรัยและ วลัยลักษณ์ เศขรฤทธิ์ (2547, น. 46) ให้ความหมายของสมรรถนะว่า คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ / ความสามารถและลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพ่อร่วมงานอื่น ในองค์กร

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

กลุ่มที่ 1 หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ ทัศนคติ ความเชื่อ และอุปนิสัย

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

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

เสน่ห์ จุ้ยโต (2548, น. 12) ให้ความหายของสมรรถนะว่าคือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมทีทำให้บุคลากรในองค์การปฏิบัติงานไดผลวานที่โดเดนกว่าคนอื่น ๆ โดยบุคคลเหล่านี้แสดงคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมดังกล่าวมากกว่าเพ่อรวมงานอื่น ๆ โดยสถานการณ์หลากหลายกว่าและได้ผลงานดีกว่า

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548, น. 4 - 7) ให้คำจำกัดความสมรรถนะ คือ เป็นกลุ่มพฤติรกรมทีองค์การต้องการจากข้าราชการ เพราะเชื่อว่าหากข้าราชการมีพฤติกรรมการทำงาในแบบที่องค์การกำหนดแล้วจะส่งผลให้ขาราชการผู้นั้นมีผลการปฏิบัติงานดีและส่งผลให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการไว้ กล่าวโดยสรุปสมรรถนะสามารถใช้เป็นสิ่งที่ทำนายผลการปฏิบัติงาน หรือ เป็นส่วนหนึ่งของผลการปฏิบัติงานก็ได้แต่จะใช้ในเรื่องใดผู้ใช้ต้องมีความเข้าใจ เพราะวีการประเมินและจุดประสงค์ของการใช้สมรรถนะจะแตกต่างกันไป

อาภรณ์ ภู่วิทยพันธุ์ (2548, น. 22 - 23) ให้ความเห็นว่า Competency หากแปลเป็นภาษาไทยจะหมายถึงความสามารถหรือศักยภาพหรือสมรรถนะ ซึ่งเป็นตัวที่กำหนดรายละเอียดของพฤติอกรรมการแสดงออก เป็นการตอบคำถามว่า “ทำอย่างไรที่จะทำให้งานที่ไดรับมอบหมายประสบผลสำเร็จ (How)” มากกว่าการตอบคำถามวา “อะไรเป็นสิ่งที่หัวหน้างานคาดหวังหรือต้องการ (What)” ทั้งนี้มารกำหนด Competency จะแบ่งออกเป็น 3 มุมมอง ได้แก่ KSA ซึ่งมีความหมายที่แตกต่างกันไปดังนี้

ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์ (2551, น. 6) ให้ความหมาย สมรรถนะ ว่าหมายถึงทักษะ สมรรถนะ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญ แรงจูงใจหรือคุณลักษณะที่เหมาะสมของบุคคลที่สามารถปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลหรือสิ่งที่ถูกสั่งสมมาจากาการศึกษาทั้งในสถาบันการศึกษา สถาบันการอบรม สัมมนา หรือการศึกษาด้วยตนเอง รวมทั้งข้อมูลที่ได้รับจาการสนทนาแลกเปลี่ยนแนวความคิดเห็นและประสบการณ์กับผู้รู้ทั้งในสายวิชาชีพเดียวกันและต่างสายวิชาชีพทักษะ (Skills) หมายถึง สิ่งที่จะต้องพัฒนาและฝึกฝนให้เกิดขึ้นโดยจะต้องใช้ระยะเวลาเพื่อฝึกฝนปฏิบัติให้เกิดทักษะนั้นขึ้นมา ทั้งนี้ทักษะจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) ทักษะการบริหาร/จัดการงาน (Management Skills) หมายถึง ทักษะในการบริหารควบคุมงาน ซึงเกี่ยวข้องกับระบบความคิดและการจัดการในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ เช่น ทักษะในการมีวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ ซึงทักษะดังกล่าวจะแสดงออกถึงการจัดระบบความคิดเพื่อมองไปที่เป้าหมายในอนาคตว่าอยากทำหรือมีความต้องการอะไรในอนาคต

2) ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะงาน (Technical Skills) หมายถึง ทักษะที่จำเป็นในการทำงานตามสายงานหรือกลุ่มงานที่แตกต่างกันไป เช่นงานจัดซื้อจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะที่แตกต่างไปจากงานผลิต ดังนั้นทักษะที่ต้องการของคนทำงานด้านจัดซื้อได้นั้นจะต้องแตกต่างไปจากงานผลิตเช่นเดียวกันคุณลักษณะส่วนบุคคล (Attributes) หมายถึง ความคิดความรู้สึก เจตคติทัศนคติ แรงจูงใจ ความต้องการส่วนบุคคล พบว่า คุณลักษณะส่วนบุคคลนั้นจะเป็นสิ่งทีติดตัวมาและไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนไป Ganesh Shermon ได้กล่าวถึงความหายของ Competency ในหนังสือของเขา 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 มรรถนะ หมายถึง กลุ่มพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลที่เกิดจากความรู้ เจตคติ หรือ คุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลอันเป็นปัจจัยสำคัญเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู ทักษะ ความสามารถ และลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ ในองค์การความหายของสมรรถนะหลักมีผู้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของสมรระหลัก ได้ดังนี้

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2547, น. 10) ได้ระบุว่าสมรรถนะเกิดได้ 3 ทาง คือ

เป็นพรสวรรค์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด เกิดจากประสบการณ์การทำงานและเกิดจากการศึกษาฝึกอบรมและจำแนกสมรรถนะ ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ทักษะ ทัศนคติ ความเชื่อและอุปนิสัยของคนในองค์การโดยรวมที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์การบรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์

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

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

อาภรณ์ ภู่วิทยพันธุ์ (2547, น. 28 - 30) ได้ระบุว่าสมรรถนะเป็นพฤติกรรม

ที่แสดงออกของคนที่สะท้อนให้เห็นถึง ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (Personal Attributes) ในพฤติกรรมที่แตกต่างกัน และจำแนกสมรรถนะออกเป็น 4 ประเภท/ระดับ ดังนี้

1. สมรรถนะหลัก (Core Competency) หมายถึง ความสามารถหลักซึ่งสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของคนที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจตามวิวันทัศน์ที่กำหนด และหมายถึงลักษณะพฤติกรรมของคนที่สะท้อนเห็นถึงความรู้ ทักษะและคุณลักษณะเฉพาะของคนในทุกระดับและทุกลุ่มงานที่องค์การต้องการให้มี

2. สมรรถนะในการบิหารจัดการ (Managerial Competencyป หมายถึง ความสามารถในการจัดการซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทักษะในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ และหมายถึงความสามารถที่มีได้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับพนักงานโดยจะแตกตางกันตามบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ (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) หมายถึงความสามารถเฉพาะบุคคลซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของบุคคลที่เกิดขึ้นจริงตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หน้าที่เหมือกั้นไม่จำเป็นว่าคนที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจะต้องมีความสามารถที่เหมือนกันMcClelland (สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, 2548 , 17 – 19) ได้อ้างถึง

การจำแนกสมรรถนะออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

4.1 สมรรถนะขั้นพื้นฐาน (Threshold Competencies) หมายถึงความรู้ หรือทักษะพื้นฐานที่บุคคลจำเป็นต้องมีในการทำงาน เช่น ความสามารถในการอ่าน หรือ ความรู้ในสินค้าที่ตนขายอยู่ประจำ เป็นต้น ซึ่งสมรรถนะพื้นฐานเหล่านี้ไม่ทำให้บุคคลมีผลงานแตกต่างจากบุคคลอื่นหรือไม่สามารถทำให้บุคคลมีผลงานที่ดีกว่าผู้อื่นได ดังนั้น Competency ในกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการมากนัก นักวิชาการของกลุ่มถึงขั้นลงความเห็นว่าความรู้ทักษะพื้นฐานเหล่นนี้ไม่ถือว่าเป็น Competency

4.2 สมรรถนะที่ทำให้บุคคลแตกต่างจากผู้อื่น (Differentiation Competency) หมายถึง ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีผลการทำงานสูงกว่ามาตรฐานหรือดีกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่ง Competency ในกลุ่มนี้จะมุ่งเน้นที่การใช้ความรู้ ทักษะและคุณลักษณะอื่น ๆ (ราวถึง ค่านิยมแรงจูงใจ และทัศนคติ) เพื่อช่วยให้เกิดความสำเร็จที่ดีเลิศในงาน อีกทั้งยังเป็น Competency กลุ่มแรก

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

ธำรงศักดิ์ คงคาสวัสดิ์ (2551, น. 17) สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณลักษณะสมรรถนะ ความสามารถ คุณสมบัติ ภาคลังคับทีทุกคนในองค์การจะต้องมี เพราะถือว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญยิ่งขององค์การที่จะช่วยให้พนักงานนั้นเป็นพนักงานสามารถปฏิบัติงานในองค์การได้ตลอด รอดฝั่งในขณะเดียวกับบุคคลากรที่ขาด Core Competency ก็ต้องได้รับการพัฒนาหรือหากพัฒนาแล้วไม่ดีขึ้นก็บอกได้ว่าพนักงานคนนั้นคงจะไปกับองค์การนั้นได้ลำบากสำนักงานคระกรรรมการข้าราชการพลเรือ (ก.พ.) อ้างถึงใน รัชนี วรรณวนิชย์ถนอม (2549) ให้ความหมาย สมารถนะหลัก คือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของตำแหน่งข้าราชการพลเรือง ทุกตำแหน่ง กำหนดขึ้นเพื่อหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมที่ถึงประสงค์ร่วมกัน

สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2548, น. 20) สมรรถนะหลักขององค์การ คือ สิ่งที่องค์การทำได้ดีที่สุดเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายทางกลยุทธ์ และเป็นแนวทางในการกำหนดกระบวนการทำงานต่าง ๆ ที่ทำให้องค์การมีคมได้เปรียบในเชิงแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่สมรรถนะหลักของบุคคล คือสิ่งที่ทำให้บุคคลทำงานในตำแหน่งที่ตนรับผิดชอบได้ดีกว่าผู้อื่น จึงสรุปความหมายของ สมรรถนะหลัก หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤตกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ และลักษณะอื่น ๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพ่อร่มงานคนอื่น ๆ เป็นสมรรถนะที่ข้าราชการทุกประเภทและระดับตำแหน่งจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการหล่อหลอมให้เกิดพฤติกรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ร่วมกันประเภท

ของสมรรถนะ

2.3.8.2 องค์ประกอบของสมรรถนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของสมรรถนะมีผู้เสนอไว้หลายคนดังนี้

รวีวรรณ เผ่ากัณหา (2548, น. 12) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับสมรรถนะทางการบริหารของผู้บริหารระดับภาควิชา สาขาวิชาพยาบาลศาสตร์มหาวิทยาลัยของรัฐ ได้กำหนดองค์ประกอบสมรรถนะเบื้องต้น 8 องค์ประกอบดังนี้ สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ สมรรถนะด้านการสร้างสัมพันธภาพ สมรรถนะด้านการสื่อสาร สมรรถนะด้านวิชการสมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากร สามารถในด้านการบริหารอาจารย์ และมรรถนะด้านการพยาบาลและการพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สมรรถนะด้านการบริการจัดการ ได้แก่ ความสามารถในการวิเคราะห์งานการกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของภาควิชาการกำหนดเป้าหมาของงาน การวางแผนกลยุทธ์และนำแผนไปสู่การปฏิบัติการกำกับให้อาจารย์ดำเนินการตามแผนการประเมินผลการดำเนินงานการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศ การสร้างความร่วมมือประสานงานทั้งในและ

นอกภาควิชาให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารจัดการรวมทั้งความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการอุดมศึกษา นโยบายของมหาวิทยาลัยระเบียบและข้อปฏิบัติต่าง ๆ

2. สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ การสร้างแรงจูงใจที่มุ่งสู่ผลสำเร็จ การตัดสินใจ การแก้ปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ การคิดเชิงริเริ่มสร้างสรรค์ การนำและประสานงานให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การนำกลยุทธ์ระดับคณะไปสู่การปฏิบัติการแปรปรวนและให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของอาจารย์และภาควิชา การตัดสิใจและแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในภาควิขา เชื่อมโยงและนำแผนกหรือนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ของคณะและมหาวิทยาลัยการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายของคณะมหาวิทยาลัยการเป็นตัวแทนทีสื่อแสดงความเป็นวิชาการของภาควิชา

3. สมรรถนะด้านสัมพันธภาพ ได้แก่การแสดงความเข้าในในผู้ร่วมงาน

การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี รู้จักขอร้อง ต่อรอง หรือปฏิเสธเมื่อจำเป็น

4. สมรรถนะด้านการสื่อสาร ได้แก่การมีทักษะในการใช้ภาในการพูดฟังและนำเสนอความคิดเชิงวิชาการที่สร้างสรรค์ มีการมอบหมายงานชัดเจน มีการสื่อความหมายที่ตรงไปตรงมา มีการประชุมทีมีประสิทธิภาพ การเป็นตัวแทน การเจรจาต่อรองหรือการเป็น

ผู้ประสานงานทังกันผู้บริหารระดับสูงหรือเป็นตัวแทนในการสื่อสาร โดยตรงกับคณบดี และการติดต่อกับหน่วยงานภานอก

5. สมรรถนะด้านการบิราการวิชาการได้แก่ ความรู้ความสามารถใน การบริหารหลักสูตรและรายวิชา การเตรียมแหล่งฝึกประสบการณ์วิชาชีพ การมีทักษะการสอนทั้งในขั้นเรียนและในคลินิก มีความสามารถในการทำวิจัยการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาและวิชาชีพ การเป็นพี่เลี้ยงสำหรับอาจารย์ที่เป็นนักวิจัยหน้าใหม่ การกระตุ้นและชี่นำให้มี

การกำหนดทิศทางแผนการวิจัยและกลยุทธ์การส่งเสริมให้อาจารย์ได้มีการทำวิจัยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการให้บริการวิชาการแก่สังคม

6. สมรรถนะด้านการบริหารทรัพยากร ได้แก่ ความรู้ความสามารถใน

การจัดสรรทรัพยากรการสรรหางบประมาณ เพ่อสนับสนุน เอื้ออำนวยความสะดวกจัดสภาพแวดล้อมให้การปฏิบัติงานของอาจารย์บรรลุเป้าหมายส่วนตัวและของภาควิชาสมรรถนะด้านการบริหารอาจารย์ ได้แก่ ความรู้ ความสามารถในการสร้างทีมงานและการมีส่วนร่วมของคณาจารย์ การคัดเลือกอาจารย์ใหม่ การปฐมนิเทศ การเป็นพี่เลี้ยง การให้คำปรึกษาแก่คณาจารย์ในด้านต่าง ๆ กำกับ กระต้อน ส่งเสริ พัฒนาและการเสริมสร้างพลังอำนาจอาจารย์ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายในบรรยากาศแห่งความสุขและความถึงพอใจ

7. สมรรถนะด้านการพยาบาลและการพัฒนาวิชาชีพ ได้แก่ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติการพยาบาล การประสานความร่วมมือกับฝ่ายบริการ และองค์การที่เกี่ยวข้องในกรพัฒนาการเรียนการสอนในคลินิก และการพัฒนาคุณภาพการบริหารพยาบาลรวมทังการเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริการพยาบาลแก่ทั้งพยาบาลและนักศึกษาพยาบาล

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

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่น จะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจาการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้นอีกทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรื กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารรกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของบุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงาน

อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

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

4. จริยธรรม (Integrity) หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนโดยมุ่งประโยชน์ขององค์การและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทังนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพของตน อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลัก

ขององค์การและรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น 1) ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์การโดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

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

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจาการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้นอีกทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรื กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายทียากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารรกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (Service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของบุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงาน

อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

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

4. การทำงานเป็นทีม (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น 1) ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์การโดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

สำนักการพยาบาล กรมการแพทย์ (2549, น. 11 – 13) ได้ศึกษาสมรรถนะพยาบาลวิชาชีพ โดยใช้แนวคิดโมเดลสมรรถนะสำหรับราชการพลเรือนไทย ร่วมกับแนวคิดของ Benner (Novice to Expert) สำนักการพยาบาลได้ให้คำจำกัดความของสมรรถนะ (Competency) ของพยาบาล หมายถึง คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมของพยาบาลที่เป็นผลมาจากความรู (Knowledge) ความสามารถ (Ability)ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ต้องการให้มี เพื่อให้การปฏิบัติงานของพยาบาลช่วยให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกกิจขององค์การสำหรับสมารถนะหลักและสมรรถนะประจำกลุ่มงานขอผู้บริหารทางการพยาลบาล จำนวน 10 สมรรถนะ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเองหรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานกำหนดขึ้นอีกทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรื กระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารรกระทำได้มาก่อน

2. บริการที่ดี (Service Mind) หมายถึง ความตั้งใจและความพยายาม ของบุคคลในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

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

4. จริยธรรม (Integrity) หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรมตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนโดยมุ่งประโยชน์ขององค์การและประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทังนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพของตน อีทังเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักขององค์การและรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

5. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) หมายถึง สมรรถนะที่เน้น 1) ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น เป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์การ โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม และ 2) ความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

6. การพัฒนาศักยภาพคน (Caring and Developing others) หมายถึง ความตั้งใจจะส่งเสริมการเรียนรู้หรือการพัฒนาผู้อื่นในระยะยาว โดยมุ่งเน้นเจตนาที่จะพัฒนาผู้อื่นและผลที่เกิดขึ้นมากกว่าเพียงปฏิบัติไปตามหน้าที่

7. การดำเนินงานเชิงรุก (Proactive Ness) หมายถึง การเล็งเห็นปัญหาหรือโอกาสพร้อมทั้งลงมือจัดการกับปัญหานั้น ๆ หรือใช้โอกาสที่เกิดขึ้นให้เกิดประโยชน์ต่องานด้วยวิธีการที่สร้างสรรค์และแปลกใหม่

8. การคิดวิเคราะห์ (Analytic Thinking) หมายถึง การทำความเข้าใจสถานการณ์ ประเด็นปัญหาแนวคิด หลักทฤษฎี โดยการแจกแจงแตกประเด็นออกเป็นส่วน ย่อย ๆ หรือวิเคราะห์สถานการณ์ทีละขั้นตอน รวมถึงการจัดหมวดหมู่ปัญหาหรือสถานการณ์อย่างเป็นระบบระเบียบเปรียบเทียบแง่มุมต่าง ๆ สามารถระบุได้ว่าอะไรเกิดก่อนหลังตลอดจนระบุเหตุและผลที่มาที่ไปของกรณีต่าง ๆ ได้

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

10. ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ความตั้งใจหรือความสามารถใน

การเป็นผู้นำของกลุ่มคนรวมถึงการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ เป้าหมายวีการทำงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือทีมงานปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น เต็มประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

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

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้ดีหรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้นตลอดถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือ กระบวนการปฏิบัติงาตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. การยัดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนโดยมุ่งประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจหลักภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึงมีการวางแผน ความขวนขวายสนใจใฝ่รู้ เพื่อสั่งสม พัฒนาศักยภาพ ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์บริการเป็นเลิศ หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการในการให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. การทำงานเป็นทีม หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในทีมงานหน่วยงานหรือองค์กรโดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช่ในฐานะหัวหน้าทีม 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) ความคิดเชิงมโนทัศน์ 7) ความเชื่อมันในตนเอง 8) ความร่วมมือประสานงาน

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

1. ความสามารถในการสื่อสาร (communication Competency) หมายถึง ความสามารถในการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้บริการกับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพกล่าวคือ 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” เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานของผู้บริหารสัมฤทธิผล เพราะผู้บริหารต้องสื่อสารให้ผู้อื่นทราบและเข้าใจว่า “ต้องทำอะไร” (What to do) และ “ทำอย่างไร” (How to do it) ซึ่งการสื่อสารหมายความถึงทั้งการสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation)

2. การสื่อสารที่เป็นทางการ (Formal Communication) หมายถึง การแสดงออกถึง “พฤติกรรม” (Behavioral Indicator) เช่น แจ้งให้ผู้อื่นรับทราบเหตุการณ์และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขา เพื่อให้ทราบสถานการณ์ที่เป็นปัจจุบันตลอดเวลา นำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะด้วยรูปแบบที่จูงใจและตอบคำถามต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม หรือการเขียนได้ชัดเจนตรงประเด็น และตอบสนองวัตถุประสงค์ตามที่องค์การต้องการ เป็นต้น

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

4. การเจรจาต่อรอง (Negotiation) หมายถึง การแสดงออกถึงความสามารถในการเป็นตัวแทนของทีมในการต่อรองให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่ต้องการ มีทักษะในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา และสามารถโน้นน้าวผู้บังคับบัญชาให้คล้อยตามได้ และสามารถปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเฉียบขาดและเป็นธรรม เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาคนนั้นสร้างปัญหา

5. ความสามารถในการวางแผนและการบริหารจัดการ (Planning and Administration Competency) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของบุคคลว่า งานหรือกิจกรรมอะไรที่จำเป็นต้องทำ และสามารถกำหนดได้ว่า งานหรือกิจกรรมเหล่านั้นจะกระทำให้สำเร็จได้ด้วยวิธีใด (How they can be done) ต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง รวมทั้งต้องสามารถติดตามและตรวจสอบจนมั่นใจได้ว่า งานหรือกิจกรรมเหล่านั้นได้กระทำจนสำเร็จลุล่วงตามเป้หมายที่ตั้งไว้โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงทักษะหรือความสามารถของพนักงานที่ดำรงตำแหน่ง “ผู้จัดการ” คนทั่วไปมักคิดถึง ความสามารถในการวางแผนและบริหารจัดการมาก่อนเป็นอันดับแรก Competency ในด้านนี้ประกอบด้วย Competency ย่อยที่นำเป็นอีก 4 ประการ คือ

5.1 การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งการแก้ปัญหา (Information Gathering, Analysis and Problem Solving) หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลและนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา และหาแนวทาง/ทางเลือกในการแก้บัญหาเหล่านั้น ความสามารถ ตัดสินใจได้รวดเร็วและทันเวลา การกล้าเสี่ยงอย่างมีเหตุผล และสามารถคาดการณ์ผลของความเสี่ยงนั้น ๆ ได้

5.2 การวางแผนและบริหารโครงการ (Planning and Organizing Projects) หมายถึง การทำงานร่วมกับผู้อื่นในหารกำหนดเป้าหมาย วางแผนการจัดสรรทรัพยากร และกำหนดระยะเวลาในการทำโครงการ ได้แก่ ความสามารถวางแผนและจัดตารางการทำงาน และมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง และกำหนด จัดหาและจัดระบบทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อให้สามรถทำงานได้สำเร็จ

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

5.4 การบริหารหารเงินและงบประมาณ (Budgeting and Financial Managements) หมายถึง การเข้าใจงบการเงิน กระแสเงินสด รายงานทางการเงิน และรายงานผลประกอบการประจำปี และใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจทางธุรกิจ การเก็บจ้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและสมบูรณ์ และการกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้บุคคลอื่นรวมทั้งสามารถบริหารการใช้จ่ายงบประมาณของบุคคลอื่นให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว

6. ความสามารถในการทำงานเป็นทีม (Teamwork Competency)เป็นที่ทราบกันดีว่า ความสำเร็จของงานต่าง ๆ ในองค์การ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จากการทำงาน

ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น การทำงานเป็นทีมจึงเป็นเรื่องที่ทุกองค์การให้ความสำคัญมากในปัจจุบัน ผู้จัดการขององค์การจึงจำเป็นต้องมี Teamwork Competency หรือ ความสามารถในการทำงานเป็นทีม ผู้จัดการ

ที่มี Competency ด้านนี้จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างตรงเป้าหมาย ซึ่ง Teamwork Competencyประกอบด้วย Competency ย่อย 3 ประการดังนี้

6.1 การสร้างทีมงาน (Designing Teams) ถือเป็นขั้นแรกของการทำงานที่เป็นโครงการต่าง ๆ (Projects)และเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จักดาร หรือหัวหน้าที (Team Leader) ที่ต้องกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนที่ทำให้ทีมเกิดแรงบันดาลใจในการทำงานคัดเลือดสมาชิกของทีมที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม เพื่อให้ทีมมีความหลากหลายในเรืองความรู้และเทคนิคต่าง ๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทีม ตลอดจนมอบหมายงานและความรับผิดชอบให้แก่สมาชิกแต่ละคนอย่างเหมาะสม

6.2 การสร้างบรรยากาศในการทำงานที่เกื้อกูลกน (Creating a Supportive Environment) ประกอบด้วย การส่งเสริมบรรยากาศการทำงานที่แสดงออกถึง

การยอมรับ ยกย่องและให้รางวัลกับการทำงานเป็นมีมอย่างมีประสิทธิภาพ การช่วยทีมใน

การกำหนดและตัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายของทีม และการเป็นพี่เลี้ยง

ที่ปรึกษาและผู้สอน ให้แก่สมาชิกทีมอย่างตั้งใจและอดทน

6.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงของทีมงาน (Managing Team Dynamics)ประกอบด้วย การเข้าใจจุดอ่อนและจุดแข็งของทีม สามารถนำจุดแข็งของสมาชิก ในทีมไปใช้ในการปฏิบัติงาน เมื่อเกิดข้อขัดแย้งในทีม สามารถนำประเด็นความขัดแย้งนั้นมาหาข้อสรุปที่ดีร่วมกันอย่างมีเหตุผล เพื่อเพิ่มศักยภาพของทีม แบ่งปันความดีความชอบ (Credit)ให้แก่สมาชิกในทีม

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

6.4.1 ความเข้าใจในธุรกิจ (Understanding the Industry) หมายถึง การมีความเข้าใจในภารกิจขององค์การอย่างถ่องแท้ และสามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลง ที่ก่อให้เกิดโอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) ที่สำคัญได้อย่างรวดเร็ว ทราบข้อมูลและความเคลื่อนไหวของคู่แข่ง (Competitors) และหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ (Strategic Partners)ตลอดเวลาและความสามารถวิเคราะห์แนวโน้นของธุรกิจและผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

6.4.2 ความเข้าใจในองค์การ (Understanding the Organization) หมายถึง ความเข้าใจความต้องการของ Stakeholder เจ้าใจจุดแข็งและข้อจำกัดของกลยุทธ์ทางธุรกิจต่าง 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) ปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้การทำธุรกิจขององค์การจำเป็นต้องใช้บุคลากรและทรัพยากรต่าง ๆ จากต่างประเทศมากขึ้น เช่น การสั่งซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ หรือการใช้เทคโนโลยีที่มาจากต่างประเทศ ดังนั้น ผู้บริหารขององค์การจำเป็นต้องมี Global Awareness Competencyเพื่อให้องค์การสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ Global Awareness Competency ประกอบด้วยความสามารถ 2 ประการ คือ

7.1 ความรู้ปละความเข้าใจวัฒนธรรมที่หลากหลาย (Cultural Knowledge and Understanding) รับรู้แนวโน้มทางกาเมือง เศรษฐกิจ และสังคมตลอดจนสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก รับรู้ผลกระทบของสถานการณ์โลกที่มีต่อองค์การ รวมถึงความสามารถใช้ภาษา (พูด อ่าน และเขียน) ได้มากกว่า 1 ภาษาอย่างคล่องแคล่ว

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

8. ความสามารถในการควบคุมตนเอง (Self-management Competency) ความสามารถในการควบคุมตนเอง ถือเป็นทักษะสำคัญที่จะละเลยมิได้สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่ง “ผู้บริหาร” ทั้งนี้เพราะบ่อยครั้งที่ “สิ่งที่คาดหวัง อาจไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้” “วานที่ตั้งใจจะทำให้เสร็จตามกำหนด 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 การมรมาตรฐานส่วนตัวที่ชัดเขน ที่สามารถใช้เป็น “เกณฑ์” ในการดำรงไว้ซึ่งความซื่อสัตย์และจริยธรรม มีความ “กล้า” ทีจะยอมรับความผิดพลาด และมีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน

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

8.3 การสร้างความสมดุลระหว่างงานกับชีวิตส่วนตัว (Balancing Work and Life Issues) สามารถสร้างความสมดุลระหว่าง “งาน” กับ “ชีวิตส่วนตัว” ด้วยการไม่ให้ความสำคัญกับกิจกรรมด้านใดด้านหนึ่งมากจนเกินไป ดูแลสุขภาพกายและใจของตนเองตลอดจนใช้วิธีการที่สร้างสรรค์ในการลดความเครียดที่เกิดจากการทำงาน ตั้งเป้าหมาย ของตนเอง 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) ได้ศึกษาสมรรถนะของผู้บริหารระดับภาควิชากำหนดรูปแบบสมรระนะของผู้บริหารภาควิชาว่าประกอบด้วย 1) หน้าที่หลักของหน่วยวิชา 2) บทบาทและความรับผิดชอบตามตำแหน่ง 3) สมรถนะ ได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษะความรับผิดชอบตามตำแหน่ง ซึ่งสมรรถนะของหัวหน้าภาควิชาที่สำคัญได้แก่ 1) สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ 2) สมรรถนะด้านมนุษยสัมพันธ์ 3) สมรรถนะด้านการบริหารจัดการรายละเอียดดังนี้

1. สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ

1.1 มีวิสัยทัศน์ที่สร้างสรรค์และยั่งยืน

1.2 ตัดสินใจและใช้ภาวะผู้นำอย่างเหมาะสม

1.3 การจูงใจ การสร้างแรงบันดาลใจและการโน้มน้าว

1.4 การสร้างสรรค์งานและนวัตกรรม

1.5 การใช้ทรัพยากรที่ก่อนให้เกดรายได้

1.6 การแสดงถึงพันธะที่ต้องรับผิดชอบ

1.7 การแสดงคุณลักษณะที่นุ่มนวล ซื่อตรงไว้วางใจได้ มีคุณธรรมจริยธรรม

1.8 การแสดงถึงการเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญทางวิชาการ

2. สมรรถนะด้านมนุษยสัมพันธ์ ประกอบด้วย

2.1 การสื่อสาร การฟัง การพูด การเขียน และการนำเสนอในที่ชุมชน

2.2 ทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แสดงถึงความเข้าใจและความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น สามารถสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น

2.3 การนำกลุ่ม ทีม กรรมการหรือโครงการหรืดำเนินการประชุม

2.4 การคาดการณ์ล่วงหน้า การต่อรอง การจัดการความขัดแย้งและปัญหา การจัดการความเครียดและการเปลี่ยนแปลง

3. สมรรถนะด้านการบริหารจัดการ

3.1 การจัดองค์การ การวางแผน การมอบหมายงานและการจัดลำดับความสำคัญของงาน

3.2 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรและประสิทธิผล

ขององค์การ

3.3 การตัดสินใจที่ทันเวลา เหมาะสม

3.4 ความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับอุดมศึกษา ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ

3.5 การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพปละคงทน

3.6 การประยุกต์เทคโนโลยีในการดำเนินงาน

McClelland (1961, อ้างถึงใน สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ, 2549, น.15) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง Competency ซึ่งเป็นการมองคนในภาพรวมทั้งสิ่งที่ปรากฏเห็นและสิ่งที่ซ่อนอยู่ภายใน และต่อมาได้มีการนำเอาเรื่องของสมรรพนะมาใช้ในงานบริหารบุคคลมากขึ้น โดยเฉพาะ ในปัจจุบันจะใช้มุมมองด้านสมรรถนะของบุคคลเป็นฐานในกรจัดการงานด้านทรัพยากรมนุษย์ องค์ประกอบของ Competencyมี 5 ส่วน ดังนี้

1. ทักษะ (Skills) สิ่งที่บุคคลกระทำได้ดีและฝึกปฏิบัติประจำจนเกิดความชำนาญ เช่น ทักษะของหมอฟัน ในการอุดฟันโดยไม่ทำให้คนไข้รู้สึกเสียวเส้นประสาทหรือเจ็บ

2. ความรู้ (Knowledge) ความรู้เฉพาะด้านของบุคคล เช่น ความรู้ภาษาอังกฤษ ความรู้ด้านการบริหารต้นทุน เป็นต้น

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

4. บุคลิกลักษณะประจำตัวบุคคล (Trait) บุคลิกลักษณะประจำของบุคคลเป็นสิ่งที่อธิบายถึงบุคคลผู้นั้น 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 แล้วสร้างเป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติ

ที่เฉพาะเจาะจง เป็นทักษะ ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะทำงาน และเป็นคุณลักษณะที่กำหนดขึ้นโดยพฤติกรรม เช่น เมื่อกล่าวถึงสมรรถนะในการแสงหาข้อมูล จะระบุถึงพฤติกรรมที่เป็น สมรรถนะในด้านต่าง ๆ ได้แก่การตั้งคำถาม การมีบุคลิกภาพแบบค้นหาให้ถึงความลึกของปัญหานั้น การสัมผัสกับบุคคลอื่นการทำวิจัย การสร้างระบบของตนเองในการใช้ข้อมูล เป็นต้น ซึ่งในการวิจัย สมรรถนะการปฏิบัติงานของบุคคลการเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดสมรรถนะหลัก ของ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น(กถ.) (2558, น. 1 - 7) ในประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริการงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2557 โดยได้กำหนดสรรถนะของการความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีสมรรถนะหลัก ประกอบด้วย 5 สมรรถนะหลัก ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานประกอบด้วย 5 สมรรถนะ ดังนี้

1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้ดีหรือเกิดมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ตลอดรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่อาจไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน

2. การยึดมั่นในความถูกต้องและจริยธรรม หมายถึง การครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาระสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตนเองโดยมุ่งประโยชน์ ของประเทศชาติมากว่าประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้เพื่อธำรงรักษาศักดิ์ศรีแห่งอาชีพข้าราชการ อีกทั้งเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดัน

ให้ภารกิจหลักภารัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. ความเข้าใจในองค์กรและระบบงาน หมายถึง มีการวางแผน ความขวนขวายสนใจฝารู้ เพื่อสั่งสม พัฒนาศักยภาพ ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งรู้จักพัฒนาปรับปรุง ประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์

4. การบริหารเป็นเลิศ หมายถึง ความตั้งใจและความพยายามของข้าราชการในการให้บริการเพื่อสนองความต้องกานของประชาชนตลอดจนหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. การทำงานเป็นทีม หมายถึง ความตั้งใจที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งในทีมงาน หน่วยงาน หรือองค์กร โดยผู้ปฏิบัติมีฐานะเป็นสมาชิกในทีม มิใช้ในฐานะหัวหน้าทีม และความสามารถในการสร้างและดำรงรักษาสัมพันธภาพกับสมาชิกในทีม

**2.3.9 การพัฒนาสมรรถนะทางการบริหาร**

2.3.9.1 กระบวนการพัฒนาสมรรถนะ

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

1) การประเมินสมรรถนะ ควรมีการประเมินและกำหนดสมรรถนะระดับองค์การ ระดับทีม ปละระดับบุคคล เครื่องที่ใช้ในการพัฒนาสมรรถนะ อาจเป็นแบบบันทึกการพัฒนาหรืออาจใช้รูปแบบต้นไม้การพัฒนาซึ่งเหมาะที่จะใช้ในการพัฒนาสมรรถนะของทีมงาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนการฝึกอบรมและพัฒนา การสร้างหลักสูตร การปฐมนิเทศการบริหารการปฏิบัติงาน การบริหารสมรรถนะ และการสร้างระบบสนับสนุนการเรียนรู้

2) การวางแผนพัฒนาสมรรถนะ สมรรถนะขององค์การขึ้นอยู่กับสมรรถนะระดับบุคคลที่จะต้องมีการวิเคราะห์งานที่ทำ โดยแปลงวิสัยทัศน์มาสู่แผนปฏิบัติย่อยแล้วกำหนดเป็นกลุ่มงานหรือสาขาย่อย ๆ กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญ กำหนดเป็นความสามารถของแต่ละบุคคลที่พึงมี แยกเป็นทักษะย่อย ๆ แล้วจัดเป็นกลุ่มทักษะ โดยผ่านกระบวนการจัดการความรู้ ซึ่งขั้นตอนในการพัฒนาสมรรถนะสามารถเริ่มจากการให้บุคลากรได้สำรวจตนเอง และบันทึกรายการสมรรถนะที่เห็นว่าสำคัญที่สุด มีจุดแข็ง และเป้าหมายอย่างไร มีวัตถุประสงค์ในแต่และสมรรถนะอย่างไร จะวางแผนการพัฒนาในปีต่อไปอย่างไรรวมทั้งแผนการพัฒนาระยะยาว สมรรถนะระดับบุคคลจะต้องมีความสอดคล้องหรือสนับสนุนสมรรถนะหลักขององค์การหรือแผนก ดังนั้นในการพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารสายสนับสนุน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการปฏิบัติการนั้นผู้บริหารสายสนับสนุนจึงต้องตั้งคำถามสำหรับตนเอง 4 ข้อ คือ 1) งานที่ตนเองรับผิดชอบมีความหมายหรือความสำคัญอย่างไร 2) กิจกรรมของงานที่สำคัญที่สุด มีอะไรบ้าง 3) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักของงานในตำแหน่งผู้บริหารหรือมีประสิทธิภาพ

3) การปฏิบัติตามแผน โดยทั่วไปใช้การฝึกอบรมและพัฒนาตามกระบวนการพัฒนาที่กำหนดไว้

4) การประเมินความก้าวหน้าในการพัฒนาสมรรถนะเป็นระยะ ๆ

2.3.9.2 การประเมินสมรรถนะ

การประเมินสมรรถนะเพื่อการบริหารผลงาน เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการกำหนดค่าตอบอทน ถ้ากล่าวถึงทฤษฎีการเรียนรู้ตามหลักจิตวิทยา วิธีการนี้คือ การเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานกับแรงจูงใจเพื่อทำให้พนักงานคงผลการปฏิบัติงานที่ดีไว้การประเมินสมรรถนะปละสมรรถนะเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม ดังนั้น การประเมินสมรรถนะคือ การประเมินพฤติกรรมนั่นเอง การประเมินพฤติกรรมทำอย่างไรบ้าง ขั้นตอนของการประเมินพฤติกรรมคือ การสังเกตพฤติกรรม บันทึกและประเมินลงในแบบประเมิน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548 , 45-46) การนำแนวคิดสมรรถนะมาใช้

ในการบริหารงานจะให้เกิดผลสำเร็จได้ต้องมีการพัฒนาสมรรถนะเป็นอย่างไร เพื่อให้มีความมั่นใจว่าบุคคลมีความพร้อมและจะสามารถปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จได้ วิธีการประเมินสมรรถนะมีดังนี้ (อัจฉรา สุทธิพรมณีวัฒน์, 2545, น.27)

1) การสังเกต เป็นวิธีการประเมินโดยการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานประจำวันของบุคลากร ถ้าทำงานได้สำเร็จไม่ผิดพลาดแสดงว่ามีสมรระนะในด้านนั้น

2) การทดสอบสมรรถนะ เป็นการประเมินสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงาน ให้ถูกต้องตามมาตรฐาน

3) การจำลองสถานการณ์ เป็นการจัดให้การจำลองสถานการณ์ เพื่อประเมินการตัดสินใจที่สำคัญ โดยเฉพาะงานที่มีความซับซ้อน

4) การประเมินตนเอง เป็นการประเมินของแต่ละบุคคลเกี่ยวกับความรู้ทักษะหรือความสามารถของตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางใน

การจัดการเพื่อเสริมสร้างหรือพัฒนาสมรรถนะต่อไป

สุปการประเมินสมรรถนะหรือการประเมินพฤติกรรมที่ประกอบไปด้วย การสังเกตการณ์จดบันทึก และการแระเมินนั้นเป็นสิ่งที่ต้องใช้ความพยายามตามสมควรในการประเมินแบบประเมินหรือมาตรการประเมินชนิดต่าง ๆ อาจไม่ได้ช่วยให้สามารถประเมินได้ถูกต้อง ถ้าผู้ประเมินไม่ได้ใส่ใจในการสังเกต และจดบันทึกพฤติกรรม เสมือนการเก็บข้อมูลวิจัย ถ้าไม่มีข้อมูลก็ไม่สามารถวิเคราะห์อะไรได้ หรือมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ผลการวิจัยก็ผิดพลาด

**2.3.10 การประเมินสมรรถนะ**

องค์การสมันใหม่ทั้งภาครัฐและเอกชนในสังคมเศรษฐกิจที่เน้นองค์ความรู้ (Knowledge Economy) ถือว่าทรัพยากรบุคคลอันเป็นทรัพย์สิน (Asset)ขององค์การมีสภาพเป็นทุน (Human Capital)ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารและการสร้างคุณค่า (Value Creation)ให้กับองค์การ ผลการศึกษาในต่างประเทศระบุว่า ร้อยละ 85 ของผลแระกอบการขององค์การนั้นเกิดจาก “ทุมนุษย์” อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรบุคคลถือเป็นสิ่งที่เข้าใจและบริหารได้ยากที่สุด ตลอดจนการวัดและประเมินผลได้ยากที่สุดในกระบวนการบริหารทังหมดด้วย จึงมีคำสรุปว่า “หากไม่สามารถวัดประเมินทรัพยากรบุคคลได้ ก็ไม่สามารถบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การได้” (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2547, น. 1) ดังนั้น จะใช้กำลังอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องตั้งเป้าหมายอย่างไร

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

1) การใช้ดุลพินิจของผู้ประเมิน หมายถึง การให้ผู้ประเมินใช้ดุลยพินิจของตัวเองในการประเมินว่าผู้ถูกประเมินมี Competencyอยู่ในระดับใด

2) การบันทึกพฤติกรรมประกอบการประเมิน หมายถึง การให้ผู้ประเมินประเมินเพียงผู้เดียว แต่ผู้ประเมินจะต้องมีหลักฐานทางพฤติกรรมที่เด่น ๆ ทั้งด้านบวกและลบของผู้ถูกประเมินมาแสดงแระกอบกับระดับคะแนนที่ให้

3) การประเมินแบบหลายทิศทาง หมายถึง การประเมินโดยใช้ผู้ประเมินมากกว่าหนึ่งคน อาจจะเป็นผู้บังคับบัญชา โดยตรงกับผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป หรือผู้บังคับบัญชากับผู้ถูกประเมิน หรือผู้บังคับบัญชากับเพื่อนร่วมงาน ฯลฯ

4) การประเมินแบบ 360 องศา หมายถึง การประเมินแบบรอบทิศทางทั้งผู้ถูกประเมินประเมินตัวเองผู้บังคับบัญชาโดยตรง เพื่อนร่วมงาน ลูกค้า และผู้ใต้บังคับบัญชา (ถ้ามี) การประเมินCompetency ในแต่ละแบบมีข้อดีข้อจำกัด

**2.3.11 ด้านธรรมาภิบาลในองค์กร**

ถวิลวดี บุรีกุล (2543) การทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล เป็นการใช้ความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติ มากกว่าประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความมานะบากปั่น ถ้าข้าราชการไทยมีค่านิยมที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเรื่องของการที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจ แต่เป็นการบริหารด้วยการยึดหลักประชาธิปไตย หลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้นมีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลากเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชนกระบวนการการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายปละปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยปกติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามากขึ้น เมื่อมีการเพิ่มหรือขยาย การให้บริการของตนและมีการติดต่อกับประชาชนมากขึ้น ผู้บริหารจะรู้สึกว่าตนได้แระโยชน์จากการรับฟังประชาชนมากขึ้นและจากการบริหารมากกว่าการกำกับดูแลเท่านั้น ประชาชนและข้าราชการจึงทำงานร่วมกันและระบุปัญญาและแนวทางแก้ไขร่วมกันด้วย

สถาบันพระปกเกล้า (2553) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดที่ต้องการ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า และอาศัยกฎระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นวัตถุแระสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานทั้งไนแง่ของผลผลติ และผลลัพธ์ และความรู้คุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้หลักการบริหารการบ้านเมืองที่ดี เรียกว่า “ธรรมมาภิบาล” (Good Governance) มีหลักเกณฑ์ ประกอบด้าย หลักนิติธรรม (Rule of Law)หลักคุณธรรม (Merit) หลักความโปร่งใส (Transparency) มีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) และหลักความคุ้มค่า (Value)

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

1) มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ข้อมูลขาวสารและผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) มีการจัดวางระบบควบคุมภายในตามระเบียบคณะกรรมการ การตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

3) มีช่องทางและปรากฏหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) ในการปฏิบัติงานได้ยึดหลัก ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ

5) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

6) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตว์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

7) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขันตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบ

การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชน

ได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

8) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะ

ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

9) ในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงาน ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรนั้นโดยเร็ว ในกรณีที่ปัญหาหรืออุปสรรนั้นเกิดขึ้นจากส่วนราชการอื่นหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยส่วนราชการอื่นให้ส่วนราชการแจ้งให้

ก.พ.ร.ทราบด้วย

กล่าวโดยสรุป การบริหารภารกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน หมายถึงการบริหารราชการที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการ มีการบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความตองการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลหระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

**2.3.12 การบริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการบริหาราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานภาครัฐ (บูรณาการ) และครอบคลุมเทคนิคในด้านการบริหารหลายเรื่อง โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนเพื่อกำหนดเป็นแผนระยะยาว มุ่งให้เกิดผลสำเร็จ

โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ตลอดจนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติที่ชัดเจน และมีเป้าหมาย

การทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่นำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

2.3.12.1 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2.3.12.2 มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2.3.12.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนโครงการ/กิจกรรมที่เป็นข้อเสนอของประชาคมท้องถิ่นหรือแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี

2.3.12.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการนโครงการในแผนพัฒนาสามปีมาจัดทำงบประมาณรายจ่าย

2.3.12.5 มีการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่นตามระเบียบ

2.3.12.6 มีการจัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหาร

2.3.12.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการซึ่งได้บูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น

2.3.12.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการส่งเสริมพัฒนาความรู้ ความสามารถให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

2.3.12.9 มีการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

2.3.12.10 ก่อนจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

2.3.12.11 การกำหนดแผนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมีรายละเอียดของขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ

2.3.12.12 ส่วนราชการต้องจัดให้มีการติตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น ซึ่งต้องสอดคล้อง

กับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด

2.3.12.13 ในกรณีที่การปฏิบัติภารกิจ หรือปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการเกิดผลกระทบต่อประชาชนให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

2.3.12.14 ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการเกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

2.3.12.15 ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ใส่วนราชการเพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอโดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัดให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2.3.12.16 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

กล่าวโดยสรุป การปฏิบัติงานต้องได้รับผลลัพธ์ (Outcomes)ตรงตามวัตถุประสงค์โดยส่วนราชการจะต้องใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results – based Management) กล่าวคือก่อนดำเนินการตามภารกิจต้องจัดทำแผนว้าล่วงหน้า มีขั้นตอน เป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จมีการติดตามและประเมินผล หากเกิดผลกระทบต่อประชาชนให้เปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม หากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานให้บูรณาการร่วมกัน โดยการบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

**2.3.13 การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ**

เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักความชัดเจนในการปฏิบัติงานหลักความรับผิดชอบ โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

2.3.13.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดช่องทางการเผยแพร่เป้าหมายแผนการดำเนินงานระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่ใช้ เพื่อให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบ

2.3.13.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดช่องทางกรเผยแพร่ข้อมูล

การจัดซื้อจัดจ่งโดยเปิดเผย

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 ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้แต่ละงานหรือโครงการ และต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนรับทราบโดยทั่วกัน

2.3.13.8 ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริหารสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

2.3.13.9 ในการจักซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ หมายถึง การบริหารงานที่ต้องมีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณในปีต่อไป สำหรับการจัดซื้อ จัดจ้าง ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ โดยหน่วยงานได้มีการบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยสามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ่มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบประโยชน์ที่ได้รับ รวมทังจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงาน และวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อโยงกับระดับองค์การโดยไม่จำเป็นต้องถือราคาสูงสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

**2.3.14 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน**

เป็นการกำหนดหน้าที่ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดเวลาในการพิจารณาการสั่งการอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วโดยวิธีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นต้น โดยมีแนวทางการบริการราชการดังต่อไปนี้

2.3.14.1 มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

2.3.14.2 มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

2.3.14.3 มีการใช้เทคโนโลยีสาสนเทศหรือโทรคมนาคม

2.3.14.4 การมอบอำนาจมีการจัดทำเป็นหนังสือ/คำสั่งระบุชื่อผู้รับมอบอำนาจชัดเจนและแจ้งเวียนให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและประชาชนทราบ

2.3.14.5 มีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

2.3.14.6 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่งให้กับผู้ดำรวงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ในการกระจายอำนาจในการตัดสินใจดังกล่าวต้องมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน

2.3.14.7 ในหารปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริการประชาชนหรือการติดต่อประสานงานระหว่างราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการรวมทั้งให้รายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนเปิดเผยไว้

ณ ที่ทำการของส่วนราชกรและในระบบเครือข่ายสารสนเทศขอออออองส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจดูได้

2.3.14.8 ในศูนย์บริการร่วมให้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ และดำเนินการส่งต่อให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้มีข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของทุสกส่วนราชการ รวมทั้งแบบคำขอต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุปการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน หมายถึง ให้ส่วนราชการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต แรอนุมัติการปฏิบัติ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้เดความรวดเร็วและลดขั้นการปฏิบัติงานหน่วยงานได้มีกรปรับปรุงปฏิบัติงาน ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกิดความจำเป็น เช่น การกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้ง การปฏิบัติงานในรูป One-Stop Service

**2.3.15 การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนเองว่ามีความจำเป็นหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงความคุมค่า และสถานการณ์อื่นประกอบกันและให้มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับภารกิจของส่วนราชการโดยมีแนวทางการบริการราชการดังต่อไปนี้

2.3.15.1 ในช่วงระยะเวลาสามปีที่ผ่านมาควรมีการทบทวนปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกบทบาทภารกิจหรือข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.15.2 มีการทบทวนข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ทันต่อสถานการณ์

2.3.15.3 ส่วนราชการมีหน้าที่ตรวจสอบ สำรวจ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์หรือสดคล้องกับความจำเป็นทางทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ มีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและ

ความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะ การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและ การปรับปรุง กฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวการณ์อยู่เสมอให้มีการทบทวนภารกิจของส่วนราชการว่า ภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่

**2.3.16 การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน**

เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับการบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาได้ สำหรับการอำนายความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนมีวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ 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 อุปสรร ความยุ่งยาก หรือปัญหาอื่นใดจากบุคคลใด โดยมีข้อมูลและสาระตามสมควรให้เห็นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและในกรณีที่มีอยู่ของบุคคลนั้นให้แจ้งบุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย

กล่าวโดยสรุป การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหนัก โดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีรายการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้มีการอนุมัติแล้วให้ประชาชนสามารถของดูหรือตรวจสอบได้

**2.3.17 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ**

เป็นการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ ตลอดจนเรื่องคุณภาพและความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้ง มีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กรด้วย โดยมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

2.3.17.1 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3.17.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประเมินผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าของภารกิจรวมทั้งความพึงพอใจของประชาชน

2.3.17.3 มีการประเมินผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ

2.3.17.4 ส่วนราชการควรจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพการให้บริการความพึงพอใจราชการของ่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจ ของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ

2.3.17.5 ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินภาพรวมของผู้บังคับบัญชา แต่ละระดับหรือหน่วยงานในส่วนราชการก็ได้ ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าวต้องทำเป็นความลับและเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ

**2.4 บริบทการปกครองท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบริหารแบบเทศบาลในท้องที่ที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้น ใช้มาตังแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) เป็นเวลาถึง 77 ปีแล้ว รูปแบบการปกครองทองถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์การบริหารหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารปกครองตนของเทศบาล ต่อมาใน ปี 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 และมีการไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2542, น. 119)

**2.4.1 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล**

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

1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจาณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2.4.1.2 จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นกฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจดต้องเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจดต้องเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1.1) มีรายได้รวมเงินอุหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 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) สำหรับท้องถิ่นที่มิใช่ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ 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) มีพระราชกฤษฎีการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

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

1.3.1) เมื่อท้องถิ่นใดมีสาภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

1.3.2) เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศในตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งก่อน วันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าทีนายเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

1.3.3) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.3.4) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันตองทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.3.5) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุซื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.3.6) การเปลี่ยนซื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตกำนัน

ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น

เทศบาล

**สภาเทศบาล**

- สภาเทศบาลตำบล สมาชิก 12 คน

- สภาเทศบาลเมือง สมาชิก 18 คน

- สภาเทศบาลนคร สมาชิก 24 คน

สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

**นายกเทศมนตรี**

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

**รองนายกเทศมนตรี**

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรอ

นายกเทศมนตรีตามเกณฑ์

1. เทศบาลตำบล ไม่เกิน 2 คน

2. เทศบาลเมือง ไม่เกิน 3 คน

3. เทศบาลนคร ไม่เกิน 4 คน

ปลัดเทศบาล

สำนักปลัด

กองช่าง

กองการศึกษา

กองวิชาการ

กองคลัง

กองสาธารณสุข

กองสวัสดิการสังคม

***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 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคามจำนวน คือ สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน และสภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่าลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

1.2 สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้ควรละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นอกจากถึงควรออกตามวาระหรือการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบริหาร้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระของผู้ซึ่งตนแทน

1.3 สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของเทศบาลโดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

1.4 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งปรงและวันเริ่มประชุมสมัยสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเอประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดีหรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดีอาจทำคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังกวัด พิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนด

ไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึง มาตรา 48 ปัญสวีสติ มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งร่องนายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริการราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

2.2.2 เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

2.2.3 เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

2.2.4 นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการ

นายกเทศมนตรี ซึ่งมิใช้สมาชิกสภาเทศบาลให้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

2.3 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายสิทธิ์เข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิ์แถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน

2.4 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิ์เข้าซื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาลแล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วหว่าห้าวัน 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 ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

2.5.4 วาระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.5.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3. พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัฎฐารส และมาตรา 48 เอกูนวัสติ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้น ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนจรี และรับผิดชอบควยคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวกันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตปละทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งตางกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบการกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่พนักงานเทศบาล โยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น

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

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องหันและบรรเทาสารธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มิได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนานุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

3.2 กองคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาลควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล จลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มิได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 กองสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน

การป้องกันและระงับโรคการสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ตลาดสาธารณะ สุสาน และณาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เรียกว่าการประกอบการค้า อันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลนครของแก่น นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริหารสาธารณสุข

3.4 ก่องช่าง มีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองงานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3.5 กองกานประปา มีหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ลอดจนนัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.6 กองการศึกษา มีหน้าที่ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กองต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็น สำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองสนก็ได้โดยคำนึ่งถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นกับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และมิอาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

4. หน้าที่ของเทศบาล

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

4.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตะทศบาล ดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีละบำรุงทางบอและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.8 บำรุงศิลปะ สารีดประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

4.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างการตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตอทศบาล ดังต่อไปนี้

4.2.1 ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา

4.2.2 ให้มีดรงฆ่าสัตว์

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 ให้มีโรบงฆ่าสัตว์

4.3.4 ให้มี และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บใช้

4.3.5 ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ

4.3.6 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

4.3.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง อาจทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

4.4.1 ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม

4.4.2 ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน

4.4.3 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.4.4 ให้มีการบำรุงการส่งเคราะห์มารดาและเด็ก

4.4.5 ให้มีและบำรุงโรพยาบาล

4.4.6 ให้มีการสาธารณูปการ

4.4.7 จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.4.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

4.4.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

4.4.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

4.4.11 ปรับปรุงแหล่เสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

4.4.12 เทศพาณิชย์

4.5 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.5.1 กิจการตามระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตามมาตรา 5

4.5.2 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

4.5.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.5.4 การควบคาสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรรงมหรสพและบริการอื่น ๆ

4.5.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งที่เสื่อมโทรม

4.5.6 จัดให้มีการควนคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรด

4.5.7 การวางผงเมืองและควบคุมการก่อสร้าง

4.5.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

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

4.6.1 พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ

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 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนักบ้า พ.ศ. 2498

4.6.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

4.6.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่วยเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502

4.6.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง 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 อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้ปฏิบัติ

**2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง**

**2.5.1 งานวิจัยภายในประเทศ**

ปรีชา ศรีชลวัฒนา (2539) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีตามความเห็นของผู้อำนายการกองและสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดชลบุรี พบว่า การดำเนินงานในด้านการวางแผน ด้านการนำ ด้านการจัดรูปงาน และด้านการประเมินผล ด้านการวางแผนมีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางมีการดำเนินงานมากโดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้องดังนี้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในการวางแผน ยึดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของเทศบาลเป็นแนวทางในการวางแผน ด้านการนำ มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางการดำเนินงานมากโยลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ ให้ความเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชารองลงมา จัดให้มีห้องทำงานที่สะดวกสบายเหาะแก่การปฏิบัติงาน ด้านการจัดรูปงานมีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ที่มีกรดำเนินงานมากโดยเรียงจากมากไปหาน้อยดงนี้ การกำหนดสายงานแต่ละงานอย่างชัดเจน กำหนดขอบเขตของงานแต่ละงานไว้อย่างถูกต้องตามระเบียบ ด้านประเมินผล มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางคือ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการประเมินผลและการพิจารณาวางแผนประเมินผล ปฏิบัติงานเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี ตามความเห็นของผู้อำนายการกองและสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัดชลบุรี จำแนกตามสถานภาพการดำรงตำแหน่งและประเภทของเทศบาลพบว่าทุกด้านมีการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติและแสดงให้เห็นว่าตัวแปร 2 ตัวไม่มีอิทธิพลร่วมกัน

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2547, น. 70 - 71) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารการจัดการเทศบาลตามหลักธรรมภิบาล , กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่าใน

การบริหารการจัดการของเทศบาลบ้านฉางตามหลักธรรมภิบาล เทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกัน พบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่าไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมา

ภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่งถึงไม่มีแรเลือกปฏิบัติและได้จัดตังคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชน แต่เข้ามาเพี่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

ภัทรา นิยะถิรกุล (2547) ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “คุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลตามความคิดเห็นของข้าราชการและลูกจ้าง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ” พบว่า ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายและรัฐวิสาหกิจมีความคิดเห็นต่อ คุณสมบัติเหมาะสมของผู้บริหารลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.45 และมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 5.57 และข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจมีความคิดเห็นต่อคุณสมบัติที่เหมาะสมของผู้บริหารตามหลักธรรมาภิบาลจำแนกตามเพศชายและเพศหญิงจำแนกตามวุฒิการศึกษาสูงสุด จำแนกตามสถานภาพการทำงานและจำแนกตามระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้อานเนืองจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ กำกับ ดูแลรัฐวิสาหกิจ และกิจการที่รัฐบาลเข้าไปถือหุ้นจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์จึงทำให้ผู้บิหารของสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย รัฐวิสาหกิจมีการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

สุภัทรมาศ จริยเวช์วัฒนา (2547) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารจัดการเทศบาลตามหลัก

ธรรมาภิบาล , กรณีศึกษาเทศบาลบ้านฉาง พบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้ายฉาง ได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่าง ๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางรวมกัน พบว่า ยังประสบปัญหา ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่า ไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ

ปาลิน เพ็ญสุวรรณ (2548) ได้ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล พบว่า (1) ระดับการบริหารงานของเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม กาบริหารแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบ อยู่ในระดับปานกลาง (2) ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล อยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ขยะมูลฝอย และตลาด (3) ปัจจัยการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล 3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบโปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลข้อเสนอแนะการวิจัย คือ (1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การนำระบบประกันคุณภาพการบริหารที่ประกอบด้วยด้านภาวะผู้นำ การบริหารจัดการความรู้ การวางแผนพัฒนาบุคลากรและหลักธรรมาภิบาลมาใช้บริหารงาน การจัดทำคู่มือการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล การแสดงบัญชีทรัพย์สินบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนติดตามตรวจสอบ และการจัดตั้งสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพการบริกหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ และสร้างระบบในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์สำหรับประชาชน พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและรายงานความคืบหน้าของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ประชาชนรับทราบ

สมบัติ เรืองชัยศิวเวท (2549, น. 145) ได้ทำการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาลตำบลเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาของการบริหารเทศบาลตำบล 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 ทุกด้าน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง

แนวทางพัฒนาการบริหารจัดการเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร ใน 5 ด้าน มี ดังนี้

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

2. ด้านการจัดองค์กร ประกอบด้วย กำหนดโครงสร้างการบิหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยให้บุคคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาล คัดเลือกบุคลกร ที่เหมาะสมกับงานแต่ละประเทศ ติดตาม ประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และแบ่งสายงานบังคับบัญชาและมอบหมายงานอย่างชดเจน

3. ด้านการจัดคนเข้าทำงาน ประกอบด้วย มีการคัดเลือกบุคลากรด้วยความเหมาะสมและเป็นธรรม มีการฝึกอบรมพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

4. ด้านการนำ ประกอบด้วย จัดให้มีการประชุมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทีมงาน จัดให้มีคำสั่งการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษร จัดหาทรัพยากรในการปฏิบัติงานอย่างพอเพียง จัดการประชาสัมพันธ์ด้วยด้านข้อมูลข่าวสารขององค์กรให้บุคคลากรทราบอย่างสม่ำเสมอ

5. ด้านการควบคุม ประกอบด้วย มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานจากผู้บริหารโดยผ่านหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ มีการกำหนดกรอบพัฒนาเทศบาลตำบลโดยใช้ระบบการประหันคุณภาพ และ มีการนำเสนอผลการปฏิบัติงานตามปฏิทินการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ

เชิดศักดิ์ เจนวิริยะกุลุ (2550)ได้ศึกษาเรื่องความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการของผู้บริหารเทศบาลในเขต จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุมากว่า 49 ปี การศึกษาระดับ ปริญญาตรี สาขาวิชาสังคมศาสตร์ ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี และหระสบการณ์ทำงานน้อยกว่า 4 ปี ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการมีความรู้ความสามรถทางการบริหารจัดการโดยรวม อยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านอยู่ในระดับมากที่สุด ได้แก่ ด้านการประสานงานการปฏิบัติงานเป็นทีม ช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุดด้านงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบทางด้านการใช้จ่ายเงินอย่างเคร่งครัดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติอย่างยิ่ง ด้านการสั่งการ เช่น การมีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีต่อกันของพนักงานในหน่วยงานช่วยสร้างบรรยากาศในการปฏิบัติงานที่ดีด้านการวางแผน เช่น การวางแผนดำเนินงานทุกโครงการไว้ ล่วงหน้าเป็นสิ่งที่ดี และอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านการจัดองค์กร การมอบหมายงานและการแบ่งหย่าที่กันอย่างชัดเจนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และด้านการบรรจุแต่งตั้ง เช่นการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญผู้บริหารเทศบาลที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาสาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา ตำแหน่งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน มีคามคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการมีความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการ โดยรวมและเป็นรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน (P>.05) โดยสรุป ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นด้วยเกี่ยงกับการมีความรู้ความสามารถทางการบริหารจัดการ อยู่ระดับมากที่สุด ดังนั้น เทศบาลสามารนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการ ปรับปรุง กระบวนการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์เหมาะสมกับสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นข้อสนทศในการนไปแก้ไขปัญหาและวางแผนในการพัฒนาการบริหาร จัดการองค์กรเทศบาลอื่น ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อรชร พรประเสริฐ (2550) ศึกษาเรื่องการพัฒนาการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำบลกุดลาด อำเภอเมือง จังหวัด อุบลราชธานี อยู่ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และระดับการแสดงความคิดเห็น แต่ชุมชนกุดลาดจะมีระดับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด คือ การริเริ่มดำเนินการเองทั้งกระบวนการ ในกิจกรรมทางศาสนา วัฒนธรรมและประเพณีด้วยตำบลกุดลาด เป็นชุมชนเก่าแก่ มีความศรัทธาศาสนา ยึดมั่นประเพณีอย่างเหนียวแน่น และประชาชมมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ข้อสรุปจากการถอดบทเรียนในการจัดเวทีแสดงความคิดเห็นของชุมชน เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระดับการบิหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชนในองค์การบริหารส่วนตำพลกุดลาด อำเภอเมือง จังหวัดอุบราชธานี คือ 1) การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสม่ำเสมอแก่ชุมชนเกี่ยวกับนโยบายด้านการบริการงานหรือกิจการรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนเห็นความสำคัญของกิจกรรม และส่งเสริมการบริหารราชกการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน 2)การสร้างระบบการทำงานในชุมชนให้เข้มแข็ง ด้วยการทำงานแบบเครือข่ายภายในชุมชน และ 3) การนำเอาประวัติศาสตร์ร่วมกันของชุมชนในตำบลกุดลาด และทรัพยากรทางธรรมชาติวัฒนธรรม ในการพัฒนาให้ตำบลกุดลาดเป็นแหล่ท้องเที่ยวทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ปลูกจิตสำนึกรักชุมชนให้แก่เยาวชนมีความในใจศึกษาประวัติศาสตร์ชุมชนอย่างจริงจัง โดยการสร้างมัคคุเทศก์น้อยเพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ จะช่วยแก้ปัญหาการมั่วสุมของเยาวชนในท้องถิ่นได้

พรเพ็ญ อยู่บำรุง (2551) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อศึกษาปัญหาและแระสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังกวัดสมุทรสาคร ในความน่าเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชน

เพื่อสร้างแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดสมุทรสาครให้มีคุณค่า น่าเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชน ผลการสศึกษาพบว่า 1) การบริหารจัดการของเทศบาลตำบลโดยรวมรอยละ 71.10 อยู่ในระดับมีปัญหา สำหรับประสิทธิภาพการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลโดยรวมร้อยละ 64.66 ประสิทธิภาพต่ำ โดยที่ร้อยละ 68.67 ประสิทธิภาพด้านภาพด้านต้นทุนค่าใช้จ่ายอยู่ในระดับประสิทธิภาพด้านกระบวนการการบริหาร มีประสิทธิภาพต่ำและไม่มี การบริหารจัดการของเทศบาลตำบลภายใต้สิทธิมนุษยชนและสุจริตชน โดยรวมร้อยละ 4.60 2) การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการเทศบาลตำบลจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการประเมินผลความสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม พัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาลตำบลทั้งระบบและจัดการวางแผนด้านบุคลากร สร้างแนวทางบริหารจัดการด้านงบประมาณด้วยการจัดให้มีระบบการพิจารณาผ่านกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในรูปของคณะกรรมการกำหนดนโยบายพัฒนาศักยภาพการบริหารงานให้มีคุณธรรมและคงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นการสร้างวัฒนธรรมวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนและสุจริตชน

สุวัฒชัย พ่อเกต (2552) ศึกษาเรื่องการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบิการราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัดของจังวัดสกลนครและจังหวัดนครพนม พบว่า รูปแบบการพัฒนาการส่งเสริมการสร้างระบบการบริการราชการแบบมีส่วนร่วมตามโครงการเสริมสร้างแระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาการผลิตข้างหอมทาองกกลนทวาปี จังหวัดสกลนคร มี 7 ขั้นตอน คือการแต่งตั้งคณะทำงา การจัดเก็บข้อมุลการวิเคราะห์และสักเคราะห์ข้อมูลการประชาสัมพันธ์โครงการ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการหรืเวทีชาวบ้านการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มเพ่อขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วม และการสรุปบทเรียนการดำเนินงาน ให้เทคนิคในการสร้างการมีส่วนร่วมโดยใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop Method)

ฉัตรยุพิน บ่วยเที่ยง (2552) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดย

หลักธรรมาภิบาลตามการรับรู้ของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนทองถิ่น อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี พบว่าระดับการรับรู้ของพนักงานด้านการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านหลักความรับผิดชอบด้านหลักความโปรงใส ในหลักคุณธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักนิติธรรม และด้านทีมีค่าเฉลี่ยปานกลาง คือด้านหลักการมีส่วนร่วมและได้จัดทำแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการโดยหลักธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอท่าช้าง

จังหวัดสิงห์บุรี โดยกำหนดยุทธศาสตร์แนวทางการพัฒนาด้านหลักการมีส่วนร่วม 5 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการวางแผน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 4) ยุทธสาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการทำงานและพัฒนางาน 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงาน

นรเศรษฐ์ ชาลปติ (2553) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการเทศลาบตำบลพะดง อำเภอหากใหญ่ จังหวัดสงขาลา เพื่อศึกษาปัญหารบริหารจัดการเทศบาลและเพื่อค้นคว้าหารูปแบบแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาให้ประชาชนเข้ามาบริการจัดการเทศบาลผลการสกาพบว่า ด้านการับรู้ข้อมูลข่าวสาร เทศบาลให้บริการได้ทั่วถึงแต่การได้รับข่าสารของประชาชนยังมีความคลาดเคลื่อน และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้านการให้ข้อมูลข่าวสารพบว่าประชาชนบางส่วนไม่เสนอปัญหาเนื่องจากเคยเสนอแล้วแต่เทศบาลไม่ดำเนินการแก้ไขและไม่กล้าแสดงออก ด้านการตัดสินใจประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยร่วมตัดสินใจในการบริหารงานหรืออนุมัติโครงการด้านการดำเนินงาน ประชาชนต้องการเข้าร่มกำหนดรูปแบบการจัดกิจกรรามด้วย ด้านการรับประโยชน์และตรวจสอบ เทศบาลควรเพิ่มงานบริการประชาชนให้หลากหลายมากขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่ไม่เคยแจ้งปัญหาจากการปฏิบัติงานของเทศบาลและตัวแปรหลักที่มีผลต่อการบริหารจัดการเทศบาล คือ ความต้องการเห็นท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ดีขึ้น ความรู้สึกรักและหวงแหนท้องถิ่น ความเชื่อถือศรัทธาในตัวผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ความสามัคคีของคนในชุมชนและความกระตือรือร้นของประชาชน สรุปได้ว่าปัญหาหลักที่พบจากการบริหารจัดการ คือความบกพร่องด้านการสื่อสารการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นเทศบาลควรเปิดโอกามีการสื่อสารสองทางบริหารงานโดยคำนึงอุปสงค์ของประชาชนผู้บริการและสมาชิกสภาเทศบาลควรพบปะประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเสนอปัญหาแล้วนำไปปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหาให้เห็นเป็นรูปธรรมเพื่อทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นศรัทธา นอกจากนี้เทศบาลควรปรับปรุงสื่อประชาสัมพันธ์ให้ใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพิ่มช่องทาการับฟังและแสดงความคิดเห็นของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ และตรวจสอบการบริหารงาน

พิทักษ์พงศ์ กงการ (2554) ได้วิจัยเรืองการบริหารเทศบาลเมืองตามหลัก ธรรมาภิบาลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนใต้ผลการวิจัยพบว่าระดับการนำเหลัก ธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาลเมือ ในเขตภาคตะวันออเฉียงเหนือตอนใต้ของผู้บริการเทศบาลเมือง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ การบรรลุวัตถุประสงค์ของเทศบาลเมืองด้านการบริหารจัดการและอนุรักษาทรัพยากรธรรมชาติรองลงมาคือการจัดระเบียบชุมชนสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อยและการแก้ไขปัญหา

การทุจริตคอรัปชั่นตามลำดับความพึงพอใจของเจาหนาที่ที่ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมือง เทศบาเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมืองพิจารณารายด้านด้านทีมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ หลักนิติธรรมรองลงมาคือหลักความโปร่งใส และภาวะผู้นำตามลำดังและความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการของเทศาลเมือง ที่การนำหลักธรรมมาภิบามาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณารายด้าน ด้านทีมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือระบบการบริหาร รองลงมาคือด้านกระบวนการ/ขั้นตอนการให้บริการและความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการตามลำดับ

ข้อเสนอแนะแนวในการปฏิบัติงานในเทศาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่บริการงานตามหลักธรรมภิบาล ได้แก่ ควรยึดหลักการมีส่วนร่วมในการวางแผนการบริการงานโดยยึดหลักนิติธรรมเป็นแนวทางจัดองค์กร ควรใช้หลักความรับผิดชอบในการปฏิบัติ โดยมีความตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองสำนึกในความรับต่อสังคม ควรใช้หลักนิติธรรมในการสังการ ควรใช้หลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตาระเบียนกฎหมายและกฎข้อบังคับส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรใช้หลักความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนส่วนข้อเสนอแนะในการให้บริการของการปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ได้แก่ ควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ในการบริการประชาชนที่มาติดต่อ ควรนำหลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินของโครงการรวมทังการจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ควรนำหลักการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการประชาชนที่มารับบริการ ควรนำหลักการมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริการและควรนำหลักความโปร่งใสในการให้บริการประชาชนให้เข้าใจในขั้นต่าง ๆ อย่างชัดเจน

[วิจิตรา แป้นจันทร์](http://tdc.thailis.or.th/tdc/basic.php?query=%C7%D4%A8%D4%B5%C3%D2%20%20%E1%BB%E9%B9%A8%D1%B9%B7%C3%EC&field=1003&institute_code=0&option=showindex_creator&doc_type=0) (2559, น. 104) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกำแพงเพชร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 2) ศึกษาระดับของปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร 4) สร้างสมการพยากรณ์ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชร โดยใช้ปัจจัยด้านผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล งบประมาณ และการวางแผน เป็นตัวพยากรณ์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็น พนักงานส่วนตำบลในเขตจังหวัดกำแพงเพชร จำนวน 324 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบเลือกตอบ และแบบมาตราส่วนประมาณ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณแบบหลายขั้นตอน ผลการวิจัย พบว่า 1. ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดกำแพงเพชรกำแพงเพชร 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 ตัว ที่มีนัยสำคัญของการพยากรณ์ความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล 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 พบว่า การให้ท้องถิ่นมีการบริการจัดการด้วยตนเองจะเป็นการเพื่อประสิทธิภาพในเรื่องการให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมในด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นการลดภาระหรือต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่าวายในการสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางในขณะเดียวกันก็จะเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กันด้วย

Suzanne (1999) ศึกษาเรื่องการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานในการบริการกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นพบว่า การมีระบบสารสนเทศมีประโยชน์และมีความจำเป็นอย่างมากในอันที่จะบริหารจัดการให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการ

ของท้องถิ่น

**2.6. การสังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย**

ในการวิจัย ตัวแบบการบรากรจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นเป็นการศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร จากการสังเคราะห์ตัวแปร ซึ่งได้ศึกษาแนวคิดจากการศึกษาเอกสาร และงายวิจัยที่เกี่ยวข้องตัวแบการกบริหารจัดการ แล้วมาสรุปการวิเคราะห์ และงเคราะห์แนวคิด และทฤษฎีจากนักวิชาการ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามกรอบแนวคิด สรุปได้ รายละเอียด ดังนี้

**ตารางที่ 2.2**

*สังเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ | 2) วีระวัฒน์ ปันนิตามัย  (2554 , 2-19) | 3) สมชาติ กิจยรรยง (2544 , 11) | 4)จรูญ คุณมี (2542 , 3-4) | 5) นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 , 5-36) | 6) จันทรานี สงวนนาม (2545 , 49) | 7) นิพนธ์ กินาวงศ์ (2545 , 45-47) | 8) ชาญชัย อาจนินสามจารย์  (2540 , 97-100) | 9)นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41) | 10)กิติ ตยัคคานนท์ (2543 , 34-35) | 11)Bateman, 1993 , 416-417) | 12) สตีเฟน พี รอบบินส์ (Robbins and Coulter 1006 , 573) | 13)แกรี่ ยุค (Yukl, 1994 , 252) | 14)Daft,2011 , 88-92) | พิทักษ์พงศ์ การการ (2554) | ความถี่ | สรุปการสังเคราะห์ |
| 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. ความเชื่อมันในตนเอง (Self-confidence) | - | - | - | ✓ | - | - | - | - | ✓ | - | ✓ | - | - | - | 3 | - |
| 10.ความเข้าใจอารมณ์ | ✓ | - | - | ✓ | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | ✓ | - | 4 | - |
| 11. ความสามารถในการปรับตัว | - | - | - | ✓ | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | ✓ | ✓ | 4 | - |
| 12.มีความสูง (Height) | - | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -  *(ต่อ)* | 1 | -  113 |

**ตารางที่ 2.2 (ต่อ)**

114

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ | 2) วีระวัฒน์ ปันนิตามัย  (2554 , 2-19) | 3) สมชาติ กิจยรรยง (2544 , 11) | 4)จรูญ คุณมี (2542 , 3-4) | 5) นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 , 5-36) | 6) จันทรานี สงวนนาม (2545 , 49) | 7) นิพนธ์ กินาวงศ์ (2545 , 45-47) | 8) ชาญชัย อาจนินสามจารย์  (2540 , 97-100) | 9)นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41) | 10)กิติ ตยัคคานนท์ (2543 , 34-35) | 11)Bateman, 1993 , 416-417) | 12) สตีเฟน พี รอบบินส์ (Robbins and Coulter 1006 , 573) | 13)แกรี่ ยุค (Yukl, 1994 , 252) | 14)Daft,2011 , 88-92) | พิทักษ์พงศ์ การการ (2554) | ความถี่ | สรุปการสังเคราะห์ |
| 13. มีน้ำหนักมาก (Weight) | - | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - |
| 14. มีเสน่ห์ (Attractiveness) | - | - | - | ✓ | - | ✓ | ✓ | - | - | - | ✓ | - | - | - | 4 | - |
| 15. แดสงความเป็นของแท้ (Authenticity) | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | - |
| 16. แดสงความใส่ใจ (Focus) | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4 | - |
| 17. สร้างความรู้สึกประทับใจ | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | - |
| 18. การสื่อสาร | ✓ | ✓ | ✓ | - | - | ✓ | ✓ | - | - | - | - | - | - | ✓ | 7 | ✓ |
| 19. การพัฒนาตนเองอยู่เสมอ | ✓ | - | - | - | - | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | 2 | - |
| 20. ความรับผิดชอบ | ✓ | - | ✓ | ✓ | - | - | ✓ | - | - | ✓ | - | - | ✓ | ✓ | 7 | ✓ |
| 21. บริหารงานโดยหลักการ | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ✓ | 2 | - |
| 22. มุ่งความเป็นเลิศ | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - |
| 23. สีส่วนร่วม | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | ✓ | 2 | - |
| 24. โปรงใส | - | - | ✓ | - | - | - | - | - | - | ✓ | - | ✓ | - | - | 2 | -  *(ต่อ)* |

**ตารางที่ 2.2 (ต่อ)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ | 2)วีระวัฒน์ ปันนิตามัย  (2554 , 2-19) | 3) สมชาติ กิจยรรยง (2544 , 11) | 4)จรูญ คุณมี (2542 , 3-4) | 5) นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 , 5-36) | 6) จันทรานี สงวนนาม (2545 , 49) | 7) นิพนธ์ กินาวงศ์ (2545 , 45-47) | 8) ชาญชัย อาจนินสามจารย์ (2540 , 97-100) | | 9)นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41) | | 10)กิติ ตยัคคานนท์ (2543 , 34-35) | 11)Bateman, 1993 , 416-417) | 12) สตีเฟน พี รอบบินส์ (Robbins and Coulter 1006 , 573) | 13)แกรี่ ยุค (Yukl, 1994 , 252) | 14)Daft,2011 , 88-92) | พิทักษ์พงศ์ การการ (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. การจัดการความรุ้ | - | - | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | - | - | ✓ | - | - | 9 | ✓ |
| 33. การใช้ข้อมูลข่าวสาร | - | - | - | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | - | - | ✓ | - | - | 7 | ✓ |
| 34. สมรรถนะหลัก | ✓ | - | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | - | - | ✓ | - | - | 9 | ✓ |
| 35. ธรรมาภิบาลในองค์กร | - | - | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | - | - | 10 | ✓ |
| 36. การมีส่วนร่วม | ✓ | - | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | - | | ✓ | ✓ | ✓ | - | - | 12  *(ต่อ)* | ✓ |

115

**ตารางที่ 2.2 (ต่อ)**

116

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| แหล่งข้อมูลปัจจัยการบริหารจัดการ | 2)วีระวัฒน์ ปันนิตามัย  (2554 , 2-19) | 3) สมชาติ กิจยรรยง (2544 , 11) | 4)จรูญ คุณมี (2542 , 3-4) | 5) นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546 , 5-36) | 6) จันทรานี สงวนนาม (2545 , 49) | 7) นิพนธ์ กินาวงศ์ (2545 , 45-47) | 8) ชาญชัย อาจนินสามจารย์ (2540 , 97-100) | 9)นพพงศ์ บุญจิตราดุล (2540 , 41) | 10)กิติ ตยัคคานนท์ (2543 , 34-35) | 11)Bateman, 1993 , 416-417) | 12) สตีเฟน พี รอบบินส์ (Robbins and Coulter 1006 , 573) | 13)แกรี่ ยุค (Yukl, 1994 , 252) | 14)Daft,2011 , 88-92) | พิทักษ์พงศ์ 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 โดยการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาจากปัจจัยที่มีความถี่ในระดับสูง(ในการสังเคราะห์ครั้งนี้คือพรรณนาความถี่แต่ระดับ 6 ขึ้นไป) ได้ปัจจัยหลักของการบริหารจัดการ จำนวน 12 ปัจจัยที่ใช้เป็นกรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบ 1) ภาวะผู้นำ 2) การจัดการความรู้ 3) การให้ข้อมูลข่าวสาร 4)สมรรถนะหลัก 5) ธรรมาภิบาล 6) การมีส่วนร่วม 7) การทำงานเป็นทีม 8) บุคลิกภาพ 9) การตัดสินใจ 10) การสื่อสาร 11) ความรับผิดชอบ 12) คุณธรรม จริยธรรม ผู้วิจัยจึงสรุปการสังเคราะห์ปัจจัยทีมีผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลโดยมีรายละเอยดังนี้

**2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย**

กรอบแนวคิด ตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดจากการศึกษาเอกสาร งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องตัวแบบการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือผู้วิจัยได้มาสรุปการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีจากนักวิชากร ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามกรอบแนวคิด สรุปได้ ดังนี้

**ตัวแปรอิสระ**

1. ด้านภาวะผู้นำ

2.ด้านการจัดการความรู้

3. ด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร

4. ด้านสมรรถนะหลัก

5. ด้านธรรมาภิบาลในองค์กร

6. ด้านบุคลิกภาพ

7. ด้านความรับผิดชอบ

8. ด้านการตัดสินใจ

9. ด้านการติดต่อสื่อสาร

10. ด้านคุณธรรมและจริยธรรม

11. ด้านการมีส่วนร่วม

12. ด้านการทำงานเป็นทีม

**ตัวแปรตาม**

1. ด้านการเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2. ด้านการเกิดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจของรัฐ

3. ด้านการมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4. ด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

5. ด้านการปรับปรุงภารกิจให้ทนต่อสถานการณ์

6. ด้านการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

7. ด้านการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เลือกตัวแปรที่ดีที่สุดจากการใช้โปรแกรมตามวิธีของ stepwise

ตัวแปรที่ดีที่สุดจากการใช้โปรแกรมตามวิธีของ stepwise

ตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ

ตัวแปรความสำเร็จ ได้แก่ ปัจจัยด้านคุณธรรมและจริยธรรม(X10) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม (X11) ปัจจัยด้านสมรรถนะหลัก (X4) และปัจจัยด้านธรรมาภิบาลในองค์กร (X5)

***ภาพที่ 2.2*** กรอบแนวคิดในการวิจัย