

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลใน อำเภอโพธาราม จังหวัดนครพนม ในครั้งนี้ ได้ศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เพื่อรวบรวมแนวคิดนำมาประยุกต์ปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดการศึกษาประกอบด้วยแนวคิดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่น
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลใน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิด

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึงการที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งการเมืองและการบริหาร ในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง จึงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธาน คณะกรรมการ. 2526 : 3-6 และ อุทัย หิรัญโต. 2523 : 3-3) การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ 1) มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐบาลกลางในปัจจุบัน เช่น องค์การบริหารจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,134 แห่ง แยกเป็นเทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 103 แห่ง เทศบาลตำบล 1,009 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล

6,739 แห่ง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา 2) มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน 3) มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย 4) มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง 5) มีงบประมาณรายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 4-5 และ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526 : 6) จะเห็นว่าการกระจายอำนาจมีจุดแข็งอยู่ 4 ประการ คือ 1) ทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ย่อมทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี 2) ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตของกฎหมาย ไม่ต้องขอคำปรึกษาและความเห็นจากส่วนกลาง 3) ทำให้แบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง 4) ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจรัก รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540 : 9 และ พิรุณ เสลานนท์, 2539 : 1 - 20 ; อ้างอิงจาก จีรศักดิ์ บุญโชคช่วย, 2523 : 21) ส่วนจุดอ่อนของการกระจายอำนาจก็คือ ทำให้รัฐบาลเสียเอกภาพและเป็นภัยต่อความมั่นคง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าการกระจายอำนาจการปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งทางการเมืองและการบริหาร ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และคณะผู้บริหารจัดการ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่น

1. การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1 การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาล (Local State Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยการปกครองการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Non-representative Bodies) มีผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐ ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

1.2 การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร (Political and administration Decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเอง หน่วยการปกครองของการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative bodies) ซึ่งตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐและมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ประธาน คงฤทธิ ศึกษากร. 2526 : 3 – 6 และ อุทัย หิรัญโต. 2523 : 2 – 3) ดังนั้น แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่จะกล่าวต่อไปนี้ จึงเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government)

1.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) นั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านดังนี้

มอนตากู (Montagu, 1984 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ มีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ใช่รัฐอิสระ

โรบสัน (Robson, 1953 : 574) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87-89) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานปกครองระดับรองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ จัดตั้งและอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit. 1967 : 14-21) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุม โดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 11 – 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการจัดบริการ สาธารณะบางประการเพื่อชุมชนของตน การที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานมากน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศยึดถือ

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยงานปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

จากการความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการ

ปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหา สนองตอบความต้องการของตนเองและสร้างความพึงพอใจแก่ตัวเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

1.2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้นลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญจึงมี ดังนี้ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 8 , ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2518 : 3-4 , อุทัย หิรัญโต. 2523 : 4 , 22-23 และ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 16-18)

1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2) มีพื้นที่และระดับ (Area and Levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

3) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5) มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่

ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6) มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจพิเศษของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7) มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

1.3 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหา สนองตอบความต้องการ และสร้างความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลางก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความสามารถและความพร้อมของท้องถิ่นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้ากำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบมากเกินไปอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงควรจะคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ (ประทาน กงฤทธิศึกษากร. 2526 : 67-68)

1. กำลังเงิน
2. กำลังคนและความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้
3. ประโยชน์ของท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 19)

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างเดียวกัน เช่น การตราพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง

ส่วนขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น พอสรุปได้ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 18-19)

1. งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น (Environmental Service and Convenience or Communal Service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษาความปลอดภัย (Protective Service) เช่น งานตำรวจ และงานดับเพลิง เป็นต้น
3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) เช่น การจัดให้มีหน่วยสาธารณสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
4. งานเกี่ยวกับพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service) งานประเภทนี้เป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดตั้งสถานธนาภิบาล การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถและกิจการต่าง ๆ ที่มีรายได้ เป็นต้น

1.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญดังนี้

1.4.1 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีโอกาสเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่ง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ

เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit-in) อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 10-11)

1.4.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีผลกระทบโดยตรง ต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้ เป็นอย่างดี ประกอบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างที่ชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมืองซึ่งถือเป็นการเรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้มีความรอบรู้อย่างแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) อันจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มั่นคงต่อไป (ธงชัย วงษ์เทริญทอง. 2520 : 49) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 6) และเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (School of Democracy) (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 11) ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้

1.4.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองตั้งแต่การ กำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปทุกท้องถิ่น ต่างก็มีความต้องการที่เหมือนกันคือ ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะ เศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีภารกิจ ที่สำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น นั่นย่อมแสดงว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 10)

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการ ปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมี อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมี หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ

หน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่น นั้น ๆ จะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้ท้องถิ่นโดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และมีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นจนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจและหน้าที่หลัก คือ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายให้ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับความสะดวกจากประชาชนในท้องถิ่น ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2523 : 6) กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพัน มีส่วนได้เสียต่อถิ่นอาศัย อันจะเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบจึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงาน ในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552)” (ราชกิจจานุเบกษา, 2552 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย กำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดย ประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของ องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้น ๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความ เห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทาง ราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน

2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบายวางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณากรอบอัตรากำลังแบ่งการบริหารออกเป็น อย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงาน บริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างงานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และอื่น ๆ โดยมีฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการราคา ค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.6 ส่วนสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการด้านสวัสดิการ และพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรีและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือ ได้รับมอบหมาย

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดตามที่เป็ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
12. การท่องเที่ยว
13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
2. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
5. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
6. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

7. กฎหมายอื่น ๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

5. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีอากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อาคารสิ่งก่อสร้าง นกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายจากงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระหนี้เงินต้น และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โครงการอื่น

7.1.5 เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบท.)

7.2- รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

7.2.1 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)

7.2.2 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)

7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน

7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

9. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ดีให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

9.1 หลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนอย่าเท่าเทียมและยุติธรรม

9.2 หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

9.3 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

9.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

9.5 หลักความรับผิดชอบ คือ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหาย

9.6 หลักความคุ้มค่า การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

10. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

10.1 ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

10.1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคตโดยสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาอำเภอ

10.1.2 แผนพัฒนา 3 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กร ปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียด แผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปีซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผน ก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี โดยมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

10.2 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

10.2.1 คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมตำบล ที่ประชาคมคัดเลือกจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการสนับสนุนจัดทำแผนพัฒนา มีหน้าที่ กำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล วิเคราะห์และประสานแผนงาน โครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

10.2.2 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน เป็นกรรมการ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือก จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้แทนภาคราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นกรรมการ ผู้แทนประชาคมตำบล ที่ประชาคมคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แต่ไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการ และเลขานุการ หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ กำหนดแนวทางพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบล 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลและติดตามประเมินผลแผนพัฒนา พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบล 3 ปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

10.3 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประเภท ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี สำหรับแผนดำเนินการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 นั้น มิใช่การจัดทำแผนพัฒนาแต่เป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในแผนที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ที่ดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

10.3.1 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อแสดงลักษณะและสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอนาคต ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) วิสัยทัศน์ หมายถึง ความคาดหวังในอนาคตในระยะ 5-10 ปี และ 2) แนวทางการดำเนินงาน หมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องจัดทำเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นการกำหนดความคาดหวังในลักษณะและสภาพเศรษฐกิจ และสังคมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในอนาคต ระยะเวลา (5 – 10 ปี) และแนวทางการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อให้บรรลุความคาดหวังที่ได้กำหนดไว้

10.2.3 การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล 3 ปี การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรบริหารส่วนตำบล อันมีลักษณะเป็นนโยบายแนวทาง แผนงาน โครงการ ในการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีระยะเวลา 3 ปี โดยให้ประชาชน ประชาคมได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการของตนเอง การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล 3 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อแปลงยุทธศาสตร์พัฒนานำไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงาน โครงการ และกิจกรรมการในการพัฒนา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลประจำปีต้องทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี

สรุปได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากการทบทวนเอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าปัจจุบันนี้ ยังไม่มีการศึกษาเชิงวิชาการจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึงอะไร มีเพียงความหมายซึ่งเป็นมติของที่ประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจประสานแนวทางการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 1/2540 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2540 เท่านั้น โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้มีมติร่วมกันว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็ง” คือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการชุมชนระดับตำบล (รายงานการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจ ประสานแนวทางการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 1/2540 : 6 – 11) เนื่องจากความหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็งดังกล่าว เป็นตามหลักการกระจายอำนาจ และหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้ความหมายของ คำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็ง” ของคณะกรรมการเฉพาะกิจประสานแนวทางการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นความหมายที่จะนำไปสู่การสร้าง นโยบายเชิงปฏิบัติการสำหรับการใช้ในการสร้างและพัฒนาดัชนี พร้อมทั้งเครื่องมือวัดความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้นจึงขอกล่าวถึงประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ 1) ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) การประเมินความเข้มแข็งของ องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” ได้มีนักวิชาการให้ความหมาย ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555 (2538 : 511) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน

ดัน (Dunn. 1994 : 329 - 405) กล่าวว่าประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมิน นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพก็คือ นโยบายสาธารณะที่มีอัตราส่วนระหว่างประสิทธิผลต่อ ต้นทุนมีค่าสูง จะเห็นว่าประสิทธิภาพเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประสิทธิผลกับต้นทุน ดังนั้น ประสิทธิภาพ จึงหมายถึง ระดับความพยายามที่ต้องใช้ในการบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529 : 51-352) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การ เปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบาย โดยทั่วไป การประเมิน ประสิทธิภาพมี 2 นัย คือ

1. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับผลตอบแทน (Cost-benefit ratio)
2. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล (Cost-effectiveness ratio)

รอบบินส์ (Robbins. 1993 : 45) และ ธงชัย สันติวงษ์ (2538 : 29) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตที่มีประสิทธิผลต่อปัจจัยการผลิตที่ใช้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540 : 80-81) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ โดยให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยมีต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตต่ำสุด

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 15) ได้เสนอให้ใช้ประสิทธิภาพในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การตามหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับผลผลิต (Outputs)

รอบบินส์ และเซนโซ (Robbins and Cenzo. 1995 : 4-5) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง โดยใช้ปัจจัยการผลิต (Input) น้อยที่สุด

มอนดี ชาร์ปลิน และ พรีเมนุซ (Mondy , Sharplin & Premenux. 1991 : 20) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตให้ได้ผลผลิตที่ปรารถนาโดยใช้พลังงาน เวลา เงิน วัสดุ หรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ น้อยที่สุด

กูด (Good. 1973 : 195) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะทำให้เกิดเป็นผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์ตามความปรารถนา โดยใช้เวลา และความพยายามเพียงเล็กน้อย

ลีลา สีนานุเคราะห์ (2530 : 27) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการทำงานให้ได้ผลงานออกมาสมบูรณ์ที่สุด มีปริมาณและคุณภาพสูง เป็นที่พอใจของผู้ผลิตและผู้ใช้บริการ

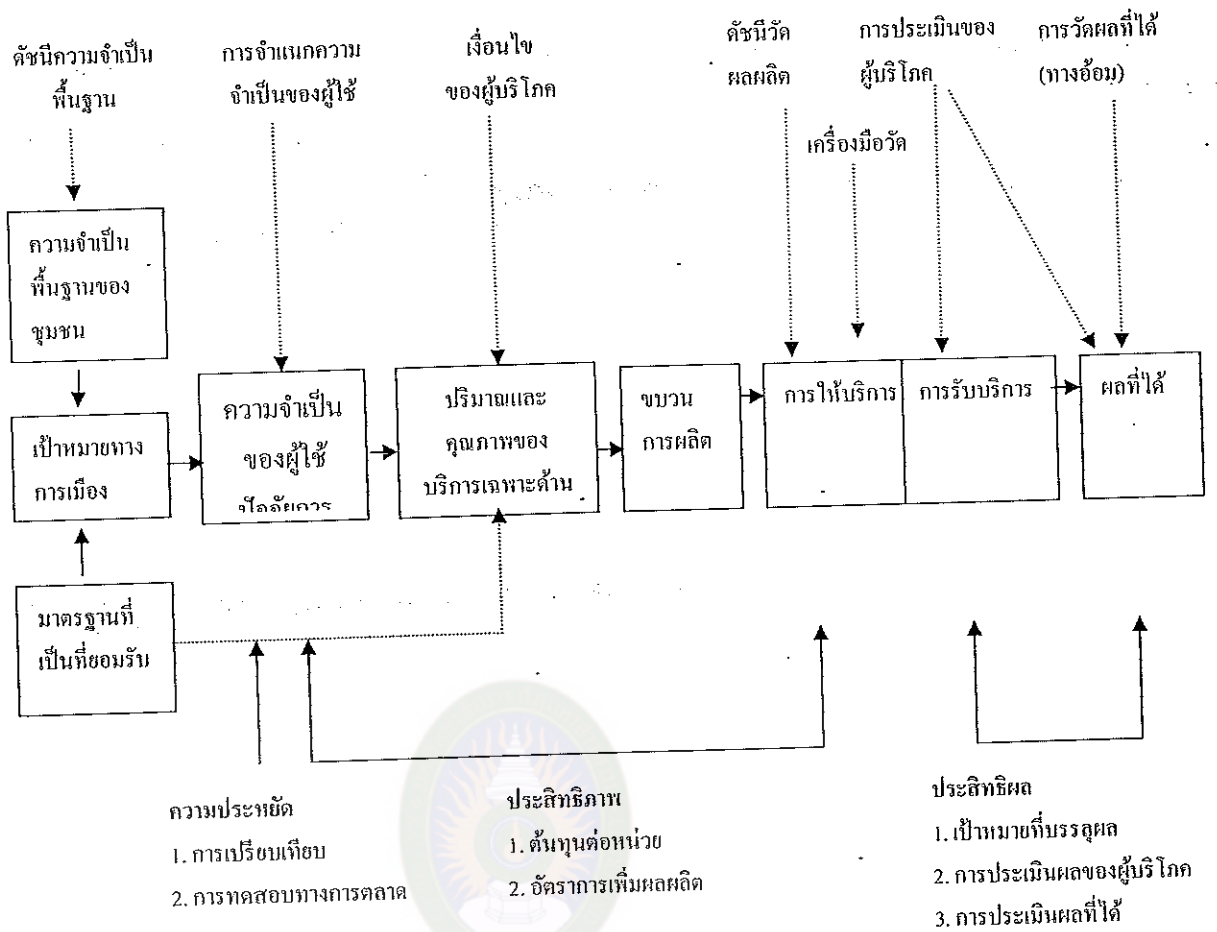
อุทัย หิรัญโต (2526 : 99-102) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในวงการแตกต่างกันจาก ประสิทธิภาพในวงธุรกิจเอกชน เพราะงานราชการมุ่งหวังที่ผลงานอย่างเดียวและนอกจากนี้งานราชการบางอย่างยังไม่สามารถคิดเป็นตัวเลขได้ ดังนั้นประสิทธิภาพในวงธุรกิจเอกชนจึงไม่อาจนำมาวัด งานราชการได้ ประสิทธิภาพในวงการเป็นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประกอบการ (Input) กับผลที่ได้รับ (Output) และความหมายรวมถึงความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานและประโยชน์ที่มีต่อสังคมส่วนรวม ประสิทธิภาพในงาน วงราชการ เป็นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประกอบการ (Input) กับผลที่ได้ (Output) และหมายรวมถึงความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงาน และประโยชน์ที่มีต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น ประสิทธิภาพในวงการจึงจะต้องพิจารณาถึงประสิทธิผล (Effectiveness) ด้วย จึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในวงการ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จในงานอย่างถูกต้องสมบูรณ์ตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยใช้ทรัพยากร หรือปัจจัยการผลิตน้อยที่สุดมีประโยชน์ และสร้างความพึง

พอใจต่อสังคมส่วนราชการสูงสุด

โรเจอร์ (Rogers. 1995) ได้กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการวัดผลการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรประกอบด้วย ความประหยัด (Economy) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) หรือ 3Es โดยความประหยัด หมายถึง การใช้ทรัพยากรทั้งบุคลากรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้มีต้นทุนต่ำสุด ประสิทธิภาพจะเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการผลิต (Input) และผลผลิต (Output) และประสิทธิผล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต (Output) และผลลัพธ์หรือผลที่ได้ (Outcome) ซึ่งสามารถสร้างดัชนีเชิงปริมาณ (Qualitative Indicators) เป็นการจัดลำดับหรือการให้คะแนนได้ โดยได้เสนอกรอบการวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ว่าควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเก็บรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงาน และผลย้อนกลับ (Feedback) จากข้อมูลการปฏิบัติงานนอกจากนี้ยังกล่าวว่าระบบวัดประสิทธิภาพที่ดีจะต้องสามารถชี้วัดแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจที่แตกต่างกันได้ พร้อมทั้งเสนอแบบจำลองสำหรับการวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแผนภาพที่ 1

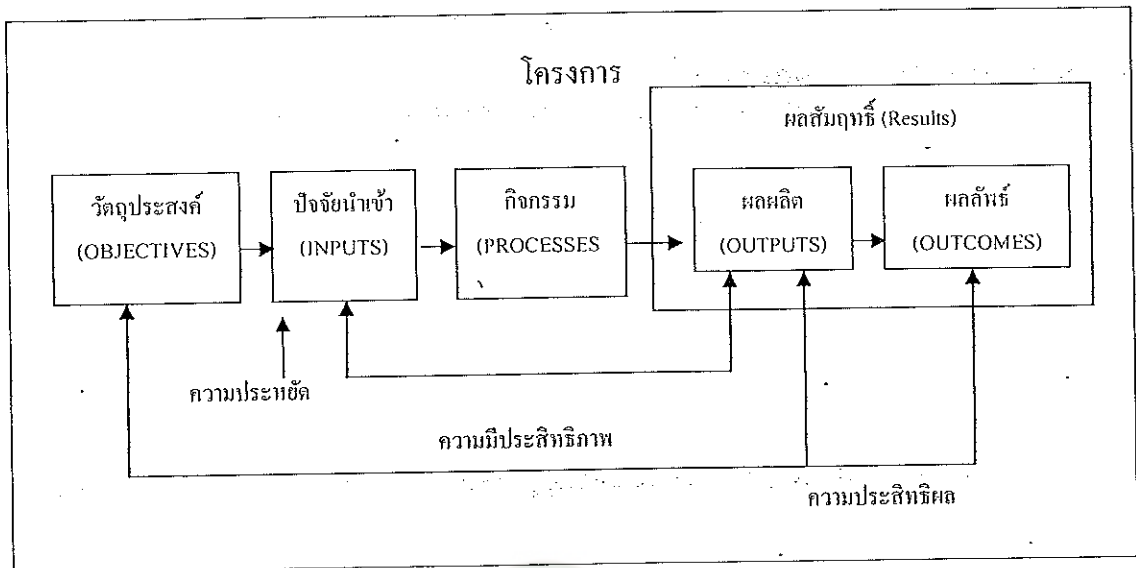


มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 1 แบบจำลองการวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (Rogers. 1995 : 75)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 13-23) ได้เสนอกรอบแนวคิดในการวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ดังนี้



แผนภาพที่ 2 กรอบความคิดในการวัดผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์. 2539 : 16)

โดยที่วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง เป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ของงานที่ต้องการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หมายถึง ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต การให้บริการ หรือ การปฏิบัติงาน กิจกรรมหรือกระบวนการทำงาน (Processes) หมายถึง การนำปัจจัยนำเข้าทั้งหลายมาผ่านกระบวนการเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มตามมาตรฐานคุณภาพที่ได้กำหนดไว้ ผลผลิต (Outputs) หมายถึง ผลงานหรือบริการที่องค์กรจัดทำขึ้น โดยกระบวนการทำงานหรือกิจกรรมที่ทำให้เกิดผลงานนั้นภายใต้การควบคุมขององค์กร ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลกระทบที่เกิดจากผลผลิตหรือผลงานที่ได้ทำขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้รับบริการ ผลสัมฤทธิ์ (Results) หมายถึง ผลรวมของผลผลิตและผลลัพธ์ ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิต กล่าวคือใช้ทรัพยากรในการผลิต (Inputs) ด้วยราคาที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Outputs) กับผลผลิต (Outcomes) กล่าวคือสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าและความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ กล่าวคือบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นการวัดผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ สำหรับประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ การปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของประชาชน สนองตอบความต้องการของชุมชนและความพึงพอใจของประชาชนให้ได้ผลสำเร็จอย่างถูกต้องสมบูรณ์ ด้วยความมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

1 การปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาของประชาชน ความหมายของปัญหา ปัญหา หมายถึง ประเด็นที่เป็นอุปสรรค ความยากลำบาก ความต้านทาน หรือความท้าทาย หรือเป็นสถานการณ์ใด ๆ ที่ต้องมีการแก้ไขปัญหา ซึ่งการแก้ไขปัญหาจะรับรู้ได้จากผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหา หรือผลงานที่นำไปสู่วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ประเด็นปัญหาแสดงถึงทางออกที่ต้องการ ควบคู่ไปกับความบกพร่อง ข้อสงสัยหรือความไม่สอดคล้องที่ปรากฏขึ้น ซึ่งชัดเจนมิให้ผลลัพธ์ประสบผลสำเร็จ กระบวนการแก้ไขปัญหา สำหรับแนวทางหรือกระบวนการแก้ไขปัญหามีดังต่อไปนี้

1.1 การทำความเข้าใจกับปัญหา ในการที่จะแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งได้นั้น สิ่งแรกที่จะทำคือทำความเข้าใจเกี่ยวกับถ้อยคำต่าง ๆ ในปัญหา แล้วแยกปัญหาให้ออกกว่าอะไรเป็นสิ่งที่ต้องการ อะไรเป็นข้อมูลที่กำหนดให้และมีเงื่อนไขใดบ้าง หลังจากนั้นจึงพิจารณาว่า ข้อมูลและเงื่อนไขที่กำหนดให้ นั้นเพียงพอที่จะหาคำตอบได้หรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอก็ต้องหาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้แก้ไขปัญหาได้

1.2 การวางแผนแก้ไขปัญหา จากการทำความเข้าใจกับปัญหาและช่วยให้เกิดการคาดคะเนว่าจะใช้วิธีการใดแก้ไขปัญหา เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบ ประสพการณ์เดิมของผู้แก้ปัญหาจะมีส่วนช่วยอย่างมาก เพราะจะได้ใช้เป็นแนวทางเดิมในการแก้ไขปัญหาคือการมองสิ่งที่ต้องการหา แล้วพยายามเลือกปัญหาเดิมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเมื่อเลือกได้แล้วก็เท่ากับมีแนวทางว่าจะใช้ความรู้ใดในการหาคำตอบโดยพิจารณาว่าวิธีแก้ไขปัญหานั้นมีความเหมาะสมหรือไม่หรือต้องปรับปรุงหาวิธีการให้ดีขึ้น ในกรณีที่ไม่มีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหา ควรเริ่มต้นมองดูสิ่งที่ต้องการหาแล้วพยายามหาวิธีการเพื่อให้ได้ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ต้องการหาคำตอบกับข้อมูลที่มีอยู่ แล้วพิจารณาว่าความสัมพันธ์นั้นหาคำตอบได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ต้องหาข้อมูลเพิ่มเติม เมื่อได้แนวทางแก้ไขปัญหาก็วางแผนแก้ไขปัญหายังเป็นขั้นตอน

1.3 ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแผนที่วางไว้ เมื่อได้วางแผนแล้วก็ดำเนินการแก้ไขปัญหา ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปัญหาอาจได้แนวทางแก้ไขปัญหาคิดดีกว่าวิธีที่คิดไว้ก็สามารถนำมาปรับเปลี่ยนได้

1.4 ตรวจสอบการแก้ไขปัญหา เมื่อได้วิธีการแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องตรวจสอบว่าวิธีการแก้ไขปัญหานั้นได้ผลลัพธ์ถูกต้องหรือไม่ เป็นการประเมินภาพรวมการแก้ไขปัญหา ทั้งในด้านวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ผลการแก้ไขปัญหานั้นและการตัดสินใจ รวมทั้งการนำไปประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาคิด ๆ ต้องตรวจสอบผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

ดังนั้น การปฏิบัติงานแก้ไขปัญหของประชาชน จึงหมายถึงระดับความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการวางแผนแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ทันทั่วถึง ตามที่กำหนดไว้ได้แก่ สาธารณภัยหรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย เป็นต้น

2. การสนองตอบความต้องการของชุมชน ความต้องการได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ปราณี รามสูตร (2522 : 118-119) กล่าวว่า ความต้องการ คือ สภาพที่อินทรีย์ขาดความสมดุล ซึ่งก่อให้เกิดแรงผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกลับสู่สมดุลตามเดิม เช่น คนที่ร่างกายขาดอาหาร ท้องว่างก็จะเกิดความต้องการอาหาร ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้กินอาหาร คนที่ถูกทอดทิ้ง เปล่าเปลี่ยว เขาก็เกิดความต้องการความรักความสนใจจากผู้อื่นอันจะเป็นแรงผลักดันให้คน ๆ นั้นแสวงหาความรักความสนใจจากผู้อื่นด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น

ความต้องการพื้นฐานของคนเราทั่วไป แบ่งได้ 2 ประเภท คือความต้องการทางกาย กับความต้องการทางสังคม ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดแรงขับและแรงจูงใจให้บุคคลแสดงพฤติกรรม เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ ดังนั้นสิ่งที่กระตุ้นให้อินทรีย์แสดงพฤติกรรม เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่ต้องการนั้น ส่วนใหญ่เกิดมาจากความต้องการของบุคคล

นิพนธ์ คันทะเสวี (2525 : 96) กล่าวว่า ความต้องการหมายถึง สิ่งจูงใจหรือสิ่งผลักดันให้เกิดให้เกิดการอยากได้ อยากมี อยากเป็น และในที่สุดเกิดการกระทำหรือพฤติกรรม ฉะนั้นความต้องการจึงเป็นส่วนหนึ่งของการจูงใจ ดังนั้นความต้องการของคนในชุมชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของความต้องการพื้นฐานของมนุษย์และเป็นส่วนย่อยส่วนละเอียดที่มีการปรุงแต่งแล้วในสภาพของการอยู่ร่วมกัน การทำงานด้วยกันในชุมชนนั่นเอง

2. ทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของมาสโลว์

มาสโลว์เห็นว่ามนุษย์ถูกกระตุ้นจากความปรารถนาที่จะได้ครอบครองความต้องการเฉพาะอย่าง ซึ่งความต้องการนี้เขาได้ตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับความต้องการของบุคคลได้ดังนี้

บุคคลย่อมมีความต้องการอยู่เสมอไม่สิ้นสุด ขณะที่ความต้องการใดได้รับการสนองตอบแล้ว ความต้องการอย่างอื่นเกิดขึ้นไม่มีวันจบสิ้น ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจของพฤติกรรมอื่น ๆ อีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจึงเป็นสิ่งจูงใจในพฤติกรรมของคนนั้น ความต้องการของบุคคลจะเรียงเป็นลำดับตามขั้นตอน ความสำคัญ เมื่อความต้องการระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลก็จะให้ความสำคัญกับความต้องการระดับสูงต่อไป ลำดับความต้องการของบุคคลมีความต้องการ 5 ขั้นตอนตามลำดับดังนี้

1. ความต้องการทางกายภาพ เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่สุดเพื่อความเป็นชีวิตรอด ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ อุณหภูมิที่เหมาะสม เป็นต้น

2. ความต้องการความปลอดภัย เป็นความต้องการแสวงหาความปลอดภัยจากสิ่งแวดล้อมและความคุ้มครองจากผู้อื่น

3. ความต้องการความรัก และการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ความรู้สึกว่าคุณได้รับความรักและมีส่วนร่วมในการเข้าหมู่พวก

4. ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ เป็นความต้องการให้คนอื่นยกย่องให้เกียรติ และเห็นความสำคัญของตน

5. ความต้องการความสำเร็จในชีวิต เป็นความต้องการสูงสุดในชีวิตของตนเป็นความต้องการที่เกี่ยวกับการทำงานที่ตนเองชอบ หรือต้องการเป็นมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ความต้องการของชุมชนที่สำคัญ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหน้าที่ของชุมชนด้วยที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ แยกออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. ความต้องการของชุมชนด้านสาธารณูปโภค หมายถึง ความต้องการสิ่งของต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะ คนทุกคนในชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ไม่มีใครคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของ เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นในชุมชน ความต้องการในด้านนี้แล้วแต่ประเภทและความเจริญมากน้อยของชุมชน ได้แก่ ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้าแสงสว่าง สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ กิจกรรมนันทนาการและกีฬา เป็นต้น

2. ความต้องการของชุมชนด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ความต้องการผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการของตนเองและคนในชุมชนอย่างเหมาะสม เมื่อเพียงพอแล้วก็ต้องการกระจายสินค้าเพื่อจำหน่ายแจกให้ทั่วถึงผ่านสื่อกลางคือตลาด และความต้องการบริโภคสินค้าต่าง ๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสม

3. ความต้องการของชุมชนด้านการเมืองการปกครอง หมายถึง ความต้องการที่จะต้องการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป โดยทำหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบชุมชน เป็นตัวแทนของสมาชิกชุมชน ที่จะต้องตัดสินใจในการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน ถ้าเป็นชุมชนสมัยดั้งเดิมก็เปรียบเสมือนหัวหน้าเผ่า หรือหัวหน้าหมู่บ้านที่ชาวบ้านให้การเคารพยกย่องนับถือถ่ายทอดวิธกรรมของบรรพบุรุษของคนเผ่าต่าง ๆ

4. ความต้องการของชุมชนด้านสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ความต้องการอยู่ร่วมกัน โดยการยอมรับแบบแผนหรือวิธีการดำเนินชีวิตอย่างมีกฎเกณฑ์ มีความผูกพันและมีระเบียบข้อตกลงที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน มีขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนานตามระดับและสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชน

ดังนั้น การสนองตอบความต้องการของชุมชนในงานวิจัยนี้จึงหมายถึงความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนระดับตำบลได้อย่าง รวดเร็ว และทันทีที่ได้รับการร้องขอจากประชาชน เช่น การก่อสร้างถนน รางระบายน้ำ ระบบประปา เป็นต้น

3. ความพึงพอใจของประชาชน

ความพึงพอใจได้มีผู้ให้ความหมายดังนี้

กิตติมา ปรีดีดิลก (2524 : 321-322) กล่าวว่า ความพึงพอใจหมายถึง ความรู้สึกชอบพอ หรือพอใจที่มีต่อองค์ประกอบและสิ่งจูงใจในด้านต่าง ๆ ของงานและได้รับการสนองความต้องการ

มณี โพรธิเสน (2543 : 43) ให้ความหมายของความพึงพอใจไว้ว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึกยินดีหรือเจตคติที่ดีของบุคคลเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการของตน ทำให้เกิดรู้สึกดีในสิ่งนั้น ๆ

สมชัย เลิศทิววงศ์ (2544 : 35) กล่าวว่า ความพึงพอใจ คือความรู้สึกที่ดี ความรู้สึก รัก ชอบและสุขใจ หรือหมายถึง ทัศนคติที่ดีของบุคคลที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ ซึ่งถ้าบุคคลมีความพึงพอใจต่อสิ่งใดแล้ว ก็จะทำให้อุทิศแรงกาย และสติปัญญาที่มอบให้แก่สิ่งนั้น ๆ

วัลลภา ชายหาด (2540 : 50) กล่าวว่าความพึงพอใจหมายถึง ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลสาธารณะ ประกอบด้วย

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันที
3. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง
4. การให้บริการอย่างก้าวหน้า

4. ปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการได้รับบริการสาธารณะ

ความรู้สึกยินดีของประชาชนที่มีต่อการ ได้รับบริการสาธารณะ ได้แก่

- 4.1 ด้านความสะดวกที่ได้รับ หมายถึง สถานที่ให้บริการ รวมถึงสถานที่ให้บริการ สะอาด อุปกรณ์ในการให้บริการไม่ขาดแคลนและมีการประชาสัมพันธ์งานบริการอย่างต่อเนื่อง
- 4.2 ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการที่ได้รับ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ให้บริการแต่งกายเหมาะสม ยิ้มแย้มแจ่มใส ใช้วาจาสุภาพ มีความกระตือรือร้น มีการบริการเป็นระบบ มีขั้นตอนในการให้บริการ

4.3 ด้านคุณภาพของบริการที่ได้รับ หมายถึง การได้รับบริการที่ถูกต้อง ตรงไปตรงมา มีอุปกรณ์ไว้บริการอย่างเพียงพอ มีคนคอยแนะนำและมีการแจ้งผลการบริการ

4.4 ด้านระยะเวลาในการดำเนินการ หมายถึง ระยะเวลาในการให้บริการที่กำหนดชัดเจน และดำเนินการให้เป็นไปตามเวลาที่กำหนด หากมีข้อบกพร่องสามารถแก้ไขทันทีหรือไม่ล่าช้า

4.5 ด้านข้อมูลทั่วไป หมายถึง การค้นหาข้อมูลได้รับความสะดวก ข้อมูลทันสมัย สามารถสอบถามเพิ่มเติมได้ มีช่องทางการบริการข้อมูลที่ทันสมัยรวดเร็ว

ดังนั้น ความพึงพอใจของประชาชน จึงหมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

5. การประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากหลักการปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสะดวกสบาย แต่เนื่องจากความต้องการของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของแต่ละท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ปัญหาและความต้องการท้องถิ่นหนึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาและความต้องการของอีกท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ท้องถิ่นใดมีปัญหาและความต้องการด้านใด ก็จะทำให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นหลัก ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นไม่ว่าด้านใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรสาธารณะ จะมีบทบาทแสดงเป็นนโยบายเจ้าของเรื่อง มีขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ จะเริ่มจากการกำหนดนโยบายหรือแผนก่อน จากนั้นนำนโยบายหรือแผนที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ จนได้ผลงาน (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ออกมา เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหมายถึง การดำเนินการแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการและความพึงพอใจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบายหรือแผน การนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัติ และผลของนโยบาย (ผลผลิตและผลลัพธ์)

สำหรับการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น คือการดำเนินแก้ไขปัญหา สนองตอบความต้องการของชุมชนและความพึงพอใจของประชาชน แต่เนื่องจากนโยบายสาธารณะขององค์กร

บริหารส่วนตำบลคือแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงประกอบด้วย การกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบความต้องการของชุมชนและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไปปฏิบัติ และผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งหรือไม่นั้นจำเป็นต้องพิจารณาจากความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหา สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนและความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละขั้นตอนว่าได้ผลเสร็จสมบูรณ์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลหรือไม่ ด้วยเหตุนี้การประเมินความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงประกอบด้วย 3 มิติ คือ

1. การกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ตรงกับปัญหาที่ชุมชนระดับตำบลต้องการแก้ไขหรือตรงกับความต้องการของชุมชนระดับตำบล แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ที่กำหนดขึ้นจึงสามารถแก้ไขปัญหาสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของชุมชนระดับตำบลได้ตามหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี จึงหมายถึงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถในการกำหนดแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ได้ตรงกับปัญหาที่ชุมชนระดับตำบลต้องการแก้ไขหรือตรงกับความต้องการของชุมชนระดับตำบล

2. การนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ไปปฏิบัติ จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ที่ตนเองกำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างถูกต้องและประสบผลสำเร็จตรงตามที่แผนกำหนดไว้ จึงจะถือว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลได้ ดังนั้นการนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ไปปฏิบัติ จึงหมายถึงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสามารถในการนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ตามที่ต้องการ

3. ผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลใช้แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี เป็นแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบล เพื่อให้ชุมชนระดับตำบลมีความเจริญก้าวหน้า

ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือมีประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล 3 ปี จึงหมายถึง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเข้มแข็ง หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของตนเองจนสามารถบรรลุเป้าหมาย คือ การสนองตอบความต้องการของชุมชนระดับตำบลซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การบริหารหรือความมีประสิทธิภาพขององค์การบริหาร ได้แก่ 1) ลักษณะขององค์การบริหาร (Organizational Characteristics) เช่น ขนาดขององค์การบริหาร ช่วงการบังคับบัญชา วัสดุอุปกรณ์ ความรู้ เป็นต้น 2) ลักษณะของสภาพแวดล้อมขององค์การบริหาร (Environmental Characteristics) เช่น ความซับซ้อนขององค์การบริหาร ความมั่นคงขององค์การบริหาร บรรยากาศภายในองค์การบริหาร การติดต่อสื่อสาร การจัดหาและการใช้ทรัพยากร เป็นต้น 3) ลักษณะของบุคลากร (Employee Characteristics) เช่น ความผูกพันต่อองค์การบริหาร ผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น (Steers, 1977 : 8) นอกจากนี้การที่องค์การบริหารจะสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การบริหารได้นั้นจะต้องอาศัยพฤติกรรมการทำงานที่ดีของบุคลากรในองค์การบริหารด้วย ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้จึงศึกษาทั้งปัจจัยภายนอกอื่น ๆ และปัจจัยที่เป็นพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในองค์การบริหารว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยบูรณาการกรอบแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การบริหารของสตีเยร์รวมทั้งนักวิชาการอื่น ๆ เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านบุคลากร

1. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1 ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด แต่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการยุบรวม

องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ากับส่วนราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการแบ่งระดับออกเป็น 5 ชั้น ตามระดับรายได้ดังนี้

1. อบต.ชั้น 1 รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป
2. อบต.ชั้น 2 รายได้ระหว่าง 12 - 20 ล้านบาท
3. อบต.ชั้น 3 รายได้ระหว่าง 6 - 12 ล้านบาท
4. อบต.ชั้น 4 รายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท
5. อบต.ชั้น 5 รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 ได้มีการยุบรวม อบต. เข้ากับส่วนราชการรูปแบบอื่น และตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น และได้มีการเปลี่ยนแปลงแบ่งกลุ่ม อบต. เป็น 3 ขนาดคือ

1. อบต.ขนาดใหญ่ (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 1 เดิม)
2. อบต.ขนาดกลาง (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 2 และ อบต.ชั้น 3 เดิม)
3. อบต.ขนาดเล็ก (ส่วนใหญ่จะเป็น อบต.ชั้น 4 และ อบต.ชั้น 5 เดิม)

โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาด อบต.มี 5 เกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1. เกณฑ์ระดับรายได้

- 1.1 รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดใหญ่
- 1.2 รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6-20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดกลาง
- 1.3 รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดเล็ก

2. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร

3. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม

4. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

4.1 ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้

4.2 ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ

4.3 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคลากร

4.4 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ

5. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล

5.1 หลักนิติธรรม

5.2 หลักคุณธรรม

5.3 หลักความโปร่งใส

5.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.5 หลักความรับผิดชอบ

5.6 หลักความคุ้มค่า

ดังนั้น ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึง ระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้มีการจัดแบ่งตามศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

1.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีเข้มแข็งเนื่องจากการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินงบประมาณรายจ่ายซึ่งมาจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้มากกว่าก็สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยกว่า โครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังต่อไปนี้

1.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

1.2.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อากรรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จากอากรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

1.2.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

1.2.4 รายได้อื่น ๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้ทูลให้รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึง รายได้ทุกประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับไว้เพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ ซึ่งวัดจากจำนวนเงินรายได้ประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งเนื่องจากการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งการเมืองและทั้งการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางเมื่อเป็นเช่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จะต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่

ดังนั้น ความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงหมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตที่กฎหมาย โดยปราศจากการแทรกแซง ควบคุม และบังคับบัญชาจากอำเภอและจังหวัด อำเภอและจังหวัดเป็นเพียงผู้กำกับดูแลและให้คำแนะนำเท่านั้น

2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 สภาพเศรษฐกิจตำบลกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าจะทำให้รัฐบาลจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้มากกว่าสภาพเศรษฐกิจที่ต่ำลง (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 166) ซึ่งเงินรายได้ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจจึงเป็นสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Dunn, 1994 : 70-71 ; อ้างอิงจาก สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 127-138) เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพเศรษฐกิจตำบลจึงเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพราะการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากข้อเท็จจริง

ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจดี เช่น มีโรงงานอุตสาหกรรม ประชาชนมีงานทำ อย่างมั่นคง มีการซื้อขายที่ดินของหมู่บ้านจัดสรร หรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง ประชาชนจะมีอาชีพและมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง อันจะส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรขององค์การบริหารส่วนตำบลสูงตามไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถที่จะนำเงินรายได้ที่จัดเก็บได้ไปซื้อวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ทันสมัย ในอันที่จะนำไปสนองตอบความต้องการของประชาชนในตำบลเต็มที่ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตชนบทห่างไกลซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจล้าหลัง ก็จะมีรายได้ต่ำ ไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ (กองราชการส่วนตำบล. 2544)

ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจตำบลจึง หมายถึง สถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในตำบล โดยพิจารณาจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในตำบล

2.2 สภาพสังคมตำบลกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทำให้สังคมไทยมีความซับซ้อนมากขึ้น และลักษณะเป็นสังคมเปิด (Open Society) มีปัญหาทางสังคมเกิดขึ้นมากมาย เช่น ปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหายาเสพติด และปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2539 : 98) ประชาชนที่ประสบปัญหาทางสังคมจึงมักรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดจนรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างพลังในการต่อรองให้รัฐบาลหรือผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ เช่น ให้ทรัพยากรหรือเงินสนับสนุน จะเห็นว่าสภาพสังคมมีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม (สมบัติ ชำรงชัญญะ. 2543 : 116) และส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายสาธารณะการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Dunn. 1994 : 70-71 อ้างอิงจาก สมบัติ ชำรงชัญญะ. 2543 : 118-127) ดังนั้น สภาพสังคมตำบลจึงเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ของตนเองตามกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่ประชาชนในตำบลรวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มกิจกรรมขึ้นมาเพื่อสร้างพลังอำนาจในการต่อรองให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มได้แล้ว การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในตำบลได้ดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีกลุ่มกิจกรรมเลย (กองราชการส่วนตำบล. 2544)

ดังนั้น สภาพสังคมตำบลจึง หมายถึง ลักษณะโครงสร้างทางสังคมตำบล โดยพิจารณาจากจำนวนกลุ่มกิจกรรมในตำบล เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเยาวชน กลุ่มสตรี กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล
ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกันดังนี้

ยาแดฟ (Yadav: N.d ; อ้างอิงจาก เฟื่องฟ้า คณานุรักษ์. 2530 : 11) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การร่วมมือของประชาชนด้วยความตั้งใจและสมัครใจ โดยไม่ถูกบังคับซึ่งประชาชนจะต้องมีส่วนร่วม ดังต่อไปนี้ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตกลงใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนและโครงการพัฒนา
3. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลแผนและโครงการพัฒนา
4. การมีส่วนร่วมในการรับประโยชน์จากการพัฒนา

เออร์วิน (Erwin ; อ้างอิงจาก วรางคณา วัฒนโย. 2540 : 9) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ยูวดีเน่ วุฒิเมธิ (2526 : 25) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่าง ๆ ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527 : 81) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการและควบคุมการใช้การกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม

จะเห็นว่า การให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) นั้นจะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทของการมีส่วนร่วม (บัญญัติ แก้วส่อง. 2531 : 12 ; อ้างอิงจาก Douglah. N.d.) ลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วม ลักษณะพฤติกรรมการมีส่วนร่วม นักวิชาการได้ให้ความหมายดังนี้

แวน ดัส เซลดอร์ฟ (Dusseldorp. 1981 : 10-14) ได้เสนอวิธีการจำแนกโดยใช้เกณฑ์ในการจำแนก 9 ประการ คือ ระดับความสมัครใจของการมีส่วนร่วม (Degree of Voluntariness) วิธีของการมีส่วนร่วม (Way of Involvement) ความเข้มและความถี่ของการมีส่วนร่วม (Intensity and Frequency) ระดับของประสิทธิผลในการมีส่วนร่วม (Degree of Effectiveness) พิสัยของกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม (Range of Activities) ระดับขององค์การที่เข้าไปมีส่วนร่วม (Organizational Level) ผู้เข้าไปมีส่วนร่วม (Participants) และรูปแบบของการวางแผน (Style of Planning)

โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff. n.d. ; อ้างอิงจาก อคิน รพีพัฒน์. 2527 : 101-102) เสนอวิธีการจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

บัญญัติ แก้วส่อง (2531 : 55) ได้เสนอวิธีการจำแนกพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาออกเป็น 10 แนวทาง คือ

1. การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม มี 5 ขั้นตอน คือ การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผนโครงการ การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลที่เกิดจากโครงการ การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ
2. การจำแนกตามระดับความเข้มของการมีส่วนร่วม มี 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมเทียม (Pseudo-participation) การมีส่วนร่วมบางส่วน (Partial-participation) การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine-participation)
3. การจำแนกตามประสิทธิผลของการมีส่วนร่วม ประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมพิจารณาจากความพยายามที่บุคคลทุ่มเทให้แก่การทำงานในโครงการจนโครงการนั้นประสบความสำเร็จ โดยวัดจากการรับรู้ของสังคมอื่น ๆ ในลักษณะของสังคมมิติ (Sociometry) ว่าการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอน มีบุคคลใดบ้างที่ทุ่มเทความพยายามจนการดำเนินโครงการในแต่ละขั้นตอนประสบความสำเร็จ
4. การจำแนกตามระดับความถี่ของการมีส่วนร่วม ความถี่ของการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลพิจารณาจากจำนวนครั้งที่บุคคลเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ และระดับชุมชนพิจารณาจากจำนวนของผู้เข้าไปมีส่วนร่วม
5. การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วม พิสัยของกิจกรรมพิจารณาจากช่วงของการมีส่วนร่วมในกิจกรรม กล่าวคือพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมในการกระทำ

กิจกรรมมีตลอดช่วงระยะเวลาที่กิจกรรมดำเนินการอยู่หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้ภาพของการมีส่วนร่วมในการกระทำกิจกรรมชัดเจนมากกว่าการพิจารณาเฉพาะความถี่ของการมีส่วนร่วมแต่เพียงอย่างเดียว

6. การจำแนกตามระดับความสมัครใจในการเข้าไปมีส่วนร่วม มี 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจ การมีส่วนร่วมโดยการถูกชักนำ การมีส่วนร่วมโดยการบังคับ

7. การจำแนกตามระดับขององค์การที่เข้าไปมีส่วนร่วม มี 3 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในระดับล่างขององค์การ การมีส่วนร่วมในระดับกลางขององค์กร การมีส่วนร่วมในระดับสูงขององค์การ

8. การจำแนกตามประเภทของผู้เข้าไปมีส่วนร่วม ประเภทของผู้เข้าไปมีส่วนร่วมนั้นพิจารณาจากคุณลักษณะของผู้เข้าไปมีส่วนร่วม เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว การศึกษา ชั้นชั้นทางสังคม ระดับรายได้ ระยะเวลาอยู่อาศัย ฯลฯ

9. การจำแนกตามรูปแบบของการวางแผน มี 2 ลักษณะ คือ การวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-down Planning) การมีส่วนร่วมจะมากเพราะอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ที่ระดับล่าง และการวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Planning) การมีส่วนร่วมจะมากเพราะอำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ในระดับล่าง

10. การจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วม มี 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมผ่านผู้แทน

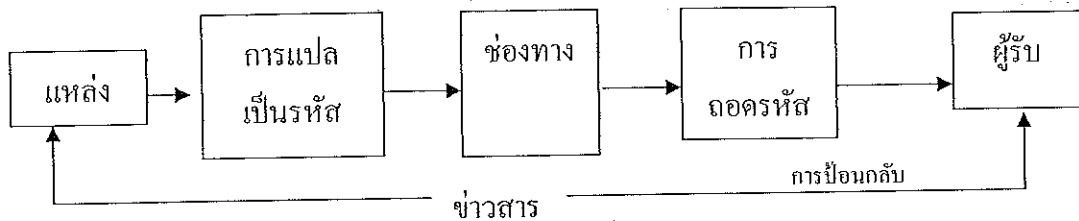
จากที่กล่าวมาข้างต้น พอที่จะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การให้ประชาชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์การอาสาสมัครรูปต่าง ๆ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน เช่น ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ร่วมทำการพัฒนา ร่วมรับผลประโยชน์ เป็นต้น

2.4 การติดต่อสื่อสารภายในองค์การบริหารส่วนตำบลกับความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

การติดต่อสื่อสาร (Communication) หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งประกอบด้วยผู้ส่งข่าวสาร ช่องทางการส่งข่าวสาร และผู้รับข่าวสาร โดยการติดต่อสื่อสารสามารถแสดงออกได้ในหลายลักษณะ เช่น การพูด การใช้ลักษณะท่าทาง การแต่งกาย หรือ การใช้สัญลักษณ์อื่นๆ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจความหมายได้และสามารถเข้าใจผู้อื่นได้ (Robbins, 1993 : 327)

กระบวนการ ติดต่อสื่อสาร (Communication Process) เป็นขั้นตอนของการส่งข้อมูลข่าวสารระหว่างผู้ส่งข้อมูลข่าวสารหรือแหล่ง (Source) ไปยังผู้รับ ข้อมูลข่าวสาร (Receiver)

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมาย (Meaning) ซึ่งประกอบด้วย 7 ส่วน ได้แก่ 1) แหล่ง (Communication Source) 2) การแปลเป็นรหัส (Encoding) 3) ข่าวสาร (Message) 4) ช่องทาง (Channel) 5) การถอดรหัส (Decoding) 6) ผู้รับ (Receiver) 7) การป้อนกลับ (Feedback) ดังภาพประกอบ



แผนภาพที่ 3 รูปแบบของกระบวนการติดต่อสื่อสาร (Robbins. 1993 : 328 – 329)

การติดต่อสื่อสารภายในองค์กรมี 4 แบบ ได้แก่ (Gibson, Ivancevich and Donnelly. 1985 : 397)

1. การติดต่อสื่อสารแบบทางลง (Downward Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้บังคับบัญชาสื่อสารลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น นโยบาย คำสั่ง ระเบียบการประชุม เป็นต้น
2. การติดต่อสื่อสารแบบทางขึ้น (Upward Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารจากผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชา เช่น การเสนอความคิดเห็น การร้องทุกข์ เป็นต้น
3. การติดต่อสื่อสารแบบแนวนอน (Horizontal Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้ส่งข้อมูลข่าวสารกับผู้รับข้อมูลข่าวสารอยู่ในระดับเดียวกัน เช่น การปรึกษาหารือในกลุ่มเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น
4. การติดต่อสื่อสารแบบทแยง (Diagonal Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารข้ามแผนกโดยไม่ผ่านผู้บังคับบัญชา

อุปสรรคของการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ (Ivancevich. 1977 : 462 and Robbins. 1993 : 330)

1. โครงสร้างขององค์กร องค์กรที่มีขนาดใหญ่มีการสื่อสารแบบเป็นทางการและมีลำดับชั้นการบังคับบัญชามากเกินไป อาจทำให้ข้อมูลข่าวสารบิดเบือนไป หรือขาดการติดต่อสื่อสาร
2. ความแตกต่างของบุคคลในด้านต่าง ๆ เช่น ภูมิหลัง ประสบการณ์ ภาษา จะทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนกันระหว่างผู้ส่งข้อมูลข่าวสารกับผู้รับข้อมูลข่าวสาร

3. วิธีการหรือช่องทางการติดต่อสื่อสารการใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้ขาดการติดต่อสื่อสารได้

กลยุทธ์ในการปรับปรุงให้การติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพ มีดังนี้ (ภรณ์ กิริติบุตร. 1985 : 405)

1. ความชัดเจนของข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารต้องมีความชัดเจนและใช้ภาษาง่าย ๆ เพื่อให้ผู้รับข้อมูลข่าวสารเข้าใจความหมายได้มากที่สุด
2. การเพิ่มวิธีการหรือช่องทางในการติดต่อสื่อสาร องค์กรที่มีขนาดใหญ่ ควรที่จะใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารหลาย ๆ ช่องทาง เพื่อเพิ่ม โอกาสของการรับข้อมูลข่าวสารให้ ถูกต้องและทั่วถึง
3. การปฏิบัติซ้ำ การส่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญควร ได้รับการย้ำหรือการซ้ำ เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าได้มีการส่งข้อมูลข่าวสารแล้วและผู้รับข้อมูลข่าวสาร ได้เข้าใจความหมาย อย่างถูกต้อง
4. การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร
5. การกำหนดเวลาในการติดต่อสื่อสาร จะทำให้การติดต่อสื่อสารมีความ ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

เนื่องจากการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานกิจกรรมของ พนักงานในองค์กรให้เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกันทั่วทั้งองค์กร (ภรณ์ กิริติบุตร. 2529 : 101) ดังนั้น การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพจึงส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพหรือการบรรลุ เป้าหมายขององค์กร (Robbins. 1993 : 327)

ดังนั้น การติดต่อสื่อสารจึงหมายถึง ระดับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่าง บุคลากรภายในองค์กรบริหารส่วนตำบล กับประชาชนที่มีต่อการติดต่อสื่อสารขององค์กรบริหาร ส่วนตำบล

3. ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนตำบล

3.1 พฤติกรรมการทำงานด้วยความเสียสละ ได้มีผู้ที่ให้ความหมายที่คล้ายคลึง กันไว้ด้วยหลายคนด้วยกันดังนี้

เทอร์เนอร์ (Turner. 1948 : 502-516) ให้ความหมายของความเสียสละว่า หมายถึงผลรวมของความไวของบุคคล ต่อความต้องการของผู้อื่น ผู้ที่มีความเสียสละจะมีความเต็มใจช่วยเหลือผู้อื่น หรือสนองความต้องการของผู้อื่น โดยการปันทรัพย์สินหรือสิ่งของ การกระทำให้ผู้อื่นมีความสุขพึงพอใจ

อารอนฟรีด (Aronfreed, 1965 : 2-3) ให้ความหมายของ ความเสียสละว่า หมายถึง พฤติกรรมความช่วยเหลือผู้อื่นตามความสามารถที่ตนจะช่วยเหลือได้ โดยเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากความมีน้ำใจ ความเห็นใจ การให้กำลังใจ และมีความสุขที่ได้ช่วยเหลือผู้อื่น

เบอร์ โควิทซ์ (Berkowitz 1964 : 3) ให้ความหมายของความเสียสละว่าหมายถึง พฤติกรรมที่มุ่งนำผลประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นทั้งรายบุคคลและกลุ่ม โดยไม่หวังผลตอบแทน

กรองแก้ว สานุสนธิ์ (2529 : 21) ได้ให้ความหมายของความเสียสละว่าหมายถึง ความคิดและความรู้สึกที่มีแนวโน้มที่จะแสดงออกในการสละหรือให้ผลประโยชน์ส่วนตน เพื่อช่วยเหลือหรือทำประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่นหรือสังคม

วัชรินทร์ จันเกตุ (2534 : 16) กล่าวว่าความเสียสละ หมายถึง การที่บุคคลแสดงออกโดยการให้สิ่งที่ตนยังต้องรักษาไว้ไปช่วยเหลือหรือทำประโยชน์เพื่อเห็นแก่ความสุขของบุคคลอื่นหรือสังคม

สุทธิชัย เศษสุวรรณนิธิ (2537 : 26) ให้ความหมายของความเสียสละไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลแสดงออกโดยการให้ปันสิ่งที่ตนต้องรักษาไว้ไปช่วยเหลือแก่ผู้อื่นหรือทำประโยชน์เพื่อเห็นแก่ความสุขของบุคคลอื่นและความสงบเรียบร้อยของสังคม

วารินทร์ ม่วงสุวรรณ (2517 : 8) กล่าวว่า ความเสียสละ หมายถึง ความรู้สึกอย่างหนึ่งภายในตัวบุคคลที่ไวต่อความต้องการที่จะช่วยเหลือผู้อื่น เมื่อได้พบเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความรู้สึกดังกล่าว บุคคลจะแสดงพฤติกรรมในทางที่ดี โดยการสละทรัพย์ สิ่งของ กำลังกาย เวลา หรือความสุขส่วนตัว เพื่อช่วยเหลือผู้อื่นให้ได้รับความสุขและพ้นจากความลำบาก หรือได้รับในสิ่งที่เขาต้องการ

สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2528 : 8) ให้ความหมายของพฤติกรรมความเสียสละว่า หมายถึง พฤติกรรมที่ปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุขทั้งทางกายและใจ อยากให้ความช่วยเหลือทั้งด้านสิ่งของ การกระทำและคำพูด อยากให้ความรัก ความอบอุ่น ช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อมีโอกาสที่ช่วยได้ ไม่ละเลยหรือดูดาเมื่อเห็นผู้อื่นตกทุกข์ ยินดีเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ โดยไม่หวังผลตอบแทน มีการให้อภัย มีน้ำใจ ไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น ไม่เบียดเบียนผู้อื่นด้วยกาย วาจา และใจ

ลักษณะพฤติกรรมความเสียสละ สำหรับลักษณะพฤติกรรมความเสียสละนั้น ได้มีนักวิชาการแยก ไว้ดังต่อไปนี้

สำเร็จ บุญเรืองรัตน์ (2528 : 8) และบรรทม มณีโชติ (2530 : 25 – 26) ได้แบ่งลักษณะพฤติกรรมความเสียสละ ออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. การให้ปัน เช่น การช่วยเหลือหรือให้ผู้อื่นในด้านทรัพย์ สิ่งของ และแรงงาน

2. การเห็นแก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เช่น การอุทิศตนทำงานเพื่อสังคม และส่วนรวม

3. ความมีน้ำใจ เช่น การมีความปรารถนาดีต่อผู้อื่นในด้านการพูด และให้กำลังใจ เอาใจเขามาใส่ใจเรา และแสดงความเห็นใจผู้อื่น

4. การไม่เอาเปรียบผู้อื่น เช่น การสละทรัพย์สิน สิ่งของ และแรงงานของตน เท่ากับหรือมากกว่าคนอื่น

สุทธิชัย เดชสุวรรณนิธิ (2537 : 25 – 26) แบ่งลักษณะพฤติกรรมความเสียสละ ออกเป็น 8 ด้าน คือ

1. การเสียทรัพย์สินสิ่งของช่วยเหลือผู้ที่ขาดแคลน
2. การสละแรงงานช่วยทำประโยชน์ให้แก่สังคม
3. การสละสิทธิ์หรือความสบายที่ควรได้รับเพื่อช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่า
4. การสละเวลาเพื่อแสดงความปรารถนาดีต่อผู้อื่น
5. การทำบุญส่งเสริมศาสนาที่ตนนับถือ
6. การช่วยเหลือชีวิตผู้อื่น
7. การบริจาคอวัยวะ หลังจากสิ้นชีวิตแล้ว
8. การเสียสละชีวิตเพื่อประเทศชาติบ้านเมือง

จากความหมายและลักษณะของความเสียสละที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ความเสียสละ หมายถึง การกระทำที่แสดงถึงความปรารถนาดีและความเต็มใจช่วยเหลือให้ผู้อื่น มีความพึงพอใจ หรือสนองความต้องการของผู้อื่นด้วยการให้ปันสิ่งที่ตนมีอยู่ โดยไม่หวังผลตอบแทน และมีความสุขที่ได้ช่วยเหลือผู้อื่น ซึ่งประกอบด้วย การให้ปัน การเห็นแก่ส่วนรวม ความปรารถนาดี ความมีน้ำใจ และการไม่เอาเปรียบผู้อื่น

3.2 พฤติกรรมการทำงานด้วยความซื่อสัตย์ ได้มีผู้ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกันไว้หลายคนดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับ เฉลิมพระเกียรติ (2531 : 182) ให้ความหมายของความซื่อสัตย์ไว้ว่า หมายถึง ประพฤติตรง และจริงใจ ไม่คิดคดทรยศ ไม่คดโกง และไม่หลอกลวง

หน่วยศึกษานิเทศน์ กรมสามัญศึกษา (2525 : 129-131) กล่าวว่า ความซื่อสัตย์ หมายถึง การประพฤติอย่างเหมาะสม และตรงความเป็นจริง ประพฤติปฏิบัติตรงไปตรงมา ทั้งกาย วาจา ใจ ต่อตนเองและผู้อื่น

วรวรรณินี ราชสงฆ์ (2541 : 36) ที่ให้ความหมายของคำซื่อสัตย์ว่าหมายถึง การประพฤติอย่างเหมาะสมและตรงความเป็นจริง

ลักษณะพฤติกรรมความซื่อสัตย์ สำหรับลักษณะพฤติกรรมความซื่อสัตย์ได้มี นักวิชาการให้ความเห็นหลายท่านดังต่อไปนี้

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2523 : 147-148) ได้แบ่งลักษณะพฤติกรรม ความซื่อสัตย์ออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. ความซื่อสัตย์ต่อตนเอง หมายถึง การมีความรู้สึกรับผิดชอบชีวิต การมี ความละเอียดเกรงกลัวต่อการกระทำผิด การไม่พูดลับปลับ หลอกลวง การไม่คิด โลก ในของของผู้อื่น ไม่คล้อยตามพวกที่ลากหรือชักจูงไปในทางเสื่อมเสีย มั่นคงต่อการทำความดีของตนเอง ไม่คิดโกง มีความตั้งใจทำจริง ประพฤติตรงตามที่พูดและคิด

2. ความซื่อสัตย์ต่อบุคคล หมายถึง มีความจริงใจต่อผู้อื่น ไม่ชักชวนผู้อื่น ไปในทางที่เสื่อมเสีย ไม่สอพลอ เพื่อหาประโยชน์ส่วนตนเดือนสตินแนะนำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ ยินดีในความสำเร็จของผู้อื่น ไม่คิดริษยาถั่นแก้ง ไม่ถือเอาของของผู้อื่นมาเป็นของตนโดยการลัก ขโมย นื้อ โกง ไม่ละเมิดของรักของผู้อื่น ยอมรับผิดหากตนเป็นผู้กระทำผิดต่อผู้อื่น ไม่ผินผัด รู้จัก เคารพสิทธิ์ของผู้อื่น ไม่หยิบของใช้ของผู้อื่น โยไม่รับอนุญาต มีความประพฤติดีทั้งต่อหน้าและลับ หลังผู้อื่น

3. ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ หมายถึง มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ตนทำ หรือ ได้รับมอบหมายและทำให้ดีที่สุด ไม่ทอดทิ้งหน้าที่ ไม่ทุจริตคดโกง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เพื่อ ประโยชน์ส่วนตน รักราระเบียบกฎเกณฑ์ ตรงต่อเวลา ไม่เอาเวลาทำงานในหน้าที่ไปใช้ประโยชน์ ส่วนตน

4. ความซื่อสัตย์ต่อหมู่คณะ สังคมและประเทศชาติ หมายถึง การรักษาคำมั่นสัญญาไม่คิดประทุษร้ายหมู่คณะ รักษาความสามัคคีไม่นำความลับของหมู่คณะไปเปิดเผย ไม่เป็นคั่นเหตุของคนภายนอกมาทำงานหมู่คณะ ไม่คิดทรยศทำลายสถาบันหลักของชาติ ไม่ร่วมมือกันทำงานที่ผิดกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ ทำตัวเป็นพลเมืองดี ดูแลรักษาสาธารณสมบัติ

หน่วยศึกษานิเทศน์ กรมสามัญศึกษา (2525 : 129 -131) ได้ทำการวิเคราะห์ โครงสร้างของความซื่อสัตย์ ปรากฏว่าพฤติกรรมความเสียสละ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. ความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ได้แก่ ไม่พูดลับปลับกลับกลอก ไม่คล้อยตาม พวกที่ชักจูงไปในทางที่เสื่อมเสียมั่นคงต่อการทำความดีของตนเอง ไม่คดโกงมีความตั้งใจจริง ประพฤติตรงตามที่พูดและคิด

2. ความซื่อสัตย์ต่อบุคคล ได้แก่ ประพฤติตรงไปตรงมาไม่คิดคดต่อผู้อื่น ไม่ชักชวนไปในทางที่เสื่อมเสียไม่สอพลอเพื่อหาประโยชน์ส่วนตน ยินดีในความสำเร็จของผู้อื่น ไม่คิดริษยาหรือถั่นแก้ง

3. ความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การงาน ได้แก่ ไม่เอาเวลาทำงานในหน้าที่ไปใช้ทำประโยชน์ส่วนตัว ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ทำประโยชน์ส่วนตัว

4. ความซื่อสัตย์ต่อหมู่คณะและสังคม ได้แก่ ร่วมมือร่วมใจกันทำงานด้วยความบริสุทธิ์ใจไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือเอาดีเข้าตน ไม่ร่วมมือกันทำงานที่ผิดกฎหมายหรือผิดระเบียบข้อบังคับของสังคมหรือหมู่คณะ

วรวรรณินี ราชสงฆ์ (2541 : 36) แบ่งลักษณะพฤติกรรมความซื่อสัตย์ออกเป็น 9 ด้าน คือ ไม่ลอกงานเพื่อน ขอมรับผิดจากการกระทำของตน ไม่พุดปิด ไม่เอาเปรียบผู้อื่น ไม่ลักขโมย ตรงต่อเวลา ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ไม่ชักชวนผู้อื่นไปในทางที่เสื่อมเสีย และรักษาคำมั่นสัญญา

จากความหมายและลักษณะของความซื่อสัตย์ที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าความซื่อสัตย์ หมายถึง การกระทำที่เหมาะสมอย่างตรงไปตรงมาตามความเป็นจริงทั้งกาย วาจา และใจ ซึ่งประกอบด้วย ความซื่อสัตย์ต่อตนเอง ความซื่อสัตย์ต่อผู้อื่น ความซื่อสัตย์ต่องาน และความซื่อสัตย์ต่อสังคมและหมู่คณะ

3.3 พฤติกรรมการทำงานด้านความรับผิดชอบ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนดังนี้

ชวาล แพร์ตกุล (2514 : 33) และวัฒนา สิงห์สัมฤทธิ์ (2527 : 5) ให้ความหมายความรับผิดชอบว่าหมายถึง ความสนใจและความตั้งใจที่จะทำงานและติดตามผลงานที่ได้ทำไปแล้ว เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอบรับในสิ่งที่ตนกระทำลงไป ทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย โดยแสดงออกในรูปการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ ปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง อย่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ได้รับงานมา

ละเมียด ลิ้มอักษร (2517 : 8) ให้ความหมายของความรับผิดชอบว่า หมายถึง การทำงานด้วยความตั้งใจจริงและขยันแข็งแรงเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ถือความชอบใจหรืออารมณ์เป็นใหญ่ ใช้ความบากบั่นพยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ความรับผิดชอบจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการทำงาน

นิภา วิจิตรศิริ (2525 : 7-8) กล่าวว่า ความรับผิดชอบหมายถึง ความสนใจความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเพียรพยายามและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รักษาสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ขอมรับการกระทำของตนเองทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย มีความพยายามปรับปรุงการทำงานในหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น

ดวงจันทร์ หนูทอง (2533 : 36) ให้ความหมายของ ความรับผิดชอบว่า หมายถึง ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติต่อหน้าที่การงานและต่อชุมชนด้วยความเต็มใจ โดยจำสังเกตได้จากการเอา

ใจใส่ในการทำงาน ความเพียรพยายาม การยอมรับผลการกระทำของตนเอง การปรับปรุงงานของตนเองให้ดีขึ้น การช่วยรักษาทรัพย์สินของส่วนรวม

อนุวัตี คุณแก้ว (2538 : 51) กล่าวว่า ความรับผิดชอบ หมายถึง การทำตามหน้าที่การทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย การทำตามที่คุณได้พูดหรือได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ และยอมรับในสิ่งที่ตนได้พูดหรือได้กระทำลงไป ทั้งในด้านเป็นผลดีและข้อบกพร่องต่าง ๆ ทุกครั้ง

จรรยา สุวรรณทัต และ ดวงเดือน พันธุมนาวิ (2521 : 24) กล่าวว่า ความรู้สึกรับผิดชอบเป็นลักษณะนิสัย และทัศนคติของบุคคลที่ผลักดันให้บุคคลปฏิบัติตามระเบียบ เคารพสิทธิของผู้อื่น ทำตามหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตความรู้สึกรับผิดชอบจึงเป็นลักษณะของความรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศ

ลักษณะพฤติกรรมความรับผิดชอบ สำหรับลักษณะพฤติกรรมความรับผิดชอบนั้น นักวิชาการแบ่งได้ดังนี้

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2539 : 83 – 95) กล่าวว่า คนที่มีความรับผิดชอบจะมีลักษณะพฤติกรรม ดังนี้

1. ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีที่สุด และสุดกำลังความสามารถ ไม่ว่าจะต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคมากน้อยเพียงใด
2. ทำงานเสร็จทันตามเวลาที่กำหนด โดยไม่มีการควบคุม
3. กล้ารับในหน้าที่เป็นความผิดของตน
4. เอาใจใส่และขยันขันแข็ง
5. ไม่ทิ้งงาน ไปกลางคัน ถึงแม้จะเป็นงานที่ตนเองไม่ชอบ
6. ไม่ผัดวันประกันพรุ่งหรือทิ้งปัญหาไว้
7. ไม่โทษผู้อื่นหากงานนั้นไม่เสร็จ หรือเกิดความเสียหาย
8. ตรงต่อเวลาในการทำงานหรือนัดหมาย

สุทธิพงษ์ บุญผดุง (2541 : 42) ได้ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบลักษณะของบุคคลที่มีความรับผิดชอบ พบว่า ลักษณะของบุคคลที่มีความรับผิดชอบมี 4 ด้าน คือ

1. ความมีวินัยในตนเอง ได้แก่ ความตรงต่อเวลา การรักษาคำพูด การมีเหตุผล ความซื่อสัตย์
2. ความกระตือรือร้น ได้แก่ การทำงานทันทีที่ได้รับมอบหมาย การไม่ผัดวันประกันพรุ่ง การเอาใจใส่และตั้งใจในการทำงาน การทำงานตามเป้าหมายที่วางไว้ในทันที
3. ความเชื่อมั่นในตนเอง ได้แก่ การพร้อมที่จะทำในสิ่งที่ตนเห็นว่าถูกต้อง การกล้าเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ การมีจิตใจมั่นคง การไม่เชื่อใครง่าย ๆ การไม่ยอมแพ้หรือท้อถอยต่อปัญหาหรืออุปสรรคใด ๆ

4. ความขยันหมั่นเพียร อุตุน อุตกลัน ได้แก่ ความอดทนอดกลัน
ความเพียรพยายาม ใฝ่หาความรู้ รักความก้าวหน้า

จากความหมายและลักษณะของความรับผิดชอบที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า
ความรับผิดชอบ หมายถึง การกระทำที่แสดงถึงความสนใจและความตั้งใจที่จะทำงานให้ประสบ
ผลสำเร็จด้วยความพยายามและขยันหมั่นเพียร และติดตามผลงานที่ได้ทำไปแล้ว เพื่อปรับปรุง
แก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ยอมรับในสิ่งที่ตนเองกระทำลงไป ทั้งในด้านที่เป็นผลดีและผลเสีย

3.4 พฤติกรรมการทำงานด้านความเป็นประชาธิปไตย ได้มีผู้ให้ความหมายไว้
หลายคน ดังต่อไปนี้

กรมล ทองธรรมชาติ (2520 : 32) สาโรช บัวศรี (2520 : 66-68) เซาวรัตน์
คันศยะวิชัย (2526 : 29-30) และวาสนา รอดเชียง (2540 : 34) กล่าวว่า ความหมายของ
ประชาธิปไตยมี 3 ลักษณะ คือ

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ จะหมายถึง การมีความศรัทธา
และเชื่อมั่นในสติปัญญา เหตุผลและความสามารถของบุคคล บุคคลมีอิสรภาพและเสรีภาพสามารถ
กระทำการต่าง ๆ ได้ตามความสมัครใจทราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ยอมรับและปฏิบัติตาม
ขอบเขตของกฎหมาย และบุคคลมีความเสมอภาคทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการเมืองการปกครอง จะหมายถึง
ระบอบการเมืองการปกครองที่อำนาจสูงสุดมาจากประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา
มีส่วนร่วมอย่างเสมอภาค รัฐบาลเป็นเพียงผู้รับมอบหมายอำนาจให้ทำหน้าที่ปกครองแทนประชาชน

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต จะหมายถึง การดำเนินชีวิต
การประพฤติปฏิบัติของคนที่อยู่ร่วมกันในสังคม ด้วยความเคารพทั้งกายและวาจา ไม่ก้าวก่ายสิทธิ
ของผู้อื่น มีวินัยในตนเองและต่อสังคมเคารพกฎเกณฑ์ของสังคม ร่วมรับผิดชอบและทำประโยชน์
เพื่อความผาสุกของส่วนรวม ไม่เอาตัวเอวเปรียบผู้อื่น ใช้สติปัญญาในการแก้ไขปัญหาทั้งมวล
ใช้สิทธิของตนเองอย่างสมบูรณ์ภายในขอบเขตของกฎหมายและกติกาสังคม รู้จักวิพากษ์
วิจารณ์อย่างมีเหตุผล

ลักษณะพฤติกรรมความเป็นประชาธิปไตย สำหรับลักษณะพฤติกรรมความเป็น
ประชาธิปไตยนั้น ได้มีนักวิชาการแบ่งลักษณะไว้หลายคนดังนี้

เอเบนไฮสไตน์ (Abenstein. 1961 : 125 – 126) มีความเห็นว่าลักษณะพฤติกรรม
ของบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตยประกอบด้วย 8 ประการ คือ

1. มีการใช้หลักเหตุผลในการทำงาน

2. มีการปรึกษาหารือและการยอมรับในความคิดเห็นของกันและกัน
3. มีความเสมอภาคกันตามขั้นมูลฐานของมวลมนุษย
4. มีการยอมรับและเน้นถึงความสำคัญของแต่ละบุคคลในสังคมเป็นหลัก
5. มีการยอมรับว่ารัฐเป็นเพียงกลไกที่นำมาใช้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน
6. มีการยอมรับในความเป็นเสรีภาพและความสมัครใจในการจัดตั้งองค์การหรือสมาคม
7. มีการคำนึงถึงสิทธิและประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักเมื่อจะต้องตรากฎหมาย

8. ยึดมั่นในความชอบธรรมตามกฎหมายและศีลธรรมอันดีงาม
 คิวอี้ (Dewey. 1967 : 81 – 89) ได้จำแนกลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตยไว้ 3 ประการ คือ

1. มีการเคารพในสิทธิ หน้าที่และเสรีภาพซึ่งกันและกัน เคารพในความคิดเห็นและการกระทำของผู้อื่น การแสดงความคิดเห็น และการกระทำต้องไม่ล่วงเกินผู้อื่น
2. มีการแบ่งปันและประสานงานกันรับอาสาทำงานตามความสามารถ ให้ความร่วมมือตามอัธยาศัยและตามมติของส่วนร่วม
3. มีความเชื่อมั่นในวิถีแห่งปัญญา ทำงานเพื่อกิจกรรมใด ๆ ด้วยความรอบคอบ และใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์

ชยอนันต์ สมุทรวณิช (2523 : 160) มีความเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตยประกอบด้วย 7 ประการ คือ

1. มีความคิดเห็นเป็นของตนเอง และยอมรับในความคิดเห็นที่มีเหตุผลของผู้อื่น
2. ปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ใหม่ๆ ได้
3. มีความรับผิดชอบ มีความผูกพันในสิ่งที่ตนกระทำ
4. ไม่มีอคติต่อบุคคลที่แตกต่างจากตน
5. มองผู้อื่นในฐานะที่เป็นตัวของเขาเอง ไม่จัดประเภทให้เขา
6. มองโลกในแง่ดีอยู่เสมอ มีศรัทธาและมีความหวังในชีวิต
7. ไม่ยอมรับผู้ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม

วศพล วงศ์ศรีรัตน์ (2537 : 4 – 8) ได้กล่าวถึงลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตยไว้อย่างละเอียด ว่าลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความเป็นประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วย 12 ประการ คือ

1. มีทัศนคติที่เปิดกว้างและคำนึงถึงเหตุผล ได้แก่ เปิดโอกาสให้ผู้อื่นแสดงความคิดเห็นรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ ยินยอมแก้ไขในสิ่งที่ผู้อื่นเสนอแนะ ให้อภัยในความผิดของผู้อื่น ไม่ใช่อารมณ์และความรู้สึกส่วนตัวมีน้ำใจเป็นนักกีฬา รู้แพ้รู้ชนะ มองโลกในแง่ดี ยอมรับในความสามารถของผู้อื่น ยอมรับเมื่อผู้อื่นมีเหตุผลดีกว่า ได้เถียงกันด้วยเหตุผล โดยไม่ถือโทษโกรธเคืองกัน

2. มีความอดทนและสามารถรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากตนเอง ได้แก่ ยอมรับความคิดเห็นที่หลากหลาย ยอมรับการคัดค้านของฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับการคัดค้านด้วยเหตุผล ยอมรับฟังข้อคิดเห็นของผู้อื่นจนจบ ไม่มีอคติกับผู้ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากตน ไม่มีอคติกับความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากความเชื่อของตน

3. เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นด้วยความสมัครใจ และปฏิบัติตามหน้าที่ของตนเอง ได้แก่ คำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของตน คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของผู้อื่น ถือว่าบุคคลมีอิสระที่จะทำกิจการใด ๆ ได้ ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ตระหนักถึงหน้าที่และภารกิจของตน ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีความรับผิดชอบ

4. ให้ความเสมอภาคแก่บุคคลทุกหมู่เหล่าโดยเท่าเทียมกัน ได้แก่ ไม่แบ่งชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลต่าง ๆ เสมอเหมือนกัน ให้ความสำคัญต่อผู้อื่นเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นผู้ที่มีจิตใจเป็นธรรม

5. สนใจติดตามข่าวสารอยู่เสมอ ยอมรับการเปลี่ยนแปลง และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ ได้แก่ สนใจติดตามข่าวสารบ้านเมืองอยู่เสมอ พุฒกุยแลกเปลี่ยนข่าวสารต่าง ๆ กับผู้อื่นเสมอ สามารถปรับความคิดและการกระทำให้เข้ากับ หรือสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ๆ เสมอ ไม่ยึดติดกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

6. มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มและชุมชน ได้แก่ ยอมรับการมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม สนใจเข้าร่วมกลุ่มและการเข้าร่วมกลุ่มในสังคม เข้าร่วมกลุ่มด้วยความสมัครใจ สนับสนุนให้ผู้อื่นแสดงความคิดเห็นต่อกลุ่ม ช่วยเหลืองานของกลุ่ม และพัฒนากลุ่มให้เจริญก้าวหน้า

7. มีความคิดเป็นของตนเอง และกล้าแสดงความคิดเห็น ได้แก่ มีความคิดอิสระ เป็นตัวของตัวเอง มีความเชื่อมั่นในตัวเอง ไม่เห็นด้วยกับผู้ที่มิอำนาจหรืออิทธิพลเสมอไป นอกจากจะมีเหตุผลและความชอบธรรม กล้าแสดงออก

8. มีความรับผิดชอบในการกระทำของตน และเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อส่วนรวม ได้แก่ กล้ารับผิดชอบ ไม่โยนความผิดไปให้ผู้อื่น ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละร่างกาย แรงงาน ทรัพย์สิน และอุทิศเวลาเพื่อส่วนรวม อาสาสมัครเข้าทำงานเพื่อส่วนรวม

9. เคารพในกฎและข้อตกลงร่วมกัน ได้แก่ บังคับตนเองให้อยู่ในเกณฑ์ของสังคมได้ ไม่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของสังคม ซึ่งตรงต่อตนเอง ต่อหน้าที่และต่อผู้อื่น ขอมรับและถือปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่มและชุมชน ผู้กมมิตรและอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้ ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีของสังคม

10. ปรีกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ ได้แก่ ขอความคิดเห็นจากผู้อื่นก่อน การตัดสินใจแก้ไขปัญหา ขอคำแนะนำจากผู้อื่นเสมอ ไม่ยึดถือความคิดเห็นของตนเองว่าถูกต้องมากกว่าคนอื่นเสมอไป

11. รู้จักประนีประนอมและแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี ได้แก่ อะลุ่มอล่วย และผ่อนหนักเป็นเบาให้แกกันและกันในปัญหา หรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ไม่ยึดถือตนเองเป็นใหญ่ ควรเอาใจเขามาใส่ใจเรา สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ

12. ขอมรับเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย ได้แก่ ขอมรับและปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมากด้วยความเต็มใจ รับฟังข้อคิดเห็นและเหตุผลของเสียงข้างน้อย ไม่ละเลยผลประโยชน์ของเสียงข้างน้อย

จากความหมายและลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ความเป็นประชาธิปไตย หมายถึง การกระทำที่แสดงถึงความเป็นตัวของตัวเองไม่ครอบงำผู้อื่นและไม่ยอมให้ผู้อื่นครอบงำ โดยยึดหลักความเสมอภาค การเคารพในสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ทำการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจโดยยึดหลักเหตุผลและสันติวิธี ดังนั้น พฤติกรรมการทำงานด้านความเป็นประชาธิปไตยของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล

3.5 พฤติกรรมการทำงานด้านความสามัคคี ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคนดังนี้

พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ (2530 : 532) ได้ให้ความหมายของความสามัคคี หมายถึง ความพร้อมเพรียง ประองตอง

กนกวลี เถ่งอ้วน (2529 : 6) มีความเห็นว่า ความสามัคคี หมายถึง การแสดงออกให้บรรลุป้าหมาย ร่วมกันไม่คิด เอาดีหรือเด่นแก่ตนเอง มีความจงรักภักดีต่อหมู่คณะ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความแตกแยกในหมู่คณะ

สุรางค์ รุ่งเรือง (2525 : 59) กล่าวว่า ความสามัคคี หมายถึง การรวมกำลังเพื่อให้มีผลการปฏิบัติงานสูงขึ้น

อาภา ถนัดช่าง (2521 : 9) ขจรศักดิ์ จอมหงส์ (2535 : 29) และบริษัทศรีเพชรพัฒน์ (2539 : 20) ได้ให้ความหมายของความสามัคคี ไว้ว่า หมายถึง การรวมกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จสมประสงค์ตามความต้องการของกลุ่ม

หรือสังคมโดยใช้กำลังกาย กำลังความคิด กำลังความรู้ หรือกำลังทรัพย์ ร่วมกันทำงานด้วยความกลมเกลียว ไม่มีการทะเลาะ คัดทำลาย หรือแก่งแย่งชิงดีกัน

ลักษณะพฤติกรรมความสามัคคี สำหรับลักษณะพฤติกรรมความสามัคคีนั้นได้มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ดังนี้

อาภา ธนัชชา (2551 : 9) เห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความสามัคคีประกอบด้วย

1. พร้อมใจกันปฏิบัติงาน โดยไม่มีการบิบบังคับ
2. ร่วมกันรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของกลุ่มที่เกิดขึ้น ไม่โยนความผิดให้แก่กันและกัน และร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

3. มีความยินดีร่วมกันเมื่องานของกลุ่มสำเร็จลง

4. พร้อมให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่ม โดยไม่เกียจคร้าน

5. ร่วมมือกันในการสร้างสรรค์สังคมให้ดีขึ้น

สุวีร์รัตน์ พันธุ์ดี (2529 : 51) กล่าวว่าลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความสามัคคีประกอบด้วย

1. รู้จักทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของหมู่คณะ

2. รักใคร่ปรองดองกัน ไม่ก่อการทะเลาะวิวาท

3. เห็นอกเห็นใจกันและให้ความช่วยเหลือเท่าที่ทำได้

4. รู้จักแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ให้สมาชิกทำตามความสามารถ

สุรางค์ รุ่งเรือง (2525 : 59) มีความเห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความสามัคคีประกอบด้วย

1. ร่วมมือกันทำงานเพื่อประโยชน์ของหมู่คณะ

2. รักใคร่ปรองดองกัน ไม่ก่อการทะเลาะวิวาท

3. ไม่อิจฉาริษยาแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน

ขจรศักดิ์ จอมหงส์ (2535 : 29) และบริรักษ์ ศรีเพชรพัฒน์ (2539 : 20) เห็นว่า ลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่มีความสามัคคีประกอบด้วย

1. มีความรักใคร่กลมเกลียว

2. เห็นอกเห็นใจปรองดองกัน

3. ไม่ยุยงให้เกิดความแตกแยก ไม่ก่อการทะเลาะวิวาท

4. ไม่แก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน

5. ร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการทำงาน

6. ร่วมมือกันทำงานเพื่อประโยชน์ของหมู่คณะ

7. ร่วมกันรับผิดชอบในงานที่ทำร่วมกัน

จากความหมายและลักษณะของความสามัคคีที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าความสามัคคี หมายถึง การกระทำที่แสดงถึงการรวมกำลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้สำเร็จ ลู่ลวงไปด้วยดีตามความต้องการของกลุ่มหรือสังคม โดยใช้กำลังกาย กำลังความคิด กำลังความรู้ หรือกำลังทรัพย์ ร่วมกันทำงานด้วยความกลมเกลียว ไม่มีการทะเลาะ คิดทำลายหรือแก่งแย่ง ซึ่งดีซึ่งเด่นกัน โดยเห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มหรือสังคมเป็นสำคัญ

สรุปแนวคิด จากกรอบแนวคิดปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ บุคลากร ในองค์กร จากค่านิยมเดิม คือ ผู้ปกครองท้องถิ่น เข้าผู้ดูแลให้บริการประชาชน มองประชาชนเป็นลูกค้ำ เป็นบุคคลสำคัญที่จะต้องได้รับการบริการที่ดี จากผู้ที่ทำหน้าที่บริการด้วยความร่วมมือร่วมใจของบุคลากร เนื่องจากพึงพอใจในการบริการ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล เน้นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างงานภายในองค์กร ภาครัฐและประชาชน เพื่อร่วมกันทำงานในลักษณะของทีมงานบูรณาการ ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมของสังคม การบริหารงานองค์กร การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ยึดถือความโปร่งใส เน้นความเป็นธรรม ความเสมอภาค ตามระเบียบกฎหมาย (Law Enforcement) สร้างหลักการมีส่วนร่วม หลักการตรวจสอบ และหลักการเข้าถึงง่าย ให้กับประชาชน การกระจายอำนาจกระจายงาน กระจายทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดอย่างเป็นธรรม วางแนวทางปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคมให้การยอมรับ บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลนาใน อำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม

1. ลักษณะที่ตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลนาใน ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอโพธารมย์ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลนาใน ตั้งอยู่ 262 หมู่ที่ 1 ตำบลนาใน อำเภอโพธารมย์ ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 13 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดนครพนม ประมาณ 37 กิโลเมตร องค์การบริหารส่วนตำบลนาใน จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2540 มีพื้นที่ที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบและการปกครองทั้งหมดประมาณ 38,071 ไร่

2. เขตการปกครอง มีหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่บ้าน ดังนี้

| | | | |
|-----------|---------------|-----------|---------------|
| หมู่ที่ 1 | บ้านนาใน | หมู่ที่ 5 | บ้านนาหมากมี |
| หมู่ที่ 2 | บ้านนาผักหม | หมู่ที่ 6 | บ้านโนนขาม |
| หมู่ที่ 3 | บ้านนาหมากแวง | หมู่ที่ 7 | บ้านหนองคูใต้ |
| หมู่ที่ 4 | บ้านหนองคู | หมู่ที่ 8 | บ้านโชคชัย |

3. อาณาเขต

| | | | |
|-------------|-----------------------|----------------|---------------|
| ทิศเหนือ | ติดต่อกับตำบลนาขมิ้น | อำเภอโพนสวรรค์ | จังหวัดนครพนม |
| ทิศใต้ | ติดต่อกับตำบลบ้านผึ้ง | อำเภอเมือง | จังหวัดนครพนม |
| ทิศตะวันออก | ติดต่อกับตำบลรามราช | อำเภอท่าอุเทน | จังหวัดนครพนม |
| ทิศตะวันตก | ติดต่อกับตำบลโพนบก | อำเภอโพนสวรรค์ | จังหวัดนครพนม |

4. จำนวนครัวเรือนและประชากร

| | | |
|-----------------------|-------|-----------|
| จำนวนครัวเรือนทั้งหมด | 1,144 | ครัวเรือน |
| จำนวนประชากรทั้งหมด | 4,605 | คน |
| เป็นชาย | 2,313 | คน |
| เป็นหญิง | 2,292 | คน |

5. สภาพทางเศรษฐกิจประกอบอาชีพ

ประชากรส่วนใหญ่ ในตำบลส่วนมาก ประกอบอาชีพทางการเกษตร พืชเศรษฐกิจของตำบล หลังจากการทำนา ได้แก่ การปลูกพริก สับปะรด แดงร้าน เป็นต้น

5.1 การปลูกสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ ส่วนมากจะเป็นลักษณะการเลี้ยงแบบปล่อยตามธรรมชาติ สัตว์เลี้ยงส่วนใหญ่ ได้แก่ โค กระบือ สุกร เป็ด และไก่ เป็นต้น

5.2 การอุตสาหกรรม

ด้านการอุตสาหกรรมของตำบล จะไม่มีอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในแง่การสร้างแรงงานให้แก่ราษฎรส่วนใหญ่จะเป็นการทำโรงสีขนาดเล็ก อุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดครอบครัว กลุ่มจักสานขนาดเล็ก กลุ่มทอผ้า เป็นต้น

5.3 การพาณิชย์

ส่วนใหญ่เป็นการค้าเบ็ดเตล็ดพื้นฐาน ในการครองชีพ เช่น ร้านขายของชำ ร้านขายขนมจีนภายในครอบครัว ร้านขายอาหารขนาดเล็ก

5.4 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ของตำบลนาใน จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 90% สถานที่ศึกษาของตำบล มีทั้งหมด 7 แห่งดังนี้

5.4.1 ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ จำนวน 3 แห่ง คือ

ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัดราชสีมา

ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์วัดศรีมงคล

ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์บ้านหนองคู

5.4.2 โรงเรียนระดับประถมศึกษา 4 แห่ง คือ

โรงเรียนบ้านนาใน

โรงเรียนบ้านนาฝักหมาหมาแกว

โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนคอนราดเฮงเคิล

โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนบ้านหนองคู

6. การศาสนาและวัฒนธรรม

ประชากรส่วนใหญ่ของตำบล นับถือศาสนาพุทธ จำนวนวัดที่อยู่ในเขตตำบล 7 แห่ง

7. ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ประเพณีทางศาสนา เช่น เข้าพรรษา ออกพรรษา นอกจากนี้ยังมีประเพณีของเผ่าต่าง ๆ เช่น บุญบั้งไฟ

8. การสาธารณสุข

มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลนาในสำหรับโรคที่พบบ่อย คือ กลุ่มโรคระบบทางเดินอาหาร และโรคระบบทางเดินหายใจ

9. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีป้อมยามของหมู่บ้านจำนวน 8 แห่ง

10. ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

10.1 ทรัพยากรน้ำ มีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ที่มีความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภค และการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เช่น ห้วยเขกาน้อย เขกาน้อย ห้วยเปือก

10.2 สภาพสิ่งแวดล้อม มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการขยายตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อสภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเดิม เช่น ปัญหาขยะมูลฝอย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมเกียรติ ประเสริฐ (2542 : 48) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น : กรณีศึกษา การจัดการป่าชุมชนของประชาชน บ้านแม่อมลอง ตำบลบ่อสดี อำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า บทบาทในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในรูปแบบป่าชุมชนนั้นประชาชนในพื้นที่มีบทบาทสูงมากกว่ารัฐและความร่วมมือระหว่างประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานรัฐมีอยู่น้อยมาก สิทธิของชุมชนเหนือการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในท้องถิ่น อยู่ในระดับที่สูงพอสมควร รูปแบบของการจัดการทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ได้อาศัยขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชนมาเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้ในพื้นที่โดยสะท้อนออกมาในรูปของภูมิปัญญาท้องถิ่น ความสำเร็จขององค์กรท้องถิ่นในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่า ไม้ได้ทำให้เกิดการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ และปัญหาการดำเนินงานในการอนุรักษ์ทรัพยากรขององค์กรท้องถิ่นคือ การขาดความร่วมมือจากสมาชิก บุคลากรขององค์กรท้องถิ่นขาดความรู้ในการดำเนินการขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ และการขาดการวางแผนการปฏิบัติการที่ดี

กมลวรรณ มโนวงศ์ (2542 : 56) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ทางสังคมขององค์กรชุมชนในชนบท ซึ่งผลการวิจัยพบว่า รูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมขององค์กรชุมชนที่ศึกษาประกอบด้วย คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์ กลุ่มแม่บ้านเพื่อการเกษตร กลุ่มเมืองฝาย กลุ่มสภาสตรี กลุ่มแม่บ้านสุขาภิบาล และกลุ่มออมทรัพย์เกิดพระเกียรติ องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ในลักษณะการร่วมมือประสานงานและการประนีประนอม อีกอีกส่วนหนึ่งคือ เงื่อนไขที่ส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ ได้แก่ ด้านผู้นำ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างดีจะทำให้เกิดความประนีประนอมมากกว่าความขัดแย้ง ด้านความเป็นเครือญาติในชุมชนที่เป็นเครือญาติกันสูงทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีลักษณะการให้ความร่วมมือมากกว่าด้านผลประโยชน์ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทำให้ ไม่มีความเหลื่อมล้ำ จึงทำให้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะการร่วมมือประนีประนอมมากกว่าขัดแย้งกัน

อาภาพันธ์ พันธุ์ (2543 : 52) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีผลต่อการคงอยู่ขององค์กรชุมชน ผลการวิจัยพบว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมในชุมชนภาคเหนือ มีลักษณะสัมพันธ์แบบเครือญาติและความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีการพึ่งพาอาศัย ช่วยเหลือเกื้อกูลและเอื้ออาทรต่อกัน ตรงกันข้ามความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและบริวารภายในองค์กรชุมชนจะมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ยังไม่เท่าเทียมกันรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชนและสถาบันต่าง ๆ ภายในชุมชนเดียวกัน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชนกับ

องค์กรภายนอก เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและกึ่งแนวนอน คือ มีลักษณะของการผสมผสานเพื่อเกิดความร่วมมือ และให้มีการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและแบบแผนหรือข้อตกลงที่กำหนดร่วมกัน

เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีผลต่อการคงอยู่ขององค์กร ชุมชน ได้แก่ เครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมแบบเครือข่าย เพื่อนบ้าน ผู้นำและบริวาร และเครือข่าย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรชุมชนทั้งภายในและภายนอก ทำให้สามารถติดต่อเชื่อมโยงและเกิดการประสานงานบุคคลทั้งภายในและภายนอกชุมชน สามารถแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องต่าง ๆ เช่น เงินทุน การตลาด ความรู้ในการจัดการธุรกิจรวมทั้งทำให้เกิดการมีส่วนร่วม การสร้างจิตสำนึก และอุดมการณ์ของบุคลากรในองค์กรชุมชน ปัจจัยเหล่านี้เกื้อหนุนกลุ่ม/องค์กรชุมชนให้สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและมีผลต่อการคงอยู่ขององค์กรชุมชน

วรุณ ญาณสาร (2544 : 60) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะเน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง และจากการศึกษาปัจจัยในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล พบว่า รายได้ ความมั่นคง ความเอื้ออาทร การยอมรับ การได้รับคำชมเชย ความก้าวหน้าในการทำงาน เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงาน ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับปัจจัยในการปฏิบัติงาน พบว่า ส่วนมากไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างภาวะผู้นำในด้านที่เน้นผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางและด้านที่เน้นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง ยกเว้น ความเอื้ออาทร การฝึกอบรม และสวัสดิการ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่เหมาะสมของผู้บริหารเทศบาลที่ควรปฏิบัติ ได้แก่ การวางแผนและกำหนดจุดมุ่งหมายของงานร่วมกับพนักงานเทศบาล การจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ มุมมอง และปรับเปลี่ยนทัศนคติของพนักงานเทศบาล การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่สอดคล้องความรับผิดชอบและกำลังคนให้เหมาะสม การให้อิสระในการปฏิบัติงานและความช่วยเหลือสนับสนุนงานสำเร็จลุล่วง การสร้างแรงจูงใจและขวัญในการทำงาน และการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันในหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จนทำให้การทำงานโดยรวมของเทศบาลตำบลประสบความสำเร็จ

บัณฑูร ประดิษฐ์สุวรรณ (2544 : 48) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยพบว่า การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคม ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของประชาสังคมและจะต้องมีการสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเห็นความสำคัญในการร่วมกันแก้ไข ปัญหาของชุมชน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการเกิดจากการที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องยังขาด

ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องประชาสังคม ส่วนการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมในอนาคตเป็นสิ่งจำเป็นและจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

พิชเกษม วรรณรัตน์ (2547 : 62) ได้ศึกษาเรื่องความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชนในตำบลเมืองงาย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า 1) ความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 4 ประเด็น คือ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งพบว่าทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าว ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระดับมาก 2) ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งออกเป็น 8 ประเด็น คือ อำนาจหน้าที่ของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ของพนักงานส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา อำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจหน้าที่ในการจัดการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติ พบว่า ทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับมาก 3) ปัญหาและอุปสรรคทั่วไปของประชาชนในหมู่บ้าน คือ ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประชาชนจะพบปัญหาขาดแคลนโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ข่ารดใช้การไม่ได้มากที่สุด ปัญหาด้านเศรษฐกิจประชาชนประสบปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพมากที่สุด ปัญหาด้านสังคมประชาชนประสบปัญหาในเรื่องการศึกษาของบุตรหลานมากที่สุด โดยเด็กและเยาวชนในหมู่บ้านยังไม่ได้รับการศึกษาเท่าที่ควร ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่พบจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับขยะมากที่สุด เช่น การจัดเก็บขยะไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาด้านการปกครองและการบริหาร ปัญหาที่พบเป็นปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการบริหารการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด และสุดท้ายคือปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารปัญหาที่พบเป็นปัญหาเกี่ยวกับความห่างไกลของสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

พิกุล สัจจามรรค (2548 : 42) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง อำเภอเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีสถานภาพทางสังคมหรือไม่มีตำแหน่งที่เกี่ยวเนื่องกับเทศบาลนครลำปาง กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมมากที่สุดที่ประชาชนเห็นด้วยมากที่สุดคือ ต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น และต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง

ธีระพล จอมเล็ก (2548 : 70) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้ทำการวิจัยจากบุคลากรขององค์การ

บริหารส่วนตำบลในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านบุคลากร สภาพแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และลักษณะ โครงสร้างขององค์กร มีผลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบล

ธรรมรัตน์ กิตติวิบูลย์ (2550 : 58) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า 1) การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร โดยภาพรวมมีประสิทธิภาพในระดับดี 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยรวม พบว่า ความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึก ความร่วมมือ ความถี่ในการชำระภาษีของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหาร ที่แตกต่างกันมีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทของ อบต. และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีตลอดจนความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการชำระภาษี อยู่ในระดับปานกลาง 4) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารมีปัญหาอุปสรรคในด้านการขาดประชาสัมพันธ์ที่ดีพอ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทของ อบต. และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการจัดเก็บภาษีตลอดจนความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการชำระภาษีของประชาชน 5) ประชาชนได้เสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ 2 ประการ คือ 1. ควรจัดทำฐานข้อมูลของผู้ชำระภาษีให้เป็นปัจจุบัน มีการจัดเก็บภาษีนอกเวลาทำการและวันหยุดราชการ มีการประชาสัมพันธ์ให้ชำระภาษีผ่านทางธนาคาร 2. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหารควรจัดทำตารางการออกประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดของภาษีแต่ละประเภท ระยะเวลาการชำระภาษี ประโยชน์ของการชำระภาษี จะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องภาษีและวิธีการชำระภาษี

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551 : 61) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า 1) องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือมีการบริหารงานที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่และประชาชนในตำบลดอนแก้วได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การจัดแผนชุมชน จึงทำให้ได้รับรางวัลยกย่องมากมาย โดยเฉพาะรางวัลการบริหารจัดการที่ดีเด่น 5 ปีซ้อน เป็นต้น 2) ปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7' S (Mckinsey 7 – S Framework) คือปัจจัยด้าน โครงสร้างขององค์กร ปัจจัยด้านกลยุทธ์ ปัจจัยด้านระบบและวิธีการบริหาร ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านลักษณะการบริหารหรือผู้นำ ปัจจัยด้านทักษะการบริหาร และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรม

องค์กรล้วนเป็นปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลจนแก้ว ผู้บริหารให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารทั้ง 7 ด้าน ว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรในระดับมาก โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านผู้นำว่าเอื้อต่อความสำเร็จขององค์กรมากที่สุด และยังพบว่า ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการบริหารตามแบบจำลอง 7'S (McKinsey 7 – S Framework) ว่าเป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรในภาพรวมระดับมากเช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านทักษะการบริหารมีความสำคัญที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารงานขององค์กรมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยด้านกลยุทธ์และปัจจัยด้านค่านิยมร่วมหรือด้านวัฒนธรรมองค์กร นอกจากนี้ในการบริหารก็มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้วยเช่นกัน คือ 1) ปัญหาด้านกฎระเบียบในการทำงานที่เคร่งครัดมากเกินไป 2) ปัญหาด้านงบประมาณและอุปกรณ์ในการทำงานที่ไม่เพียงพอ 3) ปัญหาด้านการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่บางคน อันสืบเนื่องจากการบริหารสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

พิเชษฐ ไชยแป้น (2552 : 54) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันของเทศบาลตำบลบ้านแป้น จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันด้านลักษณะของการทำงาน ด้านลักษณะบทบาท และด้านประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานเทศบาลอยู่ในระดับมาก ระดับความผูกพันพนักงานเทศบาลมีความผูกพันต่อองค์กรอยู่ในระดับมากที่สุด สำหรับข้อเสนอแนะและการปรับปรุงหน่วยงาน กลุ่มพนักงานเทศบาลได้ให้ข้อเสนอแนะปรับปรุงหน่วยงานเรียงตามลำดับความสำคัญ 3 อันดับแรกดังนี้ ควรให้มีการ ได้แสดงความคิดเห็นจากทุกฝ่ายในการปฏิบัติงาน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับควรเอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่ของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด และควรปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้มีความรัดกุมเพื่อลดขั้นตอนการทำงาน สำหรับข้อเสนออื่น ๆ พบว่า ด้านการบริหารจัดการองค์กรกระบวนการสรรหาบุคลากรเข้าทำงานในหน่วยงาน ผู้บริหารและบุคคลที่เกี่ยวข้องควรใช้ระบบคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ความสำนึกดี พบว่าทุกฝ่ายควรให้ความสำคัญแก่พนักงาน ลูกจ้าง ให้เท่าเทียมกัน และต้องปรับปรุงทัศนคติต่อคนในองค์กรให้เกิดความเสมอภาค ข้อเสนอแนะทั่วไปพบว่า ควรส่งเสริมการทำงานของบุคลากรทุกฝ่ายให้มีจิตใจบริการสาธารณะ โดยเน้นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

วรพงษ์ พันธรัตน์ (2553 : 64) ได้ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการจูงใจกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินของเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยจูงใจในภาพรวมของพนักงานเทศบาลตำบลบ้านกลางมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับปานกลาง โดยด้านคุณลักษณะของงานที่ปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสใน

ระดับสูง ด้านความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับปานกลาง และด้านการได้รับการยอมรับนับถือมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับต่ำ ในขณะที่ปัจจัยข้างต้นในภาพรวมของพนักงานเทศบาลตำบลบ้านกลางมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับสูง โดยด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับสูง ด้านนโยบายและการบริหารองค์กร ด้านสวัสดิการ สิทธิประโยชน์อื่น และความมั่นคงด้านการปกครอง บังคับบัญชา ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ด้านชีวิตส่วนตัว มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับปานกลาง ด้านค่าตอบแทนมีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมิน โบนัสในระดับต่ำ

สำหรับการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎี ดังกล่าวผู้วิจัยจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการวิจัยในบทต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

กรอบแนวคิดในการวิจัย

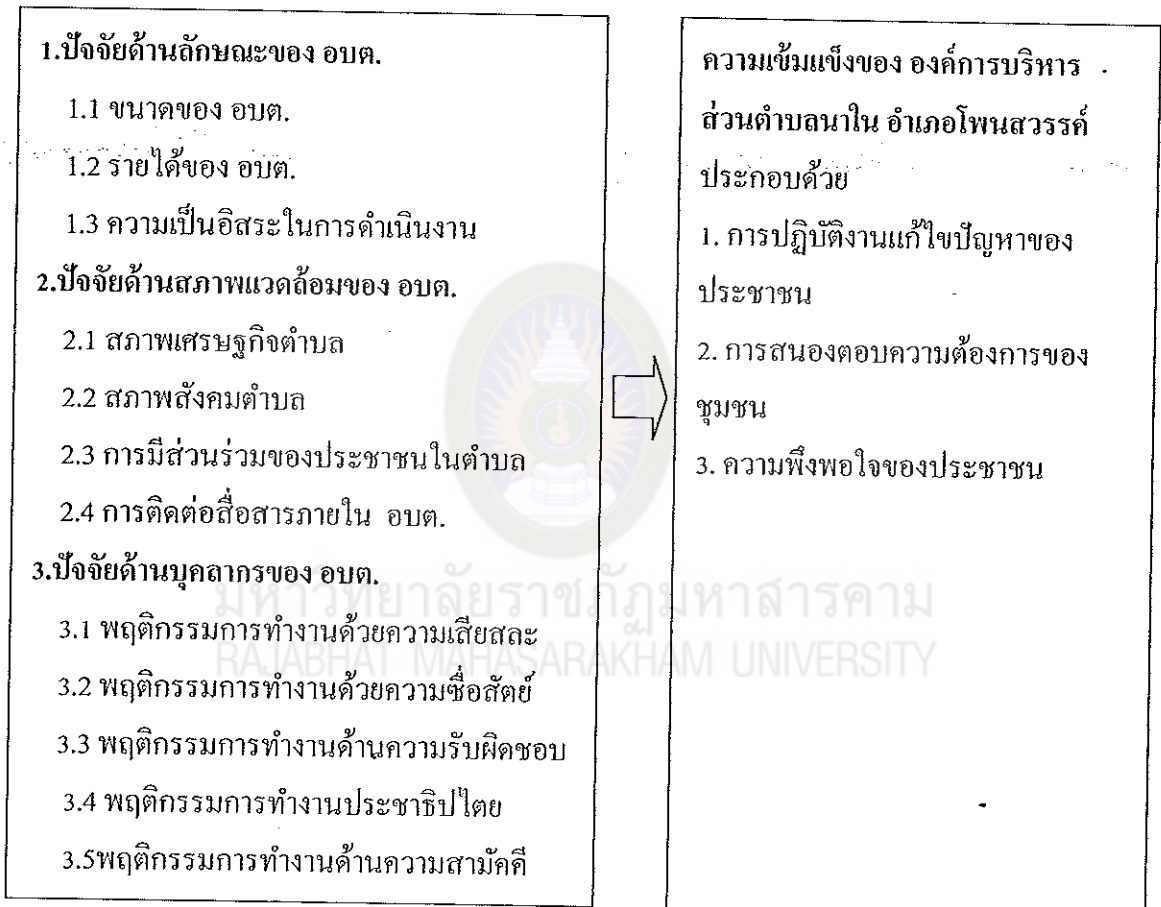
สำหรับกรอบแนวความคิดในการศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลนาใน อำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การ ของสเตียร์ มากำหนดเป็นแนวทางการศึกษา 3 ปัจจัย ดังแผนภาพ

ตัวแปรอิสระ

(Independent Variables)

ตัวแปรตาม

(Dependent Variables)



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย