

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพองค์การของเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหา และสาระสำคัญทางวิชาการ และนำมาปรับใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีองค์การ
2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพองค์การ
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองชุมพร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีองค์การ

องค์การเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนาน ดังเห็นได้จากการที่มนุษย์ได้มีการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จ เช่น ในยุคเริ่มแรกนั้นมนุษย์มีการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายในด้านการคุ้มครอง การหาอาหาร และการสร้างที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นการรวมตัวเพื่อพึ่งพาอาศัยกันแบบหลวมๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติมากนัก บุญทัน ดอกไธสง (2532 : 183-184) ได้กล่าวถึงองค์การว่าเป็นอารยธรรมของมนุษยชาติที่เก่าแก่ และมีประวัติความเป็นมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์การศาสนาธุรกิจของ พระชาวซูเมอร์ (Sumer) ซึ่งเป็นกลุ่มชนโบราณของเมืองเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) เมื่อ 5,000 ปีก่อนคริสตกาล ที่ได้เก็บภาษีหุ้นส่วนเพื่อนำเงินมาสร้างวัด รวมถึงได้มีการบันทึกระบบบัญชีผู้ซื้อและการควบคุมการจ้าง นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงชาวอียิปโบราณเมื่อ 4,000 ปีก่อนคริสตกาล ที่ได้มีการจัดองค์การ และการวางแผนควบคุมการทำงานเพื่อสร้างปิรามิดชิโอป (Scheops) ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมหาศาลและใช้ระยะเวลานานถึง 20 ปีในการดำเนินงาน ทำให้สรุปได้ว่า การจัดตั้งองค์การเกิดขึ้นมานานพอๆ กับอารยธรรมของมนุษยชาติ และในช่วงก่อนที่จะมีการพัฒนาทฤษฎีองค์การยุคดั้งเดิม รูปแบบการผลิตและการบริหารงานจะเป็นการลองผิดลองถูก (trial and error) และเป็นการทำตามความเคยชิน (rule of

thumb) ซึ่งไม่ได้ช่วยให้เกิดส่งเสริมให้มีการเพิ่มผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (Shafritz, Jay M. & J. Steven Ott. 2001 อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2532 : 183-184) อีกทั้งอำนาจในการบริหารองค์การในช่วงแรกๆ จะอยู่ในการควบคุมของคนเพียงบางกลุ่ม เช่น กษัตริย์ ขุนนาง และพ่อค้า เป็นต้น ประกอบกับการทำงานในยุคนั้นจะใช้แรงงานคนเป็นหลัก ดังนั้น คนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิต และปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้ควบคุมจึงมักอยู่ในรูปแบบของการจ่ายค่าแรง และการให้ความคุ้มครอง หรืออาจใช้การบังคับขู่เข็ญให้ทำงาน เห็นได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับองค์การได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ในยุคเริ่มแรกจนมาถึงยุคปัจจุบัน ทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อดำเนินกิจกรรมขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

روبีน (Robbins, 1983 อ้างถึงในธงชัย สันติวงษ์ , 2545 : 1)) กล่าวว่า องค์การ หมายถึงการทำงานร่วมกันระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้มีการวางแผนประสานงานไว้ล่วงหน้าแล้ว การทำงานของกลุ่มคนดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกงานและหลักลำดับชั้นของอำนาจ

แซนเดอร์ และพลาโน (Chandler & Plano, 1982 อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2532 : 183-184) ได้นิยามไว้ว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มคนซึ่งใช้โครงสร้างออกแบบมาเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

Meriam-Webster's Collegiate dictionary (1993 : 831 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุทธยา, 2551: 1) ได้นิยามว่า องค์การ หมายถึง การกระทำ หรือกระบวนการในการจัดตั้ง โดยเกิดการรวมตัวกันเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ อย่างเป็นเอกภาพ โดยมีโครงสร้างในการบริหารจัดการ มีการวางแผนการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุในสิ่งที่ต้องการ

บราว (Brown, 1954 : 4 อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2532 : 185) กล่าวว่า องค์การ หมายถึงหน้าที่ซึ่งสมาชิกแต่ละคนของหน่วยงานถูกคาดหวังให้ประพฤติปฏิบัติ และถูกคาดหวังความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

แอลเลน (Allen, 1958 : 7-9 อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2532 : 185) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การ หมายถึง โครงสร้างซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้สิ่งมีชีวิตสามารถร่วมกันทำงานได้ดี โดยต้องมีการจัดกลุ่มทำงาน การกำหนดและการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

เบอร์นาร์ด (Barnard, 1938 อ้างถึงใน บุญทัน ดอกไธสง, 2532 : 185) กล่าวว่า องค์การ คือระบบของการร่วมมือร่วมใจ หรือระบบของการประสานกิจกรรมของบุคคลที่มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

อุทัย บุญประเสริฐ (2545 : 6) ได้กล่าวเอาไว้ว่า องค์กรเป็นหน่วยทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รวมตัวกันของสมาชิกจำนวนหนึ่ง มาร่วมทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

เพอร์สัน (Parsons, 1978 : 97 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 6) กล่าวว่า องค์กรเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรอบคอบและมีการปรับปรุงตามกาลเวลา เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างเฉพาะทาง

เกท และคานท์ (Katz & Kahn, 1966 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 6) กล่าวว่า องค์กรคือ ระบบเปิด ที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง โดยระบบนี้จะประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลผลิต

สมิหระ จิตตลดากร (2546) ได้กล่าวถึงองค์กรในเชิงระบบว่า องค์กรจะต้องมีโครงสร้างที่พลวัตร (Dynamic) คือ คนและกระบวนการปฏิบัติงาน และโครงสร้างที่คงที่ (Static) คือ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การแบ่งงาน และการติดต่อสื่อสาร (ทั้งการบัญชาและประสานงาน) เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น องค์กรต้องปรับตัวและประสานกิจกรรมให้สามารถดำเนินการตามภารกิจและหน้าที่ได้

สก็อต (Scott, 1992 อ้างถึงใน สมิหระ จิตตลดากร, 2546) ได้กล่าวสรุปถึงองค์กรเอาไว้ ตามมุมมองของแต่ละสำนัก ดังนี้ 1) สำนักเหตุผลนิยม; องค์กร หมายถึง การรวมกลุ่มคนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ โดยมีโครงสร้างทางสังคมที่มีความเป็นทางการค่อนข้างสูง 2) สำนักธรรมชาตินิยม; องค์กร หมายถึง กลุ่มซึ่งมีผู้มีความสนใจร่วมกันในการอยู่รอดในสังคมและมีพันธะในการทำกิจกรรมร่วมกันโดยใช้โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ 3) สำนักระบบเปิด; องค์กร หมายถึง ระบบของกิจกรรมที่สัมพันธ์กันโดยมีสมาชิกที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยระบบนี้ขึ้นอยู่กับ การแลกเปลี่ยนกับสิ่งต่างๆ ภายใต้วงแวดล้อมขององค์กรนั้น

จากแนวคิดทางวิชาการที่กล่าวถึงสรุปได้ว่า องค์กร หมายถึง หน่วยทางสังคมที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเป็นแหล่งรวมตัวของสมาชิกเพื่อร่วมดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตามบทบาทและหน้าที่ในการเข้าสู่องค์กร เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ลักษณะขององค์กรในอนาคต

เชอร์เมอร์ฮอร์ท และฮันท์ (Schermerhorn & Hant 1999 อ้างถึงใน สุภรณ์ วิชัย, 2546 : 2) ได้กล่าวถึงแนวโน้มของลักษณะองค์กรในระบบการบริหารยุคใหม่ไว้ดังนี้

1. ลดความยาวของสายการสั่งการ (Shorter Chains of Command) โดยตัดชั้นของการจัดการที่ไม่จำเป็นลง ซึ่งจะทำให้โครงสร้างมีความแบนราบมากขึ้น (Flatter Structures)

2. ลดความเป็นเอกภาพการสั่งการ (Less Unity of Command) โดยเปลี่ยนจากเดิมที่เน้นให้บุคลากรรับคำสั่งจากหัวหน้าและรายงานการปฏิบัติงานต่อหัวหน้างานเพียงคนเดียวเป็นหลักตามหลัก Unity of Command Principle ทั้งนี้เพื่อป้องกันความสับสนและความชัดเจนของการมอบหมายงาน แต่ในปัจจุบันที่รูปแบบการทำงานได้เปลี่ยนไป หน่วยงานต่างๆ ได้นำเอาการทำงานในลักษณะทีมข้ามสายงานหรือโครงสร้างการทำงานแบบโครงการมาใช้มากขึ้น จึงให้บุคลากรเริ่มมีผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งคน ดังนั้นในการปฏิบัติงานบุคลากรและผู้ที่เป็หัวหน้างานจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงการลดลงของเอกภาพในการสั่งการ

3. การเพิ่มขึ้นของขอบข่ายในการควบคุม (Wider Spans of Control) เป็นผลสืบเนื่องจากการสั้นลงของสายการสั่งการ ทำให้หัวหน้างานต้องรับผิดชอบบุคลากรในส่วนงานเพิ่มขึ้น

4. การมอบอำนาจและหน้าที่ (More Delegation and Empowerment) การมอบอำนาจและหน้าที่ไปยังระดับต่างๆ ให้มากขึ้น ให้มีสิทธิในการใช้ทรัพยากรและการตัดสินใจในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นหรือบุคคลนั้นโดยตรง

5. การสร้างดุลยภาพระหว่างการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ (Decentralization with Centralization) ในขณะที่แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการทำงาน จึงมีการเพิ่มการมอบหมายงานและการกระจายงานไปยังระดับต่างๆ เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายถึงหน่วยงานในระดับสูงขององค์การจะต้องสูญเสียอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมตามไปด้วย การตรวจสอบและควบคุมยังมีความจำเป็นสำหรับผู้บริหารในองค์การอยู่ ดังนั้นการนำเอาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสารเข้ามาประยุกต์ใช้จะช่วยใหักระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมของผู้บริหารระดับต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ

6. การลดจำนวนพนักงาน (Reduced Use of Staff)

วัชรพงษ์ อินทรวงศ์ (2552) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่ช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการในภาพรวมที่ยึดกรอบการจัดการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management/NPM) และทฤษฎีองค์การ ที่เหมาะสมว่า ควรจะต้องมีลักษณะของโครงสร้างที่มีความอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ของกระบวนการทำงาน การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่างๆ มากขึ้น เพื่อส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของศักยภาพในการแข่งขัน โดยเฉพาะโครงสร้างที่มีลักษณะทีมจัดการตนเอง (Self-Management)

Nonaka & Takeuchi (1995 อ้างถึงใน วัชรพงษ์ อินทรวงศ์, 2552 :12) ได้กล่าวถึงลักษณะขององค์การที่มีผลในเชิงบวกต่อกระบวนการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ว่า ควรจะประกอบด้วยโครงสร้างองค์การที่มีความเป็นทางการ (Formal Organizational Structure) ในระดับที่เหมาะสม มีการแบ่ง

ลำดับชั้นในการบังคับบัญชาต่ำ (Non-Hierarchical) และ โครงสร้างองค์กรที่มีการบริหารจัดการตนเอง (Self-Organizing Organizational Structure)

เฮนรี มินท์เบิร์ก (Henry Mintzberg 1983 : 9-11 อ้างถึงใน รุ่งนภา ตาอินทร์, 2551 :14) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบขององค์กรที่มีประสิทธิภาพมี 5 องค์ประกอบหลัก คือ 1) องค์ประกอบหลักขององค์กร 5 ส่วน 2) การประสานงานองค์กร 5 แบบ 3) สายงานการบังคับบัญชา 5 แบบ 4) ตัวแปรในการออกแบบองค์กร 9 ตัวแปร และ 5) ปัจจัยองค์ประกอบโครงสร้างองค์กรตามสถานการณ์ 5 ปัจจัย

เสนห์ จุ้ยโต (2548) กล่าวว่า ในการบริหารองค์การสมัยใหม่องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์การใหม่ และเห็นว่าองค์การสมัยใหม่ควรมีการนำหลัก 5 เอส มาพิจารณาในการปรับปรุงองค์การ ดังนี้

1. SMALL : จีวแต่แจ้วคุณภาพ ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่
1) S = Shamrock Organization องค์กรที่มีลักษณะ 3 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนงานหลัก ส่วนงานรับเหมาช่วงและส่วนงานชั่วคราว 2) M = Merit System หมายถึง ระบบคุณธรรมที่ยึดคนดีมีความรู้ความสามารถเท่านั้น 3) A = Architect หมายถึง สถาปนิกองค์กรที่ต้องออกแบบองค์การให้สอดคล้องต่อความต้องการของลูกค้า 4) L = Little Area หมายถึง ขอบเขตพื้นที่เล็กกลง เพื่อให้สามารถบริการลูกค้าโดยแบ่งเขตพื้นที่ 5) L = Linking Pin Concept แนวคิดหมุดเชื่อมโยงที่ต้องมีการผนึกกำลังร่วมสู่ความเป็นเลิศขององค์การ

2. SMART : ฉลาดทรงภูมิปัญญา มีองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่ 1) S = Shared Vision หมายถึง วิสัยทัศน์ร่วมต้องสร้างจินตนาการร่วมกันทั้งผู้บริหารและพนักงาน 2) M = Mental Model หมายถึง ความคิดที่สะท้อนความคิดแบบวิทยาศาสตร์ มีการทดลองวิจัย สืบหาและปรับปรุงงานด้วยการหาวิธีการที่ดีกว่า 3) A = Ability ความสามารถของผู้บริหารและพนักงานต้องอยู่ในระดับมาตรฐาน 4) R = Readiness ความพร้อมสรรพทั้งด้านการวางแผนเตรียมการ การประกันคุณภาพองค์กร 5) T = Technology เทคโนโลยีสารสนเทศที่ก่อให้เกิดการทำงานและบริการที่รวดเร็วมากขึ้น

3. SMILE : ยิ้มแย้มเปี่ยมน้ำใจ มีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้ 1) S = Sense of Belonging หมายถึง ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่ง เป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนขององค์กร 2) M = Music หมายถึง องค์กรที่มีสุนทรียภาพ มีเสียงเพลง มีความฉลาดทางอารมณ์ 3) I = Impression หมายถึง ความประทับใจเหนือความคาดหวัง 4) L = Loveliness เป็นองค์กรที่น่ารักสำหรับทุก ๆ คน ทั้งเรา เพื่อนร่วมงานและลูกค้า 5) E = Enjoy หมายถึง ทำงานด้วยความสนุกท้าทายและอยากจะทำ

4. SMOOTH : ร่วมมือไร้ขัดแย้ง มีองค์ประกอบ 6 ประการ คือ 1) S = Synergism หมายถึง ระบบการผนึกกำลังร่วมมือของทุกฝ่าย 2) M = Motivation หมายถึง การจูงใจ ใครทำได้ดี ทำมากจ่ายมาก ทำน้อยจ่ายน้อย 3) O = Optimistic หมายถึง การมองโลกในแง่ดี ส่งเสริมให้คนริเริ่ม

สร้างสรรค์มากขึ้น 4) O = Open-minded หมายถึง การเปิดใจที่องค์การต้องจริงใจซึ่งกันและกัน (5) T = Teamwork หมายถึง การทำงานเป็นทีม 6) H = Honesty หมายถึง ความซื่อสัตย์ มีอะไรก็แบ่งปันกัน

5. SIMPLIFY: ทำเรื่องยากให้ง่ายและเร็ว มีองค์ประกอบ 8 ประการ คือ 1) S = Speed หมายถึง ความรวดเร็ว มุ่งสู่คิดล่วงหน้า กระทำล่วงหน้า 2) I = Informal หมายถึง ไม่เป็นทางการ บริการตลอดเวลาไม่จำกัดเฉพาะเวลาราชการ 3) M = Method หมายถึง วิชาการที่จะต้องหาขั้นตอนและกระบวนการทำงานที่เร็วกว่า 4) P = Procedure หมายถึง วิธีปฏิบัติงานที่ทำให้งานนั้นดีขึ้น 5) L = Lateral Thinking หมายถึง การคิดรอบด้านหรือด้านข้าง ในลักษณะของการสร้างสรรค์ 6) I = Indicator หมายถึง องค์การต้องสร้างมาตรวัดเพื่อการเทียบแข่ง 7) F = Function ทำเกินหน้าที่ องค์การจะยึดภารกิจ โครงสร้าง และลูกค้าเป็นสำคัญ 8) Y = Youthfulness องค์การต้องปรับให้กระฉับกระเฉง ให้คล่องตัวเร็ว

ประเภทขององค์การ

นักวิชาการส่วนใหญ่ได้จัดแบ่งประเภทของการจัดโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ 1) โครงสร้างองค์การที่เป็นทางการ และ 2) โครงสร้างองค์การที่ไม่เป็นทางการ (Stoner, 1978 : 316, Lunenberg & Omstein, 1996: 27-28 อ้างถึงใน จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545 : 19) นอกจากนี้ ยังอาจจัดประเภทขององค์การได้ ดังนี้

1. การจัดองค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Structure) โดยองค์การที่จัดขึ้นจะมีการจัดแบ่งสาขางาน โดยถือเอาประเภทของงานหรือหน้าที่ในการทำงานต่างๆ เป็นหลัก
2. การจัดองค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วยงาน (Divisional Structure) ในการจัดองค์การประเภทนี้ อาจแบ่งออกโดยยึดถือหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันแต่ที่นิยมกันมากคือ การจัดแบ่งออกตามผลิตภัณฑ์และการจัดแบ่งออกตามพื้นที่
3. การจัดแบบผสม มักเป็นองค์การที่จัดแบ่งขึ้นโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับขององค์การเป็นหลัก การจัดกลุ่มกิจกรรมหรือการจัดแผนงานในระดับต่างๆ จะไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ขึ้นกับความเหมาะสมกับบริบทขององค์การ การจัดโครงสร้างแบบผสมอาจใช้หลักเกณฑ์ของการแบ่งตามหน้าที่ แบ่งตามผลิตภัณฑ์ แบ่งตามพื้นที่ผสมกันในแต่ละระดับขั้นก็ได้
4. การจัดองค์การแบบ Matrix เป็นการจัดองค์การที่พยายามรักษาสมดุลระหว่างหน้าที่และฝ่ายผลิตให้พอเหมาะกัน ลักษณะที่สำคัญ คือ การให้อำนาจ 2 ตำแหน่งหน้าที่ แทนที่จะเป็นเพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งมักจะไม่ค่อยพบ แต่มักนำไปใช้กับองค์การที่มีขนาดใหญ่
5. การจัดองค์การแบบสาขางานหลักและสาขางานให้คำปรึกษา (Line and staff organization) เป็นการจัดองค์การในปัจจุบันที่ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานหลัก มีสายบังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่และ 2) กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำ

มินซ์เบิร์ก (Henry Mintzberg 1989 : 159 อ้างถึงในดำรงค์ วัฒนา, 2544: 12) ได้กล่าวถึงปัจจัยหลายอย่าง เช่น กลไกการประสานงาน (Coordinating Mechanism) กลุ่มและองค์ประกอบสำคัญขององค์การ (The Parts and People of Organization) ความเฉพาะเจาะจงของงาน การกระจายอำนาจ ขนาดองค์การ ระบบเทคโนโลยีที่องค์การใช้ปฏิบัติงาน สิ่งแวดล้อมภายนอก รวมทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เป็นต้น มาใช้ในการจำแนกองค์การออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. องค์การแบบเรียบง่าย (Simple Organization) หรือ องค์การประกอบการ (The Entrepreneurial Organization) เป็นองค์การที่มีระบบการประสานงานแบบสั่งการโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา
2. องค์การแบบกลไก (Machine Organization) เป็นองค์การที่มีระบบประสานงานโดยใช้มาตรฐานกระบวนการปฏิบัติงานเป็นหลัก
3. องค์การขยาย (Divisionalized Form หรือ Diversified Organization) เป็นองค์การที่มีการขยายตัวจากองค์การกลไก พื้นฐานการประสานงานโดยใช้มาตรฐานของผลผลิตเป็นหลัก
4. องค์การวิชาชีพ (Professional Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้มาตรฐานของทักษะและความรู้
5. องค์การนวัตกรรม (Adhocracy or Innovative Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้การสื่อสารทางตรงระหว่างเพื่อนร่วมงานเป็นหลัก
6. อุดมการณ์และองค์การพันธกิจ (Ideology and the Missionary Organization) เป็นองค์การที่มีรากฐานการสร้างองค์การจากอุดมการณ์หรือความเชื่อและค่านิยม ซึ่งแตกต่างจากองค์การทั่วไป และในบางองค์การมีความเข้มแข็งมากจนกระทั่งโครงสร้างทั้งหมดถูกสร้างขึ้นจากอุดมการณ์ จนกระทั่งเรียกได้ว่าเป็นองค์การพันธกิจ (Missionary Organization)
7. การเมืองและองค์การการเมือง (Politics and Political Organization) โดยกล่าวว่าองค์การทุกแห่ง มีกระแสการเมืองไหลเวียนอยู่ในองค์การอาจมากหรือน้อยแตกต่างกันออกไป ในด้านหนึ่งการเมืองอาจถูกมองว่าเป็นภาวะความเจ็บป่วยขององค์การ แต่อีกด้านหนึ่งการเมืองอาจได้รับการพิจารณาว่าเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดระบบความเข้มแข็งเพราะมันไปกระตุ้นการป้องกันตัวและการปรับตัวขององค์การให้เกิดขึ้น

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2547 : 14) กล่าวว่า การจัดองค์การและระบบงานมักจะคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการทำงานเป็นกรอบกำกับ โดยทั่วไปการจัดองค์การมักแบ่งเป็น 2 แบบ คือ

1. องค์การที่เป็นระบบทางการ
2. องค์การที่ไม่เป็นทางการ หรือ โครงสร้างนอกระบบ

แต่ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องการจัดองค์การและระบบงานได้ก้าวหน้าไกลจากองค์การแบบตายตัวหรือแบบที่เป็นทางการ คือ ก้าวไปสู่การจัดองค์การและการบริหารในรูปแบบเมทริกซ์ (Matrix) ในรูปแบบการบริหารโครงการ (Project Management) และการบริหารแบบเครือข่าย (Network) แบบ Cluster และแบบต่างๆ จำนวนมาก และในอนาคตองค์การจะมีลักษณะเป็นแบบ Information-based Organization มากยิ่งขึ้น

องค์การที่มีประสิทธิผล

กล่าวได้ว่า องค์การในแต่ละยุคก็ได้มีจุดเน้นที่ให้เกิดความสอดคล้องของแต่ละบริบท จึงได้มีการพัฒนาการของปัจจัยทางการบริหารภายในองค์การในด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น ในการศึกษาองค์การครั้งนี้จึงได้นำแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยองค์การที่มีประสิทธิผลมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งมีแนวคิดที่สอดคล้องกัน ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2550 : 8) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการบริหารองค์การไว้ 6 ปัจจัย ดังนี้ 1) วัฒนธรรมองค์การ 2) นโยบาย 3) โครงสร้างองค์การ 4) เทคโนโลยี 5) ทรัพยากรการบริหาร และ 6) ภาวะผู้นำ

เฟรช และเบล (French & Bell, 1984 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2550 : 8) กล่าวว่า ภายในองค์การที่มีประสิทธิผลควรประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ หลายปัจจัย ซึ่งมีความสัมพันธ์และส่งผลต่อกันโดยแบ่งเป็น 6 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเป้าหมาย 2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี 3) ปัจจัยด้านภาระงาน 4) ปัจจัยด้านโครงสร้าง 5) ปัจจัยด้านคน และ 6) ปัจจัยด้านการประสานกับสิ่งแวดล้อมภายนอก

โรเบิร์ต ทอม และจูเลียน (Robert Waterman, Tom Peter & Julien Phillips 1980 อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ, 2548 : 125) ได้ร่วมกันศึกษาถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยภายในองค์การที่ส่งผลต่อระดับประสิทธิผลในการทำงาน และเสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ รวม 7 ประการซึ่งประกอบด้วย กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) โครงสร้างองค์การ (Structure) ระบบการปฏิบัติงาน (System) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) สมาชิก (Staff) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) และ ค่านิยมร่วม (Shared values) โดยความคิดของ McKinsey เห็นว่า กลยุทธ์ขององค์การจะถูกดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อ S ทั้ง 7 มีความสอดคล้องกัน โดยตัวแปรทางองค์การทั้ง 6 ตัวแรกจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนกัน เพื่อนำไปสู่ค่านิยมร่วมขององค์การ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงถึงความเชื่อ ปรัชญาและอุดมการณ์ขององค์การ และเป็นการสร้างวัฒนธรรมขององค์การนั่นเอง

เคสต์ และเจมส์ (Kast & James 1973 อ้างถึงใน เสาวณี ตรีพุทธรัตน์, 2547) กล่าวว่า ในองค์การจะมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะสภาพแวดล้อมขององค์การนั้นๆ แต่อย่างไร

ก็ตามองค์ประกอบที่เหมาะสมควรมี 4 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง 2) ปัจจัยด้านมนุษย์และวัฒนธรรม 3) ปัจจัยด้านยุทธวิธี และ 4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

บาร์ทอล และคนอื่น ๆ (Bartol & Other, 1998 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ, 2543 : 7) ได้เสนอแนวคิดว่า องค์การควรประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง 2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี 3) ปัจจัยด้านคน และ 4) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

สุทธิพงษ์ ยงศ์กมล (2543) ได้ศึกษาและสังเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก และ 12 ปัจจัยย่อย ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ประกอบด้วย 2 ปัจจัยย่อย คือ ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านเทคโนโลยีองค์การ 2) ปัจจัยด้านลักษณะของสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย 2 ปัจจัยย่อย คือ ด้านวัฒนธรรมองค์การ และด้านบรรยากาศองค์การ 3) ปัจจัยด้านลักษณะบุคลากร ประกอบด้วย 5 ปัจจัยย่อย คือ ด้านการรับรู้ ด้านทัศนคติและค่านิยม ด้านบุคลิกภาพ ด้านการเรียนรู้ และด้านการจูงใจ 4) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 ปัจจัยย่อย คือ ด้านการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ด้านการกำหนดกลยุทธ์ และด้านการปฏิบัติตามกลยุทธ์

เพนเดอบูรี กราว และเมอร์ตอน (Pendlebury, Grouard & Meston, 1999 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุษรยา, 2551 : 10) ได้อธิบายองค์ประกอบขององค์การว่าประกอบด้วย 5 ประการ คือ 1) กลยุทธ์ 2) โครงสร้าง 3) ระบบ 4) วัฒนธรรม และ 5) รูปแบบการบริหารจัดการ

มอร์แกน (Morgan, 1997 อ้างถึงใน วิบูลย์ ไทวณะบุตร และภาวิดา ธาราศิริสุทธิ, 2542 : 75) ได้เสนอแนวคิดโครงสร้างตามสถานการณ์ว่าหากสิ่งแวดล้อมและระบบย่อยภายในองค์การ ได้แก่ กลยุทธ์ เทคโนโลยี ลักษณะคน โครงสร้างองค์การ และการจัดการ มีความสอดคล้องกัน (Fit) ย่อมนำไปสู่ประสิทธิภาพขององค์การ

จากแนวคิดในการศึกษาปัจจัยองค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุผลสำเร็จตามภารกิจทั้งในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ทำให้สรุปแสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ปัจจัยองค์การที่มีประสิทธิผล

	ดีน	French & Bell	McKinsey	Kast & James	March	Bartol & other	สุทธิพงษ์	Pendlebury, Grouard & Meston	Morgan
วัฒนธรรมองค์การ	✓		Style	✓		✓	✓	✓	
นโยบาย	✓		Strategy	ยุทธวิธี			✓	กลยุทธ์	กลยุทธ์
โครงสร้างองค์การ	✓	✓	Structure	✓	✓	✓	✓	✓	✓
เทคโนโลยี	✓	✓	System	✓	✓	✓	✓	ระบบ	✓
ทรัพยากรการบริหาร	✓							การบริหารจัดการ	การจัดการ
ภาวะผู้นำ	✓		Style						
ภาระงานในองค์การ		✓	Skill		✓				
บุคลากร (อยู่ในทรัพยากรการบริหาร)		✓	Staff	✓	✓	✓	✓		✓
เป้าหมาย		✓	Shared values						

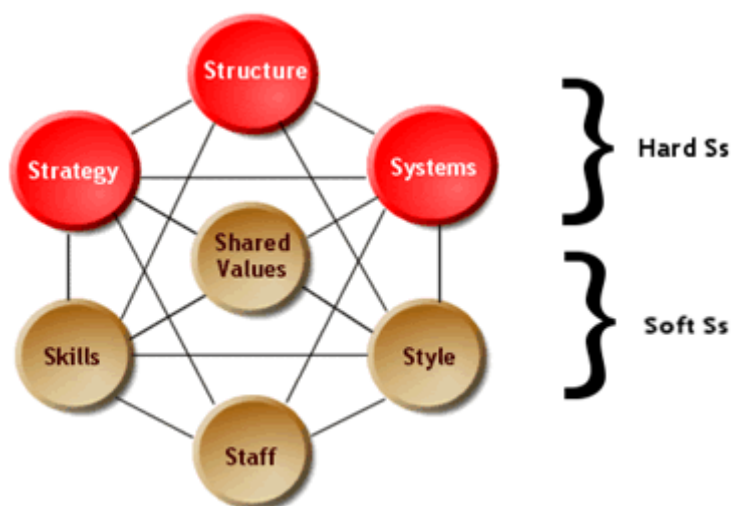
ในการศึกษาครั้งนี้ได้มีการทบทวนวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเอกสารทางวิชาการ รวมถึงได้ปรึกษากับกรรมการที่ปรึกษา ทำให้สามารถสรุปถึงปัจจัยองค์การที่มีประสิทธิผล โดยนำตัวแบบของ McKinsey มาเป็นตัวแปรในการศึกษา ดังนี้

McKinsey 7 s Framework

โรเบิร์ต ทอม และจูเลียน (Robert Waterman, Tom Peter & Julien Phillips 1980 อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ, 2548 : 125) ได้ร่วมกันศึกษาถึงองค์ประกอบหรือปัจจัยภายในองค์การที่ส่งผลต่อระดับประสิทธิผลในการทำงาน และเสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์กรเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ รวม 7 ประการซึ่งประกอบด้วย กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) โครงสร้างองค์การ (Structure) ระบบการปฏิบัติงาน (System) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) สมาชิก (Staff) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) และ ค่านิยมร่วม (Shared values) โดยความคิดของ McKinsey เห็นว่า กลยุทธ์ขององค์กรจะถูกดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อ S ทั้ง 7 มีความสอดคล้องกัน โดยตัวแปรทางองค์การทั้ง 6 ตัวแรกจะต้องสอดคล้องและสนับสนุนกัน เพื่อนำไปสู่ค่านิยมร่วมขององค์กร ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงถึงความเชื่อ ปรัชญาและอุดมการณ์ขององค์กร และเป็นการสร้างวัฒนธรรมขององค์กรนั่นเอง ดังนั้น ในเบื้องต้นก่อนการพัฒนากิจการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้สภาพความเป็นจริงของ

องค์การว่า มีสมรรถนะอย่างไรเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้มีศักยภาพในระดับที่สูงขึ้นและสอดคล้องกับการไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของ McKinsey 7 s Framework



(สมยศ นาวิการ, 2548 : 125)

องค์ประกอบทั้ง 7 ประการได้ถูกแบ่งออกเป็น ส่วนที่เรียกว่า Hard S's และ Soft S's โดยส่วนที่เป็น Hard S's ประกอบด้วย

1. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) หมายถึงแบบแผนหรือสิ่งที่องค์การได้วางแผนเพื่อตั้งรับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก ซึ่งกลยุทธ์ถือเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ เช่น องค์การอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์การมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา ดังนั้น กลยุทธ์ถือได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะจะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใด การทำงานจึงจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (อ้างถึงใน จินตนา บุญบงการ และณัฐพันธ์ เจริญนันท์, 2544 : 12) กล่าวว่า กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยมหรือวิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้อุปบายต่างๆซึ่งเป็นความหมายที่เกี่ยวข้องกับการสงครามหรือการต่อสู้ที่ต้องใช้ความคิดและชั้นเชิง

สมยศ นาวิการ (2548 : 3) กล่าวว่ากลยุทธ์ หมายถึง วิธีทางที่องค์กรจะดำเนินการเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้อุปสรรคและโอกาสภายในสภาพแวดล้อมภายนอก และ ทรัพยากรและความสามารถภายในองค์กร กลยุทธ์จะให้ความเข้าใจพื้นฐานว่าองค์กรจะแข่งขัน อย่างไร

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2542 : 4) กล่าวว่า iva กลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจที่ สัมพันธ์กับการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เป็นการตัดสินใจบนฐานของสมมติฐาน การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคต

2. โครงสร้างองค์การ (Structure) หมายถึง เกณฑ์หรือโครงสร้างที่กำหนดผังการทำงาน และการประสานงานขึ้นมาจากแผนกลยุทธ์ ขนาดขององค์การรวมไปถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่ง การจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการกิจ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้ ผู้ปฏิบัติเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ รวมถึงช่วยให้ บุคลากรได้ทราบถึงขอบเขตและความรับผิดชอบ เกิดความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ทั้งยังทำให้ ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การทำงาน ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อีกด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิด ทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

เซอร์เมอร์ธอร์นและแฮนท์ (Schermerhorn and Hant 1999 อ้างถึงใน สุภรณ์ วิชัย, 2546 : 8) ได้อธิบายความหมายของโครงสร้างองค์การไว้ว่าเป็นระบบของการทำงาน ที่แสดงให้เห็น ความสัมพันธ์ของการสั่งการ การรายงาน การประสานงาน โดยอาศัยกระบวนการสื่อสารเป็นตัวเชื่อมโยง โดยสามารถจำแนกโครงสร้างองค์การได้เป็น 2 ลักษณะคือ โครงสร้างองค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Structure) และโครงสร้างองค์การอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Structure)

ดาฟท์ (Daft 1986 อ้างถึงใน อ้างถึงใน สุภรณ์ วิชัย, 2546 : 9) กล่าวว่า โครงสร้าง องค์การเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมดภายในองค์กรดังนี้ 1) โครงสร้างองค์การ อธิบายถึง การจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์การ 2) เป็นสิ่งที่กำหนด ความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ การจัดลำดับการบังคับบัญชา ช่วงการควบคุมของผู้บริหาร 3) โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่แสดงถึงการจัดกลุ่มของบุคคลและการจัดกลุ่มของงานภายในองค์กร 4) เป็นการออกแบบระบบที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน ตลอดจนความร่วมมือในแนวราบและแนวตั้ง

3. ระบบการปฏิบัติงาน (System) หมายถึงระบบการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นทางการและไม่ เป็นทางการภายในองค์กร ซึ่งระบบการปฏิบัติงานขององค์การจะเป็นการรวบรวมองค์ประกอบที่ สำคัญทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุผลสำเร็จ เพื่อนำมาจัดลำดับขั้นตอนในการดำเนินงานให้มี

ประสิทธิภาพสำหรับการบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ สำหรับการจัดระบบการทำงานในองค์กรมักประกอบด้วย ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) เป็นต้น เพื่อช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

บานาทัไฮ (Banathy 1968 อ้างถึงใน กิดานันท์ มลิทอง 2543 : 74) ได้กล่าวถึงระบบไว้ว่า หมายถึง การรวบรวมสิ่งต่างๆ ทั้งหลายที่มนุษย์ได้ออกแบบและสร้างสรรค์ขึ้นมา เพื่อสามารถนำสิ่งเหล่านั้นมาจัดดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

ประจักษ์ เติญจและศิษฐ์ วงษ์กมลเศรษฐ์ (2537 : 24) ได้กล่าวถึงระบบไว้ว่า หมายถึงวิธีการใดๆ ที่ได้รับการจัดไว้อย่างเป็นระเบียบเพื่อเป็นหลักให้สามารถทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นเป้าหมายในวงกว้างหรือในวงแคบก็ได้

กิดานันท์ มลิทอง (2543 : 74) ได้กล่าวถึงระบบ (System) ว่า คือส่วนรวมทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยส่วนย่อยหรือส่งต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอาจจะเกิดโดยธรรมชาติ เช่น ร่างกายมนุษย์ซึ่งประกอบด้วยระบบการหายใจ การย่อยอาหาร ฯลฯ โดยแต่ละระบบต่างทำงานของคนแล้วมาสัมพันธ์กัน เพื่อให้ร่างกายสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ หรือเป็นสิ่งที่มนุษย์ออกแบบและสร้างสรรค์ขึ้นอย่างมีระเบียบแล้วนำส่งเหล่านั้นมารวมกันเพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุจุดหมายที่วางไว้

ลูดวิง วอน เบอรทาเลนไฟ (Ludwig Von Bertalanffy 1956 อ้างถึงใน รุ่งนภา ตาอินทร์ , 2551: 17) ได้กล่าวถึงระบบว่า หมายถึง องค์กรรวม (Wholeness) ซึ่งประกอบด้วยส่วนย่อยๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และความสัมพัทธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยหลักสำคัญ คือ ผลกระทบของความร่วมมือกันทำงาน (Synergistic Effect) ซึ่งระบบจะประกอบด้วย 4 ปัจจัยหลัก คือ 1) สิ่งต่างๆ (Objects) อันเป็นส่วนประกอบต่างๆ หรือสมาชิกขององค์กรรวม ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งของทางกายภาพที่จับต้องได้หรือเป็นนามธรรมหรือทั้งสองส่วน ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของระบบนั้นๆ 2) คุณลักษณะ (Attributes) หรือเอกลักษณ์ของระบบ ของส่วนต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นระบบอย่างมีโครงสร้าง 3) มีความเกี่ยวข้องไม่เป็นอิสระต่อกัน (Interdependence) กับสิ่งต่างๆ ที่เป็นการส่งผลกระทบต่อกันและกันหรือการพึ่งพาอาศัยกัน และ 4) มีความสัมพันธ์กัน (Relationships) ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ของส่วนย่อยของระบบที่มีต่อส่วนรวมหรือองค์กรรวม

สำหรับส่วนที่เป็น Soft S's ประกอบด้วย

4. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบ่งเป็น 2 ส่วนดังนี้คือ 1) วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ ธรรมเนียม ซึ่งได้พัฒนาจนกลายมาเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์และลักษณะขององค์กร และ 2) รูปแบบการบริหาร หมายถึง การพิจารณาที่พฤติกรรมและการกระทำ

ของผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นการใช้เวลา หรือความสนใจในด้านต่างๆ ของผู้บริหาร (ภาวะผู้นำ) ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการเป็นแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเกิดความกระตือรือร้นในการขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารขององค์กรจึงมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ซึ่งผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลและสามารถเชื่อมโยงนโยบายขององค์กรกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติให้ไปด้วยกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

เอ็ดการ์ ชิน (Edgar H. Schein 1992 อ้างถึงใน สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2545 : 4) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง รูปแบบของข้อสมมติฐานพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีมองที่ดี วิธีคิดที่ดี และการสร้างความรู้สึที่ดีที่ถูกต้องในหมู่สมาชิกขององค์กรที่ได้สั่งสมมาในอดีตจากประสบการณ์ที่ได้มาจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปรับตัวขององค์กรต่อภายนอก และการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในและมีการถ่ายทอดข้อสมมติฐานพื้นฐานดังกล่าวสู่สมาชิกใหม่ขององค์กร

ประเมิน นาคงดี (2549 : 6) ได้กล่าวถึงวัฒนธรรมองค์กรว่า หมายถึงค่านิยมร่วมที่มีลักษณะเด่น ช่วยยึดเหนี่ยวระหว่างสมาชิกขององค์กรไว้ด้วยกัน โดยมีการสืบทอดผ่านสื่อสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่น คำขวัญ สุภาษิต ตำนาน นิทาน เรื่องสั้น เป็นต้น

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544 : 31) ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นระบบของค่านิยม ความเชื่อและพฤติกรรมร่วมกันของคนในองค์กร ซึ่งเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างในการสร้างบรรทัดฐานของกลุ่ม โดยที่วัฒนธรรมจะช่วยให้บุคคลรู้ว่าเขาจะต้องทำอะไรและต้องประพฤติหรือมีพฤติกรรมอย่างไร

กิติ ตยัคคานนท์ (2543 : 21) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการจูงใจผู้อื่นให้มีความกระตือรือร้นที่จะแสวงหาเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน ซึ่งภาวะผู้นำโดยพื้นฐานจะวัดจากพฤติกรรมของแต่ละบุคคล มิได้วัดจากคุณลักษณะของแต่ละบุคคล ดังนั้น ผู้นำจึงต้องเป็นผู้ให้ทั้งงานและกำลังใจในทางจิตวิทยาแก่ลูกน้อง ผู้นำจะมีบทบาทเหมือนแบบจำลอง ที่ผสมผสานความชำนาญด้านเทคนิค ด้านบุคคลและด้านความคิดเข้าไว้ด้วยกัน

ดิน ปรัชญพุทธิ (2543 : 617-618) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถจูงใจผู้อื่นและความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ รวมถึงสามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนเพื่อให้ผู้ตามทำงานได้อย่างมีขวัญและกำลังใจ

5. สมาชิก (Staff) หมายถึง การบริหารบุคคลในฐานะทุนมนุษย์ขององค์กร ซึ่งในการทำงานนั้น สมาชิกขององค์กรถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรมากที่สุด ซึ่งกล่าวได้ว่า องค์กรจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่ ขึ้นกับคุณภาพของสมาชิกนั่นเอง ดังนั้น

การบริหารจัดการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับสมาชิกขององค์กรจึงต้องมีความสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อช่วยให้สมาชิกมีศักยภาพในระดับที่สูงขึ้นและตรงกับความต้องการขององค์กร รวมถึงช่วยให้การขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับสูง ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

ดิน ปรัชญพฤต (2550 : 56) กล่าวว่า iva หากองค์กรสามารถมี หรือทำให้มีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพได้แล้วก็จะช่วยให้การบริหารทรัพยากรอื่น ๆ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตามไปด้วย และสามารถนำจะองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือความล้มเหลว

บรรยงค์ โตจินดา (2543 : 16) กล่าวว่า ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร และองค์กรจะประสบความสำเร็จได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับมนุษย์ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการ ดังนั้น ทรัพยากรมนุษย์จึงถือได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนองค์กรให้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรต้องการ

6. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) หมายถึง ความสามารถพิเศษ หรือสิ่งที่ต้องการทำได้ดีที่สุด รวมไปถึงวิธีในการขยายและพัฒนาความสามารถนั้น ซึ่งทักษะความรู้ ความสามารถของสมาชิกในการปฏิบัติงานขององค์กร ถือเป็นสิ่งที่ต้องการต้องให้ความสำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมเพื่อพัฒนาให้มีศักยภาพสูงขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร ทั้งนี้ ทักษะความรู้ความสามารถของสมาชิกในการปฏิบัติงานสามารถแยกออกเป็น 2 ด้าน คือ 1) ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่และลักษณะงานที่รับผิดชอบเช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม และ 2) ทักษะความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and special talents) เป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรควรต้องมุ่งเน้นทักษะทั้ง 2 ด้านควบคู่กันไป ทั้งนี้ จากการศึกษาเพิ่มเติมทำให้พบว่า มีแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันมีดังนี้

รัชนิวรรณ วนิชย์ถนอม (2551) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ทักษะหมายถึง ความชัดเจนและความชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งบุคคลสามารถสร้างขึ้นได้จากการเรียนรู้

จักรกฤษ สิงห์ศิริรักษ์ (2551) ได้กล่าวถึงทักษะว่า หมายถึงความสามารถในการจัดการกับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนอื่นๆ ซึ่งนำไปสู่ระดับการปฏิบัติตามที่ต้องการ

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (อ้างถึงใน รัชนิวรรณ วนิชย์ถนอม, 2551) ได้ให้ความหมายของทักษะว่า เป็นการกระทำซ้ำๆ เป็นขั้นตอนการกระทำที่มีจุดหมายในแต่ละสถานการณ์ และเป็นการใช้ความรู้ประยุกต์ให้เข้ากับการแก้ปัญหา ตัดสินใจในเหตุการณ์ต่างๆ ได้ ดังนั้น ทักษะ คือ พฤติกรรมที่ทำไปเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ในแต่ละสถานการณ์

7. ค่านิยมร่วม (Shared values) หมายถึง แนวความคิดที่องค์กรได้สร้างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องนำทางในการทำงานของคนในองค์กร ซึ่งค่านิยมร่วมจะช่วยให้สมาชิกขององค์กรเห็นถึงคุณค่าหรือเป้าหมายที่สำคัญขององค์กร และถือเป็นการแนะนำแนวคิดหรือความคิดพื้นฐานขององค์กรที่องค์กรจะต้องการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อสร้างพื้นฐานความรู้และความเข้าใจให้แก่สมาชิกในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการยอมรับจากสมาชิก และช่วยทำให้เกิดความเข้มแข็งขององค์กรได้ในที่สุด

พรนพ พุกกะพันธ์ (2544: 17) ให้ความหมายไว้ว่า ค่านิยม คือ กฎเกณฑ์มาตรฐานหรือคุณค่าที่องค์กรนั้นคาดหวัง หรือต้องการจะให้เป็น มีรากคำศัพท์มาจากคำว่า Valor ซึ่งหมายถึง “แรง” ค่านิยมจึงเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของแรงที่นำเราไปสู่การปฏิบัติ เป็นสิ่งที่หยั่งรากฝังลึก และเกี่ยวข้องกับอารมณ์ ซึ่งเปลี่ยนแปลงได้ยาก

ภัทราวดี ศรีสมลักษณ์ (2550) ได้กล่าวว่า ค่านิยม หมายถึง ความเชื่อต่อสิ่งต่างๆ ของบุคคลในสังคมที่เห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าควรแก่การประพฤติปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตนเองและสังคม โดยค่านิยมของบุคคลจะแฝงอยู่ภายใน ความคิด อารมณ์ ความรู้สึกและเจตคติ

พนัส หันนาคินทร์ (2542 : 126) ให้ความหมายว่า ค่านิยม หมายถึง การยอมรับนับถือและพร้อมที่จะปฏิบัติตามคุณค่า ที่คนหรือกลุ่มคนมีอยู่ต่อสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นวัตถุ ความคิด อุดมคติ รวมทั้งการกระทำด้านเศรษฐกิจ สังคม จริยธรรม และสุนทรียภาพ ทั้งนี้ โดยการประเมินค่าจากทัศนะต่างๆ โดยถ้อยถ้วนและรอบคอบแล้ว

จากการศึกษาแนวคิดทางวิชาการดังกล่าวของปัจจัยองค์กรที่มีประสิทธิผล เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการพัฒนาองค์กรได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งปัจจัยองค์กรที่มีประสิทธิผลประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ขององค์กร 2) โครงสร้างองค์กร 3) ระบบการปฏิบัติงาน 4) รูปแบบการบริหารจัดการ 5) สมาชิก 6) ทักษะ และ 7) ค่านิยมร่วม

ตัวแปร	ประเด็นในการศึกษา
Strategy	1. ความเข้าใจถึงเป้าหมายขององค์กร 2. การให้ความร่วมมือต่อกิจกรรมขององค์กร 3. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเป้าหมายขององค์กร 4. การขับเคลื่อนภารกิจขององค์กร
Structure	1. การประสานงานภายในองค์กร 2. การควบคุมบังคับบัญชา 3. ความรวดเร็วในการทำงาน 4. ความสอดคล้องต่อภารกิจ

System	1. ขั้นตอนการทำงาน 2. ความเชื่อมโยงของกิจกรรม 3. การมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับงาน 4. การปรับปรุงระบบงาน
Style	1. ความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กร 2. การสร้างอุดมการณ์ในการทำงาน 3. การจูงใจของหัวหน้างาน 4. ความเชื่อมั่นที่มีต่อหัวหน้างาน
Staff	1. ระบบการคัดเลือกพนักงานที่เหมาะสมกับงาน 2. การมอบหมายงานให้เหมาะสมกับพนักงาน 3. การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน 4. การธำรงรักษาพนักงาน
Skill	1. การส่งเสริมให้คนมีการพัฒนาตนเองตามความถนัด 2. การพัฒนาคนให้มีความสามารถตามที่ต้องการต้องการ 3. การเปิดโอกาสให้คนได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการทำงาน 4. การพัฒนาคนให้มีความสามารถในการทำงานให้สำเร็จ
Shared values	1. ความเข้าใจถึงค่านิยมขององค์กรที่มีร่วมกัน 2. การยอมรับกฎเกณฑ์ที่องค์กรกำหนด 3. ความมุ่งมั่นในการปฏิบัติตามค่านิยมขององค์กร 4. การใช้สัญลักษณ์ขององค์กร

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลองค์กร

กล่าวได้ว่าการศึกษาประสิทธิผลองค์กรในยุคเริ่มต้น (ช่วงก่อนทศวรรษที่ 1950) ประสิทธิภาพองค์กรเป็นการศึกษาถึงระดับที่องค์กรสามารถดำเนินงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ซึ่งถือเป็นการให้ความหมายที่คลุมเครือ และสร้างปัญหาเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการวิจัยองค์กร ทั้งยังก่อให้เกิดคำถามในหลายประเด็นตามมา เช่น วัตถุประสงค์ขององค์กรที่แท้จริงแล้วเป็นของใคร และการบรรลุวัตถุประสงค์ต้องเป็นวัตถุประสงค์ระยะสั้นหรือระยะยาว รวมถึงเป็นวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการหรือที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานจริง ดังนั้น การวัดประสิทธิผลองค์กรจึงเป็นประเด็นที่ต้องใช้ความรอบคอบในการพิจารณาถึงความ

เหมาะสมของการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวัดประสิทธิผลองค์กร โดยเฉพาะในประเด็นของความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องมีการวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร เพื่อนำไปสู่การพัฒนา การเติบโตและการดำรงอยู่ต่อไปขององค์กรในอนาคต ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องประสิทธิผลขององค์กรจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกองค์กรจำเป็นต้องดำเนินการ สำหรับรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั่นเอง

เมอร์เรียม เวบสเตอร์ (Merriam-Webster 2001 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2541: 180-184) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ จากความมั่นใจ หรือจากความต้องการ ความพร้อม ความโน้มแน่วที่ทำให้เกิดการดำเนินการขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนการมองสิ่งเกิดขึ้นโดยมีมิติในเรื่องของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง

สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2551) ได้ให้นิยามว่า ประสิทธิภาพเป็นความสามารถที่จะปฏิบัติการกิจให้บรรลุจุดมุ่งหมาย งานที่ทำประสบความสำเร็จ และเกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างตามวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นผลจากการตัดสินใจและปฏิบัติ ตามลำดับขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดจุดมุ่งหมาย การตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติ จนบรรลุผลที่พึงประสงค์ในเวลาที่กำหนด

สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2552) ได้กล่าวถึง ประสิทธิภาพไว้ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีว่า หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่มีการกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าหมายที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผลและพัฒนาปรับปรุง อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

คูริลอฟท์ และคณะ (Kuriloft & others 1993 อ้างถึงใน สิริพันธ์ญาภา จันทพิริกษ์, 2546 : 20) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพว่า เป็นเรื่องของความสามารถในการบริหารจัดการปัจจัยนำเข้า และผลลัพธ์ที่ได้มีความสมดุลกัน นั่นคือ ประสิทธิภาพจะเกี่ยวข้องกับการกระทำในสิ่งที่ถูกทิศทางหรือถูกต้อง

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ คือ ผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรหรือระดับความสามารถของการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าได้อำให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 68) ได้นิยามความหมายของประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational Effectiveness) ว่าหมายถึง ระดับที่องค์กรได้ตระหนักถึงเป้าหมายขององค์กรที่

ต้องการทำให้บรรลุผล ซึ่งตามความหมายนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าประสิทธิผลเป็นแนวความคิดในวงกว้าง ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาตัวแปรที่สำคัญ 2 ระดับ คือ การพิจารณาในระดับองค์การ และระบบย่อยขององค์การ โดยประเมินจากเป้าหมายต่างๆ ขององค์การว่าบรรลุผลสำเร็จเพียงใด

ฮันนันและฟรีแมน (Hannan & Freeman, 1977 : 109 อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2545 : 314) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่า หมายถึง ระดับของความเหมาะสมระหว่างเป้าหมายขององค์การกับผลผลิต โดยพิจารณาจากการที่องค์การสามารถดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้

สตีลส์ และคณะ (Steers & others, 1985 : 72 อ้างถึงใน นิโบล สุพรรณพงศ์, 2542 : 25) กล่าวถึงประสิทธิผลองค์การว่ามีความหมาย 2 นัย คือ (1) เป็นความสามารถขององค์การที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ และ (2) เป็นความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ประสิทธิผลองค์การที่ดีที่สุดเป็นการทำให้เป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ มีความเป็นไปได้

นอร์ทคราฟ และเนียว (Northcraft & Neal, 1990 : 14 อ้างถึงใน วนิดา ชุมนุช, 2544 : 25) ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การโดยให้ความสนใจที่การก่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายขององค์การเท่านั้นโดยไม่ให้ความสำคัญของระดับของความสำเร็จ

กอร์ดอนและคณะ (Gordon & others, 1990 : 4 อ้างถึงใน สุทธิชัย จุฑาเนตร, 2542 : 28) ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลองค์การว่า หมายถึง จิตความสามารถขององค์การที่จะดำเนินการผลิตเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตสำเร็จตามเป้าหมายต่างๆ ที่องค์การกำหนดขึ้น

เวปปู (Vappu, 1998 : 391-410 อ้างถึงใน อัครพันธุ์ พูลศิริ, 2541 : 17) ได้กล่าวถึงประสิทธิผลองค์การว่า เป็นโครงสร้างที่สำคัญประการหนึ่งในทางสังคมวิทยา โดยทั่วไปหมายถึงระดับ (degree) ซึ่งองค์การประสบความสำเร็จในการดำเนินการตามเป้าหมาย

ฮอยและมิสเคล (Hoy & Miskel 2001 : 373 อ้างถึงใน อิศริยา อนุมาศเมธา, 2542 : 22) กล่าวว่า ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง ผลสำเร็จที่บรรลุเป้าหมายขององค์การทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

การ์ทเนอร์และรามนารายาน (Gaertner & Ramnarayan 1983 : 97-107 อ้างถึงใน ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, 2540 : 19) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การเป็นผลมาจากการดำเนินงานหรือผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การที่บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goals and objectives) ขององค์การ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2536) ได้ให้ทัศนะว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การที่องค์การสามารถดำเนินการจนบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ปีปเฟอร์ และซาลานคิก (Pfeffer & Salancik, 1978 อ้างถึงใน สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, 2541 : 28) ได้กล่าวถึงประสิทธิผลขององค์การว่าเป็นผลลัพธ์ (outcome) ที่แสดงถึงศักยภาพขององค์การในการจัดการได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์การและกลุ่มบุคคลในองค์การ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายต่างๆ ที่องค์การกำหนดไว้

ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผล

มัลลี เวชชาชีวะ (2534 : 7) ได้รวบรวมผลงานวิจัยต่างๆ แล้วสรุปว่า องค์การที่มีประสิทธิผลจะมีลักษณะ 13 ประการ ดังนี้

1. ทุกคนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโครงการนั้น ห่วงเห่นและป้องกันชื่อเสียงขององค์การอย่างจริงจัง
2. องค์การมีลักษณะยืดหยุ่นและปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้และเปิดทางให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้
3. อำนาจวินิจฉัยสั่งการไม่ได้ขึ้นอยู่กับเบื้องบนสุดขององค์การแต่กระจายไปยังหน่วยงานระดับต่างๆ โดยให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์และกิจกรรมต่างๆ
4. มีการประเมินความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากเหตุผลความเป็นไปได้มากกว่าการพิจารณาว่ามาจากไหน และเป็นของใคร
5. บุคลากรในองค์การให้ความสำคัญสนับสนุนองค์การอย่างเต็มที่ องค์การก็ให้ความสำคัญสนับสนุนบุคลากรและบุคลากรก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน
6. มีโครงสร้างขององค์การที่ยืดหยุ่นได้
7. บุคลากรในองค์การทุกคนมีความสนใจผลสำเร็จมากกว่าระเบียบประเพณีต่างๆ
8. มีการติดต่อสื่อสารโดยเปิดเผยตลอดทั่วทั้งองค์การ ทั้งจากล่างขึ้นบน บนลงล่างและทางขวาง
9. บุคลากรในองค์การเข้าใจจุดประสงค์ขององค์การอย่างชัดเจน
10. การประชุมเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาขององค์การเป็นประการสำคัญ
11. มีการเน้นในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบ
12. งานของบุคลากรแต่ละคนมีสาระน่าสนใจ
13. บุคลากรในองค์การมีมาตรฐานการทำงานอยู่ในระดับสูง มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญมีความรับผิดชอบเป็นอย่างดี

อรุณ รักธรรม (2532 : 249) กล่าวว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่นำพาองค์กรมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลนั้นองค์กรต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร
2. สมาชิกทุกคนขององค์กรมีความรับผิดชอบต่อนโยบายหรือข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้นและมีความเชื่อมั่นว่าปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้เสมอ
3. ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างกว้างขวาง
4. มีการยอมรับนับถือความคิดเห็นของผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นอย่างมาก
5. เมื่อมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นสมาชิกขององค์กรทุกคนจะผนึกกำลังกันอย่างรวดเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์จนกระทั่งวิกฤตการณ์ดังกล่าวหมดสิ้นไปในที่สุด
6. ภาวะผู้นำมีความยืดหยุ่นได้มาก
7. ความสำนึกในด้านระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งยังมีอยู่ แต่เมื่อเทียบอัตราส่วนกันแล้วความคิดริเริ่มหรือภาวะสร้างสรรค์มีอยู่สูงมากกว่า เรื่องใดกล่าวล้าสมัยจะได้รับการพิจารณาและยกเลิกไปในที่สุด

นอกจากนี้ อรุณ รักธรรม ยังได้กล่าวถึงลักษณะขององค์กรที่ไม่มีประสิทธิผลไว้ดังนี้

1. การอุทิศจิตใจของบุคลากรให้กับวัตถุประสงค์ขององค์กรมีเพียงเล็กน้อย ยกเว้นแต่ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูง
2. บุคลากรที่ทำงานและมองเห็นข้อผิดพลาดปัญหาต่างๆ มักจะเก็บงำไว้ไม่นำเรื่องนั้นไปพูดกับผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง
3. บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสูงพยายามวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
4. ผู้บริหารมีความรู้สึกโดดเดี่ยวในการพยายามให้งานต่างๆ ดำเนินไปด้วยดี บางครั้งระเบียบต่างๆ นโยบายและขบวนการดำเนินงานต่างๆ ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตามที่ตั้งความมุ่งหมายขาดความร่วมมือ
5. บุคคลที่ทำงานไม่มีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันปฏิเสธที่จะยอมรับประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
6. การใช้ข่าวสารสะท้อนกลับถูกหลีกเลี่ยงหรือขาดการประเมิน
7. สัมพันธภาพโดยทั่วไปเกิดขึ้นโดยไม่จริงจังซึ่งกันและกัน ถูกปิดบังซ่อนเร้นและมีอยู่ทั่วไปในการทำงาน
8. นักบริหารเป็นแบบบิคาที่อยู่ในกรอบของประเพณี เคร่งครัด ใครคัดค้านไม่ได้
9. นักบริหารลงมาควบคุมเรื่องเล็กน้อยอย่างเยียบขาดเคร่งครัดและใช้ดุลยพินิจกับเรื่องเหล่านี้มากเกินไป

10. โครงสร้างขององค์การ นโยบายต่างๆ และกระบวนการในการทำงานทุกคน ปฏิบัติงานไปตามกฎเกณฑ์ของโครงสร้างในองค์การท่าที่สั่ง

การวัดประสิทธิผลองค์การ

กล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพทั้งหมดขององค์การเป็นเรื่องที่วัดได้ยากมาก เนื่องจากเพราะขนาดที่ใหญ่โตขององค์การ ความหลากหลายในด้านการกิจ และการแยกย่อยออกเป็นส่วนประกอบต่างๆ ที่หลากหลายขององค์การ รวมถึงองค์การอาจมีกิจกรรมที่หลากหลายและมีการดำเนินงานเพื่อรองรับเป้าหมายหลายๆ ประการไปพร้อมกัน ซึ่งทำให้เกิดผลต่างๆ มากขึ้น

แคมป์เบล (Campbell, 1977 : 36-41 อ้างถึงใน พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552 : 19) ได้เสนอเกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์การ (organizational effectiveness criteria) ไว้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพรวม (Overall Effectiveness) เป็นการประเมินทั่วไปที่ใช้เกณฑ์ในการประเมินสำหรับวัดประสิทธิผลในหลายๆแง่มุมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยปกติประสิทธิภาพรวมจะวัดจากการรวบรวมสถิติที่ได้มีการบันทึกเกี่ยวกับผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน หรือจากผลการจัดอันดับการปฏิบัติงานทั้งหมด หรือจากการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การนั้นเป็นอย่างดี

2. ผลผลิต (Productivity) ผลผลิตเป็นปริมาณ หรือจำนวนของผลิตภัณฑ์ หรือบริการหลักที่องค์การสามารถผลิตออกมาได้ ผลผลิตสามารถวัดได้ 3 ระดับ คือ ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ

3. ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นอัตราส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติงานกับต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการปฏิบัติงาน

4. กำไร (Profit) เป็นรายได้สุทธิ (ผลที่เกิดจากการขายสินค้าและบริการแล้วนำมาหักค่าใช้จ่ายและภาระผูกพันต่างๆ เรียบร้อยแล้ว) นอกจากนี้ กำไรยังหมายถึง เปอร์เซนต์ที่ได้รับกลับคืนหลังจากการลงทุนหรือการขายโดยรวมทั้งหมดได้อีกด้วย

5. คุณภาพ (Quality) เป็นคุณภาพของสินค้าและบริการจากผลผลิตที่ผลิตโดยองค์การ ดังนั้น คุณภาพจึงเป็นผลจากการทำงานของหลายๆ ส่วนงานในองค์การที่มีร่วมกัน

6. อุบัติเหตุที่เกิด (Accidents) โดยพิจารณาจากความถี่ของการเกิดอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นขณะทำงานนั้นๆ ที่ส่งผลทำให้เกิดการสูญเสียในด้านต่างๆ ในการทำงาน

7. การเจริญเติบโต (Growth) เป็นความสามารถขององค์การที่แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของตัวแปรต่างๆ ในหลายๆ รูปแบบ เช่น จำนวนคน ความสามารถในการผลิตและการให้บริการสินทรัพย์ ยอดขาย ส่วนแบ่งการตลาด และจำนวนของสิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งการเจริญเติบโตจะนำมาใช้ในการเปรียบเทียบสภาพขององค์การในอดีตกับปัจจุบัน

8. การขาดงาน (Absenteeism) หมายถึง การขาดงานแบบที่ไม่สามารถขออนุญาตได้ ซึ่งเป็นการขาดงานโดยไม่มีข้ออ้างที่เพียงพอ อันแสดงให้เห็นถึงความไม่ตั้งใจในการทำงานของพนักงาน
9. การลาออกจากงาน (Turnover) หมายถึง การที่พนักงานลาออกจากงานโดยสมัครใจ
10. ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) เป็นความพึงพอใจของพนักงานที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานในองค์กร เช่น ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน
11. แรงจูงใจ (Motivation) หมายถึง ความทุ่มเทของพนักงานที่มีต่อการทำงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายหรือกิจกรรมขององค์กร
12. ขวัญ (Moral) เป็นปรากฏการณ์แบบกลุ่มที่หมายถึงความพยายามของสมาชิกในการที่จะมีเป้าหมายร่วมกัน (Goal Communalilty) มีความรับผิดชอบร่วมกันและความรู้สึกของการมีส่วนร่วม
13. การควบคุม (Control) เป็นระดับความมาก-น้อย และการกระจายการควบคุม เพื่อกำหนดแนวทางในการทำงานและควบคุมพฤติกรรมของพนักงาน
14. ความขัดแย้ง/ความสามัคคี (Conflict/Cohesion) เป็นระดับความชอบพอกันของสมาชิก ที่ช่วยให้การทำงานขององค์กรสามารถทำร่วมกันได้ดี ซึ่งเกิดจากการติดต่อสื่อสาร และการประสานการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
15. ความยืดหยุ่น/การปรับตัว (Flexibility/Adaptation) เป็นความสามารถขององค์กรที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรฐานกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
16. การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) หมายถึง ระดับที่องค์กรมีการวางแผนในขั้นตอนต่างๆ ในอนาคตอย่างเป็นระบบ และมีการกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจน
17. ความเห็นพ้องต้องกันเป้าหมาย (Goal Consensus) เป็นระดับความเห็นที่พนักงานมีความสอดคล้องกัน และยอมรับในเป้าหมายเดียวกันขององค์กร
18. ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์กร (Internalization of Organization Goal) หมายถึง การที่พนักงานในองค์กรยอมรับเป้าหมายขององค์กร รวมทั้งเชื่อว่าเป้าหมายขององค์กรมีความถูกต้องและเหมาะสม
19. ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Rule and Norm Congruence) หมายถึง ระดับความเห็นที่พนักงานมีความสอดคล้องกันในเรื่องต่างๆ เช่น ทศนคติเกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแล ความคาดหวังในการปฏิบัติงาน ขวัญกำลังใจ และข้อกำหนดสำคัญๆ เป็นต้น
20. ความสามารถของฝ่ายบริหารในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Interpersonal Skills) เป็นระดับความสามารถของฝ่ายบริหารในการติดต่อกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และ

ผู้ร่วมงาน ในเชิงการอำนวยความสะดวกที่มีลักษณะเป็นส่วนตัว จนทำให้อีกฝ่ายหนึ่งมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและได้ผลการปฏิบัติงานที่ดีเยี่ยม

21. ความสามารถของฝ่ายบริหารในการทำงาน (Managerial Task Skills) หมายถึง ระดับความสามารถโดยรวมทั้งหมดที่มีอยู่ในการทำงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานหลักโดยตรง

22. การจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) หมายถึง ความสมบูรณ์ ความมีประสิทธิภาพ และความถูกต้องแม่นยำในการวิเคราะห์และการแจกจ่ายข้อมูลสารสนเทศที่มีความสำคัญต่อประสิทธิผลขององค์กร

23. ความพร้อมเพรียง (Readiness) เป็นการพิจารณาในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับความสามารถเฉพาะบางอย่างที่สามารถดำเนินการได้อย่างสำเร็จลุล่วง ถ้าได้รับการสั่งการหรือร้องขอให้ดำเนินการ

24. การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับสภาวะแวดล้อมได้เป็นอย่างดี จนสามารถแสวงหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

25. การประเมินผลโดยบุคคลภายนอก (Evaluations by External Entities) เป็นการประเมินผลขององค์กรหรือหน่วยงานย่อยขององค์กร โดยบุคคล กลุ่ม และองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกับขององค์กรที่ถูกประเมิน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความจงรักภักดี ความเชื่อมั่น และการสนับสนุนที่องค์กรได้รับจากผู้ประเมิน เช่น ผู้ขาย ลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานบังคับบัญชา และรวมถึงประชาชนชนทั่วไปด้วย

26. ความมีเสถียรภาพ (Stability) หมายถึง การรักษาโครงสร้าง การทำหน้าที่ และทรัพยากรต่างๆ ขององค์กรในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่ต้องเผชิญกับความกดดัน

27. คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) หมายถึง เกณฑ์หรือมาตรฐานการวัดมูลค่ารวมหรือคุณค่าทั้งหมดของพนักงานของ

28. การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (Participation and Shared Influence) หมายถึง ระดับความมาก-น้อยที่พนักงานขององค์กร จะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรง

29. การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) หมายถึง ความพยายามที่องค์กรมีให้กับพัฒนาพนักงานขององค์กร

30. การมุ่งความสำเร็จ (Achievement Emphasis) หมายถึง ระดับความมาก-น้อยของความสำเร็จที่องค์กรมีให้ต่อการบรรลุเป้าหมายใหม่ๆ ที่สำคัญต่อองค์กร

พิชาย รัตนดิถ ฦ กุเกีต (2552 : 19) ได้กล่าวว่ ฦ ฦการวัดประสิทธิผลขององค์การและได้นำเสนอไว้จะพบว่า เป็นฦ ฦที่มีทั้งประโยชน์และข้อที่ขัดแย้งภายในตัวเอง เช่น ประสิทธิภาพเป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหมายถึงต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงานในทุกระดับ ในขณะที่ความยืดหยุ่นหรือการปรับตัวจะบรรลุผลได้นั้น องค์การต้องทำให้พนักงานมีอิสรภาพในการคิดและการปฏิบัติงาน เป็นต้น ดังนั้นหากจะนำมาใช้ให้ได้ผลจำเป็นต้องทบทวน และเลือกฦ ฦการประเมินที่มีความสอดคล้องกับองค์การมากที่สุด

รุ่ง แก้วแดง และชัยณรงค์ สุวรรณสาร (2546 : 163-216) ได้เสนอแนวคิดการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การไว้ ดังนี้

1. แนวคิดการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การ ตามแนวคิดการควบคุมและการจัดตั้งองค์การ การจัดตั้ง องค์การใดๆ ย่อมมีวัตถุประสงค์และความต้องการในการจัดตั้งไว้อย่างชัดเจนเพื่อที่จะได้ใช้เป็นทิศทางหรือแนวการดำเนินการให้ตรงเป้าหมาย โดยกลไกการควบคุมและการจัดตั้งองค์การมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

- 1.1 วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ
- 1.2 การกำหนดแผนงาน
- 1.3 กำหนดภาระงาน
- 1.4 กำหนดทรัพยากร
- 1.5 อำนาจหน้าที่การบริหาร
- 1.6 การดำเนินงาน
- 1.7 การประเมินผลทรัพยากรและภารกิจ
- 1.8 การประเมินผลการทำงานปฏิบัติกับแผนงานที่กำหนด
- 1.9 การประเมินผลสำเร็จกับวัตถุประสงค์

2. แนวคิดการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การเชิงระบบ โดยองค์ประกอบของระบบมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

2.1 องค์ประกอบด้านปัจจัยเพื่อการผลิต (Input elements) ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรในการบริหารงาน ได้แก่ คน (Manpower) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) เป็นต้น

2.2 องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Process elements) ได้แก่ วิธีการปฏิบัติหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่ใช้ปัจจัยเพื่อการผลิตหรือตัวป้อนมาดำเนินการเพื่อให้เกิดผลงาน

2.3 องค์ประกอบด้านผลงาน (Output elements) โดยมักเรียกอองค์ประกอบนี้ ผลงานหรือผลผลิต ซึ่งหมายถึงผลอันเกิดจากการนำปัจจัยเพื่อการผลิตเข้าสู่กระบวนการแล้วเกิดผลขึ้นมา

ซีเลอร์ (Seiler, 1967 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2531 : 71) ได้เสนอเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลสำเร็จขององค์การในแง่ผลงาน ดังนี้

1. ผลผลิต การลงทุนโดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด
2. ความพึงพอใจ การตอบสนองความต้องการของผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติ
3. การพัฒนา การลงทุนเพื่อการยกระดับของคนและความเจริญก้าวหน้า

กิบสันและคณะ (Gibson & others, 1979 อ้างถึงใน ศราวุธ สังกะเพศ, 2551 : 15) ได้ให้ความเห็นว่า การประเมินสำหรับองค์การโดยทั่วไปน่าจะแบ่งเป็นระยะๆ โดยขึ้นอยู่กับระยะเวลาการดำรงขององค์การ ได้แก่

1. เกณฑ์การวัดประสิทธิผลในระยะสั้น ประกอบด้วย
 - 1.1 ผลผลิต (Production) มุ่งวัดที่ผลผลิตเบื้องต้นขององค์การ
 - 1.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) วัดการใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนขององค์การ
 - 1.3 ความพึงพอใจ (Satisfaction) วัดความพึงพอใจของสมาชิกและลูกค้า
2. เกณฑ์การวัดประสิทธิผลในระยะปานกลาง ประกอบด้วย
 - 2.1 การปรับตัว (Adaptiveness) วัดการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์การ
 - 2.2 การพัฒนา (Development) วัดพื้นฐานผูกพันขององค์การที่มีต่อการขยายสมรรถนะและศักยภาพสำหรับการเจริญเติบโต
3. เกณฑ์การวัดประสิทธิผลในระยะยาว โดยวัดเรื่องการอยู่รอด (Survival) วัดความสามารถในการอยู่รอดและการคงไว้ซึ่งวิธีการสร้างความสมดุลที่เหมาะสม

พิทยา บวรวัฒนา (2531 : 71-77) ได้กล่าวถึง การวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้ความคิดระบบ (The system approach) ว่า ต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

1. ความสามารถขององค์การในการหาปัจจัยนำเข้า เช่น ทรัพยากรเงินทุนและคนที่จำเป็นต่อการผลิตปัจจัยนำออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถขององค์การในการหาปัจจัยนำเข้าใหม่ มาทดแทนปัจจัยนำเข้าเดิมที่ได้ใช้หมดไป เช่น หางบประมาณใหม่ หาสมาชิกใหม่เพื่อมาแทนที่สมาชิกที่ลาออกและปลดเกษียณ หาข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของลูกค้า
2. ความสามารถขององค์การในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้กลายเป็นปัจจัยนำออก
3. ความสามารถขององค์การในการอยู่รอด (Survival) ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง โดยองค์การที่มีประสิทธิผล คือ องค์การที่สามารถสร้างและรักษาความเข้าใจอันดีกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป

4. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพากันระหว่างส่วนต่างๆ ขององค์การ ถ้าส่วนหนึ่งส่วนใดทำงานได้ไม่ดีแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของส่วนอื่นๆ ด้วย

เคพโลว (Caplow, 1964 : 21 อ้างถึงใน ศราวุธ สังกะเพศ, 2551: 15) ได้เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การสามารถวัดจากตัวแปร 4 ตัว คือ

1. ความมั่นคง (Stability) ขององค์การ
2. การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrations)
3. ความสมัครใจ (Voluntarism) หรือความสามารถขององค์การในการทำให้สมาชิกเกิดความพึงพอใจและปรารถนาที่มีส่วนร่วมต่อไป

4. ความสัมฤทธิ์ผล (Achievement) หรือผลรวมของกิจกรรมขององค์การ

พาร์สัน (Parsons, 1966 อ้างถึงใน ศราวุธ สังกะเพศ, 2551 : 16) ได้เสนอเครื่องมือวัดประสิทธิภาพขององค์การชื่อ AGIL ซึ่งระบุกิจกรรมที่เกี่ยวข้องสี่กิจกรรมขององค์การซึ่งต้องดำเนินการให้บรรลุผลคือ

1. A:Adaptation to the environment หมายถึง การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม
2. G : Goal attainment หมายถึง การบรรลุเป้าหมาย
3. I : Integration social Stability หมายถึง การบูรณาการให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงของสังคม
4. L: Latency หมายถึง สิ่งที่ย่อนเร้นอยู่ภายใน ซึ่งหมายถึง การผดุงไว้ซึ่งรูปแบบและสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม การกระตุ้นและการจูงใจ

มอทท์ (Mott, 1972 : 20-24 อ้างถึงใน เสาวลักษณ์ ดุ้ยคำ, 2548 : 5-6) ได้เสนอปัจจัยการประเมินประสิทธิภาพไว้ 3 ประการ คือ

1. ความสามารถในการผลิต
2. ความสามารถในการปรับตัว
3. ความสามารถที่จะยืดหยุ่นได้

จากการศึกษาแนวคิดทางวิชาการที่สอดคล้องกันในประเด็นการวัดประสิทธิภาพองค์การ ดังนั้น ประเด็นที่นำมาใช้เป็นตัวแปรตาม จึงประกอบด้วย 1) ผลผลิตจากการปฏิบัติงาน 2) ความพึงพอใจของพนักงาน และ 3) การพัฒนาระบบการทำงานขององค์การ

ตัวแปร	ประเด็นในการศึกษา
ผลผลิตจากการปฏิบัติงาน	1. จำนวนผลผลิตที่เป็นไปตามเป้าหมาย 2. คุณภาพของผลงานที่ผ่านมาตรฐาน 3. จำนวนของเสียที่เกิดจากการผลิตลดน้อยลง 4. จำนวนข้อร้องเรียนจากลูกค้า
ความพึงพอใจของพนักงาน	1. อัตราการลาออกของพนักงาน 2. อัตราการขาดงาน 3. การให้ความร่วมมือในกิจกรรมขององค์กร 4. ความกระตือรือร้นในการทำงาน
การพัฒนาระบบการทำงานขององค์กร	1. การลดขั้นตอนการทำงาน 2. ผลผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น 3. ความปลอดภัยในการทำงาน 4. การได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอก

แนวคิดทฤษฎีกับการปกครองท้องถิ่น

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local government) เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 (กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2541 : 7-8) ภายหลังจากการเสด็จประพาสยุโรปในปี พ.ศ. 2440 และพบว่า การที่เมืองต่างๆ มีความสวยงาม สะอาดสะอ้านน่าอยู่ และมีการวางผังเมืองที่เป็นระบบระเบียบนั้น สาเหตุสำคัญมาจากการที่เมืองเหล่านั้นมีการบริหารจัดการโดยคนท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบในด้านกฎหมายเท่านั้น โดยมีได้มีการเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานแต่อย่างใด จากการศึกษาได้นำข้อมูลมาจัดเรียงลำดับวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยตามช่วงเวลาได้ดังนี้

พ.ศ. 2440 รัชกาลที่ 5 จึงได้มีพระราชดำริให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาลกรุงเทพ”

พ.ศ. 2448 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร

พ.ศ. 2451 ได้เริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ (35 แห่ง) ซึ่งสุขาภิบาลเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีกรรมการเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น โดยมีผู้บริหารสุขาภิบาลคือนายอำเภอ และ

ถือว่างานบริหารท้องถิ่นเป็นเพียงงานฝากเท่านั้น ต่อมาได้เกิดพระราชบัญญัติสุขาภิบาลและได้แบ่ง
สุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภทคือ 1) สุขาภิบาลเมือง และ 2) สุขาภิบาลตำบล

พ.ศ. 2453-2468 รัชกาลที่ 6 ได้ทรงทดลองจัดตั้งสภาประชาชนปไตยในระดับชาติที่เรียกว่า
“คุสิตธานี” ซึ่งส่งผลให้สุขาภิบาลไม่ได้รับการสนับสนุนและไม่เพิ่มขึ้น รวมถึงไม่ได้รับการปรับปรุง
เพิ่มเติมใด ๆ

พ.ศ. 2470 รัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งกรรมการเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ควรจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาเพื่อช่วยในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญทัดเทียมกับ
นานาชาติ

พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อรองรับแนวคิด
การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามผลทำการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

พ.ศ. 2476 ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลคณะราษฎร
ได้มีนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเป็น 3 แบบ คือ
1) เทศบาลนคร 2) เทศบาลเมือง และ 3) เทศบาลตำบล โดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้ง 35 แห่ง ที่มีอยู่เดิมเป็น
เทศบาล และจัดตั้งเพิ่มเติม โดยรัฐบาลคณะราษฎรมุ่งที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มีเพียงรูปแบบ
เดียวคือ เทศบาล และขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ รวม 4,800 ตำบล

พ.ศ. 2488 รัฐบาลคณะราษฎรได้ดำเนินการฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล แต่ด้วยข้อจำกัด
ต่าง ๆ ได้ส่งผลทำให้การจัดตั้งเทศบาลทั่วประเทศทำได้เพียง 117 แห่ง โดยมีสาเหตุสำคัญคือ รัฐบาลมี
งบประมาณ จำกัด และในระบายนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลยังไม่สามารถทำได้อย่างชัดเจน
รวมถึงระบบเทศบาลยังไม่มี ความเหมาะสมกับบางพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนขาดความรู้
ความเข้าใจ รวมถึงยังไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นมากเท่าใดนัก

พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการไปดูงานต่างประเทศ และได้เห็น
บทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในการสร้างความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประเทศได้อย่าง
ทั่วถึง เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยจึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง โดยออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล
พ.ศ. 2495

พ.ศ. 2498 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพื่อจัดตั้ง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

พ.ศ. 2499 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล ให้มีฐานะเป็น
หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

พ.ศ. 2509 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ดำเนินการปรับปรุงองค์การบริหารส่วน
ตำบล โดยการยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลด้วยการยุบองค์การบริหารส่วนตำบล

เดิม และให้มีคณะกรรมการสภาประกอบด้วย 1) เป็นคณะกรรมการสภาโดยตำแหน่งประกอบด้วย
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ตำบล 2) เป็นกรรมการสภาโดยการแต่งตั้งจากนายอำเภอ คือ ครู และ
 3) เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง คือ ตัวแทนประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน ทั้งนี้ สภาตำบลไม่มีฐานะเป็น
 นิติบุคคล แต่เป็นองค์กรที่ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบโครงการพัฒนาตำบล ทำให้
 คณะกรรมการสภาตำบลจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานส่วนภูมิภาค

พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้ยุบรวมเทศบาลกรุงเทพกับเทศบาล
 ธนบุรี และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เข้าด้วยกันเป็น “กรุงเทพมหานคร” (กทม.) และมี สภา กทม.
 ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และมีผู้ว่าราชการจังหวัด
 (ผู้ว่า กทม.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งทั้งหมดดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระ 4 ปี

พ.ศ. 2521 มีการตราพระราชบัญญัติเมืองพัทยาและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

พ.ศ. 2528 ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่า กทม. โดยตรงจากประชาชน

พ.ศ. 2535-2539 มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในหลาย
 ประการ เช่น พิจารณาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการยกเลิกไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป โดยให้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากสมาชิก
 สภาจังหวัด (ส.จ.) แทน

พ.ศ. 2540 มีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการ
 เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น
 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสอดคล้องกับ
 หลักการกระจายอำนาจมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง เพราะได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
 ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

พ.ศ. 2541-2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495
 โดยให้ยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ
 สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะโครงสร้างของสมาชิกองค์การ
 บริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และคณะกรรมการจะต้องมาจากความเห็นชอบของสภา
 องค์การบริหารส่วนตำบล และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 พ.ศ. 2540 โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
 2496 และ ออกพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11)
 พ.ศ. 2543 กำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง และมีการ

ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้นายกเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

พ.ศ. 2543 - ปัจจุบัน ได้มีกฎหมายที่กำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในหลาย ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงได้มีการเสนอกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550 เป็นต้น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา (2542 : 161) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574 อ้างถึงใน จุฑามาศ ศรีศิริพรพันธุ์, 2548 : 49) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นนั่นเอง

คลาร์ก (Clark, 1957 : 87-89 อ้างถึงใน จุฑามาศ ศรีศิริพรพันธุ์, 2548 : 49) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit, 1967 อ้างถึงใน จุฑามาศ ศรีศิริพรพันธุ์, 2548 : 49) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมด

หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว การบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมีได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Montagu, 1984 : 574 อ้างถึงใน จุฑามาศ ศรีศิริพรพันธุ์, 2548 : 49) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

อุทัย หิรัญโต (2545 : 2) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

อุดม ทุมโฆสิต (2551 : 222-223) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นการจัดการปกครองดังกล่าว กระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง

จากการศึกษาความหมายของการปกครองท้องถิ่นสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการด้านการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนของท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง ซึ่งการปกครองโดยวิธีการหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ

วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น

การบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารงานสาธารณะ โดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการคือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well-Being) และการทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองมีความมั่นคงปลอดภัย (National Security) อันจะส่งผลให้ผู้คนในบ้านเมืองนั้นอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและมีชีวิตที่ดี การบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการบริหารงานสาธารณะก็มีวัตถุประสงค์หลักในลักษณะ

เดียวกัน แต่อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากผู้คนในแต่ละสังคมอาจมีปัญหา ความต้องการ ทักษะ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปวัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปในภาพรวมได้ 4 ประการ ได้แก่ (รศนธ รัตนเสริมพงศ์, 2551 : 62-64)

1. การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่นคือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นก็ย่อมมีสิทธิในการกำหนดวิถีทางของท้องถิ่นตนเองด้วย ดังนั้น ไม่ว่าประชาชนจะมีความต้องการอย่างไร วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นก็ต้องหันเหไปในทิศทางนั้น เพื่อให้เกิดการบริหารท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วไป การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ ดังนี้

1.1 การสนองความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย มีความมั่นคงในชีวิต ได้รับความคุ้มครองป้องกันจากภัยอันตรายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติ ภัยจากโจรผู้ร้าย หรือภัยอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

1.2 การสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในปัจจุบันนอกจากปัจจัยสี่คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคแล้ว ยังต้องคำนึงถึงอากาศและน้ำบริสุทธิ์ รวมทั้งพลังงานที่จำเป็นด้วย

1.3 การสนองความต้องการด้านศีลธรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีศีลธรรมและจริยธรรม ตามค่านิยมของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ คุณค่าเชิงจริยธรรมของแต่ละท้องถิ่นอาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปได้แก่ ความสามัคคี ความยุติธรรม ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

1.4 การสนองความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินชีวิตอย่างเป็นสุข ทั้งนี้ ชีวิตที่ดีในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะอย่างไร ต้องแล้วแต่ค่านิยมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อาจเน้นความสงบเรียบร้อย ความประณีตบรรจง ความสะอาดสบาย ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี เป็นต้น

2. การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ ในฐานะที่การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางการบริหารงานที่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ และมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองนโยบายสาธารณะในระดับชาติหรือระดับรัฐ เพื่อให้การบริหารประเทศในทุกระดับเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประสานสอดคล้องกัน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชาติ ดังนี้

2.1 การให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายระดับรัฐ โดยท้องถิ่นกำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ความร่วมมือของท้องถิ่นในการดำเนินนโยบายสาธารณะในระดับรัฐจะทำให้เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเครือข่ายทั่วทั้งประเทศ ส่งผลให้การดำเนินนโยบายของรัฐประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย

2.2 การแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยดำเนินกิจการที่รัฐมอบหมายหรือกระจายอำนาจให้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภารกิจในด้านการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลมีภาระลดลง และสามารถบริหารกิจการที่สำคัญอันเป็นความรับผิดชอบในระดับชาติหรือระดับรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีมากมายหลากหลาย ทรัพยากรที่มีอยู่มากไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการทั้งหมดได้ จึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง เพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น รวมตลอดถึงประเทศชาติโดยรวม วัตถุประสงค์ในการบริหารท้องถิ่นเพื่อนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ตอน ดังนี้

3.1 การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ การบริหารท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารอย่างพอเพียงและมีคุณภาพ ฉะนั้น ในลำดับแรกจะต้องเริ่มต้นจากการจัดหาทรัพยากรมาใช้ เช่น การจัดหารายได้ที่เป็นตัวเงิน การจัดหาทรัพยากรอื่น ๆ การจัดการทรัพยากรบุคคล และเทคโนโลยีที่เหมาะสม เป็นต้น

3.2 การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรท้องถิ่นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อมีการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทรัพยากรจะต้องถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้เกิดผลดีมากที่สุด แม่นยำตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และราบรื่นที่สุด ตลอดจนสามารถใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนคือใช้ได้ตลอดไปไม่หมดสิ้น

3.3 การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่นคือการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินที่ดี ทรัพยากรธรรมชาติ หรือกำลังคน จะต้องมีความคุ้มค่าเพื่อประโยชน์

ของท้องถิ่นและประชาชน และจะต้องดำเนินงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ จึงจะถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ตามความมุ่งหมายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามทุกท้องถิ่นต้องการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนโดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ การแก้ไขสิ่งที่ปัญหาของท้องถิ่น การบำรุงรักษาสิ่งดี ๆ ที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไป และการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้การจะพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จจะต้องพัฒนาปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการดำรงอยู่ของท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญในด้านต่างๆ ดังนี้

4.1 การพัฒนาทางสังคม ทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีสภาวะทางสังคมที่ดี สมาชิกของชุมชนดำเนินชีวิตร่วมกันอย่างผาสุก ราบรื่น มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และมีแนวทางในการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกันสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและอบรมสั่งสอนสมาชิกรุ่นใหม่ให้มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนสืบทอดวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่อไป

4.2 การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้คนมีของกินของใช้อย่างเพียงพอตามที่ต้องการพ้นจากสภาพความขาดแคลนอดอยาก มีการผลิตอย่างเพียงพอ มีการจัดสรรผลผลิตจำหน่ายแจกกันไปอย่างทั่วถึง มีการบริโภคอย่างได้ประโยชน์ มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และพัฒนาไปสู่การมีกินมีใช้อย่างสมบูรณ์พูนสุข การสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การเพิ่มกำลังการผลิต และการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อไป

4.3 การพัฒนาทางการเมือง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนมีความเชื่อมั่นศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตระหนักถึงความสำคัญของตนเองในฐานะเจ้าในการบริหารท้องถิ่น ทำให้ประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปกครองตนเอง และพัฒนาท้องถิ่นของตนอย่างยั่งยืนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น สรุปว่า การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ ในฐานะที่การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ตามความมุ่งหมายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลตำบล

การบริหารงานของเทศบาล เป็นกระบวนการจัดกิจกรรมของกลุ่มบุคลากร โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนด ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวม (อนันตชัย นาระติ, 2553 : 26)

1. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2545 : 125-126)

1.1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

1.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

1.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) กำหนดไว้ว่าท้องถิ่นใดซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เฉพาะว่า การเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างใดบ้าง ในทางปฏิบัติจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 191)

1. มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3. ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป

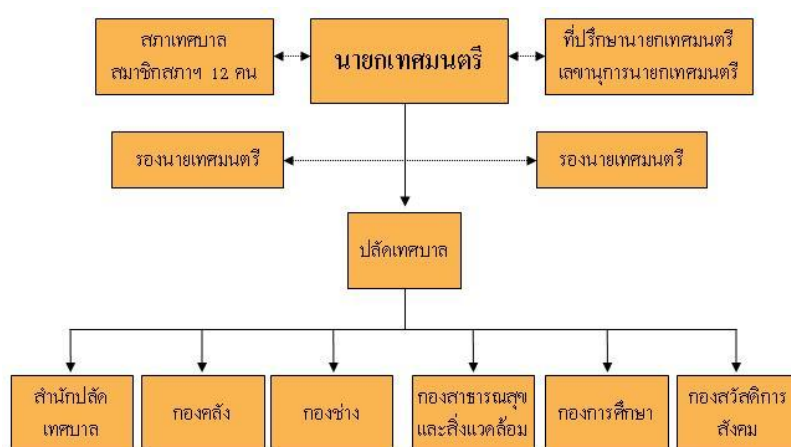
4. ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็นเช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. โครงสร้างของเทศบาลตำบล

ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี แต่สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วนคือ พนักงานเทศบาล ดังนั้นจึงสามารถแบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ 1) ฝ่ายการเมือง และ 2) ฝ่ายพนักงานประจำ

ภาพที่ 2.2 โครงสร้างเทศบาลตำบล



(โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 191)

3. โครงสร้างฝ่ายการเมือง

โครงสร้างฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งกำหนดให้มีคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

กำหนดให้สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำการกรรมการแทนประธานสภาเทศบาลเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

การประชุมสภาเทศบาลในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 4 สมัย สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิดสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจาก

ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่ว่าประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลที่ดี หรือนายกเทศมนตรีที่ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

เพื่อให้การดำเนินการกิจการสภาเทศบาลเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนด สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล
- 2) มีมติให้ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ
- 3) ตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเป็นข้อความนั้นๆ ยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล
- 4) เลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล
- 5) ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่เสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่น
- 6) เสนอร่างเทศบัญญัติเทศบาล และพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล แผนพัฒนา 3 ปี ร่างเทศบัญญัติเทศบาล เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม การโอนเงิน/งบประมาณตลอดจน การดำเนินงานหรือกิจการอื่นใดที่ระเบียบกฎหมายให้อำนาจไว้

3.2 นายกเทศมนตรี เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

4. โครงสร้างฝ่ายพนักงานประจำ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งแตกต่างจากคณะเทศมนตรีที่วาทะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ ‘ทำอะไร’ ส่วนการ ‘ทำอย่างไร’ ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

ประเภทของพนักงานประจำของเทศบาล ประกอบด้วย

4.1 พนักงานเทศบาล (ข้าราชการ) มีระดับตำแหน่งตั้งแต่ ระดับ 1-9 ประกอบด้วย 3 ประเภท คือ ข้าราชการทั่วไป วิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญ และบริหารระดับกลางหรือระดับสูง

4.2 พนักงานจ้าง ประกอบด้วย 3 ประเภท คือ พนักงานจ้างทั่วไป พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

4.3 ลูกจ้างประจำ

ฝ่ายพนักงานประจำเหล่านี้ เป็นบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำให้กับเทศบาล ตามระเบียบกฎหมายกำหนด โดยปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน (ข้าราชการ) ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย มีรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนัก/ส่วน/กอง และหน้าฝ่าย/งาน เป็นผู้ช่วยเหลือในการบังคับบัญชาและการปฏิบัติงาน ซึ่งการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลและคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด เช่น การกำหนดจำนวนตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การโอน ย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

การกำหนดส่วนราชการและขนาดของเทศบาลตำบล

การกำหนดส่วนราชการของเทศบาลตำบลกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 โดยในข้อ 4 ได้กำหนดไว้ว่า การบริหารของเทศบาลอาจแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) กองการประปา หรือฝ่ายการประปา
- (3) กองการแพทย์ หรือฝ่ายการแพทย์
- (4) สำนักการศึกษา หรือกองการศึกษา
- (5) สำนักการคลัง กองคลัง หรือฝ่ายคลัง
- (6) สำนักการช่าง กองช่าง หรือฝ่ายช่าง
- (7) กองช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล
- (8) กองวิชาการและแผนงาน หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- (9) กองสวัสดิการสังคม หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม
- (10) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- (11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน
- (12) แขวง

โดยคณะกรรมการพนักงานเทศบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดส่วนบริหารของเทศบาล โดยพิจารณาถึงความเจริญและศักยภาพของเทศบาลในด้านต่างๆ ตลอดจนปริมาณและคุณภาพของงานที่เทศบาลต้องรับผิดชอบ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 4 ด้านคือ

1. ด้านการปกครอง เป็นการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็น ผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ มีการเมืองจะต้องมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม สามารถตรวจสอบได้ พัฒนาระบบการบริหารราชการของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ และพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

2. ด้านการบริหาร เป็นการส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการพัฒนาร่วมกันอย่างยั่งยืน โดยร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารและพัฒนาบ้านเมืองมีประสิทธิภาพ โปร่งใส สร้างระบบการบริหารงานโดยเน้นหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สุจริต โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การจัดโครงการเทศบาลพบประชาชน เพื่อจัดบริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน พร้อมรับฟังปัญหาความต้องการจากประชาชนได้อย่างทั่วถึง พัฒนาบุคลากร เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อให้มีความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล อย่างทั่วถึง ส่งเสริมและสร้างขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน โดยใช้ระบบคุณธรรมและจรรยาบรรณต่างๆ ตามความเหมาะสม และส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม บทบาทหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อการบริหารบ้านเมืองและอำนาจในหน้าที่ของ ประชาชนที่มีต่อการบริหารบ้านเมืองตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3. ด้านเศรษฐกิจ เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนอาชีพให้แก่ประชาชนโดยมุ่งเน้นอาชีพที่มีศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนใช้วิถีชีวิตโดยนาระบบเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ฝึกอาชีพและส่งเสริมอาชีพเสริมให้แก่ประชาชน ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยวให้มีความสวยงาม พร้อมประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่ยู้งักของนักท่องเที่ยว และส่งเสริม สนับสนุนการรวมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ให้เกิดความเข้มแข็ง

4. ด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม เป็นการดำเนินงานด้านการควบคุมและป้องกันโรคต่างๆ ในพื้นที่ ส่งเสริมให้บริการด้านสาธารณสุข การรักษาพยาบาล แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ

ผู้ด้อยโอกาส และประชาชนทั่วไป โดยการออกหน่วยสาธารณสุขเคลื่อนที่ การคัดกรองโรคต่างๆ การแก้ไขปัญหา และรณรงค์ป้องกันยาเสพติด การดำเนินงานด้านสุขาภิบาลอาหาร การจัดระเบียบร้านค้าแผงลอย สถานที่สะสมอาหารให้ได้มาตรฐาน การสนับสนุน ส่งเสริมการทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐานชุมชนให้มีศักยภาพ การส่งเสริมและรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้เยาวชน ประชาชน ร่วมกันรักษาความสะอาด ลดปริมาณขยะและกำจัดสิ่งปฏิกูลต่างๆ ส่งเสริมให้สถานประกอบการ และบ้านเรือนประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน ไข้ระวัง ปัญหาสิ่งแวดล้อม มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และปัญหาน้ำเน่าเสีย การจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้การขยายตัวของเมืองมีแนวทางที่ชัดเจน เป็นไปอย่างมีระบบ แก้ไขปัญหาด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นด้านปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาที่อยู่อาศัย ยาเสพติด พร้อมกำหนดมาตรการแนวทางการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชน ให้การช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยเอดส์ โดยการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้

สำหรับการแบ่งส่วนราชการของเทศบาล คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ได้มีการประกาศหลักเกณฑ์การกำหนดขนาดของเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 (9) ประกอบ มาตรา 24 วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ ข้อ 1 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลและกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 และ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ในการประชุมครั้งที่ 4/2545 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2545 มีมติเห็นชอบให้ประกาศหลักเกณฑ์กำหนดขนาดของเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้กำหนดขนาดของเทศบาลออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยเทศบาลใดจะเป็นขนาดใดให้ใช้หลักเกณฑ์ในการกำหนด ดังนี้
 - 1.1 เทศบาลชั้น 1 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่
 - 1.2 เทศบาลชั้น 2 – 6 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง
 - 1.3 เทศบาลชั้น 7 เดิม จัดให้เป็นเทศบาลขนาดเล็ก
2. เทศบาลสามารถเปลี่ยนแปลงขนาดได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยจะต้องผ่านเกณฑ์เบื้องต้น ตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด
3. คณะกรรมการพนักงานเทศบาลเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบการกำหนดขนาดของเทศบาลเป็นขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กตามที่เทศบาลเสนอ

4.ให้นำการกำหนดขนาดของเทศบาลมาใช้ในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาล ตามกรอบระดับตำแหน่ง แนบท้ายหลักเกณฑ์การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงระดับตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

5. การเปลี่ยนแปลงขนาดเทศบาลหรือระดับตำแหน่งตามข้อ 2 และข้อ 4 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลก่อน

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (มาตรา 281) กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้นอำนาจหน้าที่หลักของเทศบาล คือ การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างครอบคลุมและทั่วถึง มีคุณภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้แจ้งชัด ซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด

โดยสามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ ที่เลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานต่างๆ ดังนี้

1.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 ซึ่งบังคับให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

ท้องถิ่น

- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินการจัดการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

1.2 หน้าที่ที่อาจจะต้องทำ

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลในอำเภอเมืองชุมพร

ความเป็นมาของอำเภอเมืองชุมพร

ชุมพร มีชื่อปรากฏมาตั้งแต่ปี พ.ศ.1098 โดยมีฐานะเป็นเมืองสิบสองนักษัตรของ นครศรีธรรมราช ใช้รูปแพะเป็นตราเมืองหน้าด่านฝ่ายเหนือ เพราะอยู่ตอนบนของภาคใต้ ใน พุทธศักราช 1997 รัชสมัยแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงว่า เมืองชุมพรเป็นเมืองตรี อาณาจักรฝ่ายใต้ของ กรุงศรีอยุธยาในรัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งเป็น มณฑลชุมพร ต่อมามีการยุบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นจังหวัด ชุมพรจึงมีฐานะเป็นจังหวัด

อำเภอชุมพร เดิมชื่ออำเภอท่าตะเภา ตั้งเป็นอำเภอเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2450 เป็นอำเภอชั้น 1 สำหรับชื่อเมืองชุมพร สันนิษฐานว่ามาจาก 1) คำว่า “ชุมนุพพล” เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่าน การเดินทัพไม่ว่าจะมาจากฝ่ายเหนือหรือฝ่ายใต้ ล้วนเข้ามาตั้งแต่ค่ายชุมนุพพลกันที่นี่ จึงเรียกจุดนี้ว่า “ชุมนุพพล” ซึ่งต่อมาเพี้ยนเป็น “ชุมพร” 2) อีกประการหนึ่งในการเดินทางไปทำศึกสงครามของแม่ทัพ นายกองตั้งแต่สมัยโบราณมา เมื่อจะเคลื่อนพลจะต้องทำพิธีส่งทัพโดยการบวงสรวงสิ่งศักดิ์สิทธิ์ขอให้ได้รับชัยชนะในการสู้รบ เป็นการบำรุงขวัญทหารในสถานที่ชุมนุพเพื่อรับพรเช่นนี้ตรงกับความหมาย ชุมนุพหรือประชุมพร ซึ่งทั้งสองคำนี้อาจเป็นต้นเหตุของคำว่า “ชุมนุพพร” เช่นเดียวกัน 3) แต่อีกทางหนึ่งสันนิษฐานว่า น่าจะได้มาจากชื่อพันธุ์ไม้ธรรมชาติในท้องถิ่น ได้แก่ ต้นมะเดื่อชุมพร เพราะที่ตั้งของเมืองชุมพรนั้นอยู่บนฝั่งแม่น้ำท่าตะเภา มีต้นมะเดื่อชุมพรขึ้นอยู่มากมายต้นมะเดื่อชุมพรจึงเป็นสัญลักษณ์ (สำนักงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชุมพร, 2551)

สภาพทั่วไป

1. ภูมิประเทศ

สภาพพื้นที่ทั่วไปไม่มีภูเขาสูง เป็นที่ราบลุ่ม มีแม่น้ำสำคัญ ได้แก่ แม่น้ำท่าตะเภา มีความยาว 33 กิโลเมตร ไหลลงสู่อ่าวไทยในทะเลนอกฝั่งของจังหวัดชุมพร

2. ภูมิอากาศ

สภาพภูมิอากาศคล้ายกับจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ กล่าวคือ มีฤดูฝนมากกว่าฤดูอื่น คือระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนมกราคม ส่วนฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคมโดยมีลมมรสุมพัดผ่าน

3. คำขวัญ : “เชิดชูกรมหลวงชุมพร อนุรักษ์วัฒนธรรมอาหาร โครงการแก้มลิงหนองใหญ่ ระเบิดโอโซนปะการัง ชื่อดังรังนกนางแอ่น”

4. อาณาเขตทางการปกครอง

พื้นที่รับผิดชอบ 748.39 ตารางกิโลเมตร ประชากร 145,952 คน (ชาย 72,500 คน/หญิง 73,452 คน) ความหนาแน่น 195 คน/ตารางกิโลเมตร

5. ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองชุมพรตั้งอยู่ทางตอนบนของจังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอข้างเคียง

ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอท่าแซะและอำเภอปะทิว

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอไทย

ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอสวี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอกระบุรี (จังหวัดระนอง)

สภาพการปกครอง

1. การแบ่งพื้นที่การปกครองส่วนภูมิภาค

อำเภอเมืองชุมพรแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็น 17 ตำบล 165 หมู่บ้าน ได้แก่

- 1.1 ท่าตะเภา
- 1.2 ปากน้ำ 10 หมู่บ้าน
- 1.3 ท่ายาง 11 หมู่บ้าน
- 1.4 บางหมาก 13 หมู่บ้าน
- 1.5 นาทุ่ง 10 หมู่บ้าน
- 1.6 นาชะอัง 9 หมู่บ้าน
- 1.7 ตากแดด 9 หมู่บ้าน
- 1.8 บางลึก 12 หมู่บ้าน
- 1.9 หาดพันไกร 12 หมู่บ้าน
- 1.10 วังไผ่ 13 หมู่บ้าน
- 1.11 วังใหม่ 9 หมู่บ้าน
- 1.12 บ้านนา 13 หมู่บ้าน
- 1.13 ชุนกระทิง 8 หมู่บ้าน
- 1.14 ทุ่งคา 11 หมู่บ้าน
- 1.15 วิสัยเหนือ 12 หมู่บ้าน
- 1.16 หาดทรายรี 7 หมู่บ้าน
- 1.17 ถ้ำสิงห์ 6 หมู่บ้าน

2. การปกครองส่วนท้องถิ่น

ท้องที่อำเภอเมืองชุมพรประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 19 แห่ง ได้แก่

- 2.1 เทศบาลเมืองชุมพร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าตะเภาทั้งตำบล และครอบคลุมไปถึงบางส่วนของตำบลบางหมาก ตำบลนาทุ่ง ตำบลตากแดด ตำบลวังไผ่ และตำบลขุนกระหัง
- 2.2 เทศบาลตำบลปากน้ำชุมพร ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลปากน้ำ
- 2.3 เทศบาลตำบลวังไผ่ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลวังไผ่
- 2.4 เทศบาลตำบลท่ายาง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่ายางทั้งตำบล
- 2.5 เทศบาลตำบลบางลึก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางลึกทั้งตำบล
- 2.6 องค์การบริหารส่วนตำบลปากน้ำ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลปากน้ำ (นอกเขตเทศบาลตำบลปากน้ำชุมพร)
- 2.7 เทศบาลตำบลบางหมาก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางหมาก (นอกเขตเทศบาลเมืองชุมพร)
- 2.8 องค์การบริหารส่วนตำบลนาทุ่ง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาทุ่ง (นอกเขตเทศบาลเมืองชุมพร)
- 2.9 เทศบาลตำบลนาชะอัง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลนาชะอังทั้งตำบล
- 2.10 องค์การบริหารส่วนตำบลตากแดด ครอบคลุมพื้นที่ตำบลตากแดด (นอกเขตเทศบาลเมืองชุมพร)
- 2.11 องค์การบริหารส่วนตำบลหาดพันไกร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดพันไกรทั้งตำบล
- 2.12 องค์การบริหารส่วนตำบลวังไผ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังไผ่ (นอกเขตเทศบาลเมืองชุมพรและเทศบาลตำบลวังไผ่)
- 2.13 เทศบาลตำบลวังใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวังใหม่ทั้งตำบล
- 2.14 องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบ้านนาทั้งตำบล
- 2.15 เทศบาลตำบลขุนกระหัง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลขุนกระหัง (นอกเขตเทศบาลเมืองชุมพร)
- 2.16 องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งคา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทุ่งคาทั้งตำบล
- 2.17 องค์การบริหารส่วนตำบลวิสัยเหนือ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลวิสัยเหนือทั้งตำบล
- 2.18 เทศบาลตำบลหาดทรายรี ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหาดทรายรีทั้งตำบล
- 2.19 องค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำสิงห์ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลถ้ำสิงห์ทั้งตำบล

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตโดยจะทำการศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลเท่านั้น ทำให้มีหน่วยในการศึกษารวม 6 แห่ง ประกอบด้วย 1) เทศบาลตำบลท่ายาง 2) เทศบาลตำบลปากน้ำชุมพร 3) เทศบาลตำบลวังไผ่ 4) เทศบาลตำบลหาดทรายรี 5) เทศบาลตำบลวังใหม่ และ 6) เทศบาลตำบลบางลึก 7) เทศบาลตำบลขุนกระหัง 8) เทศบาลตำบลบางหมาก 9) เทศบาลตำบลนาชะอัง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัตน์ ศานติอาภา (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลเมืองลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลทำให้การบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนบรรลุเป้าหมายคือ กระบวนการสร้างนโยบายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการศึกษาปัญหาและแนวโน้มของปัญหาที่เป็นระบบทำให้การจัดสรรหรือลำดับของปัญหาเหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรของเทศบาล มีการติดตามประเมินผลของนโยบาย ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรจะมีการประเมินผลหรือติดตามการบริหารงานของผู้บริหาร ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ระเบียบราชการต่างๆควรจะมีความเป็นกลางเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ผู้บริหารควรมีการวางแผนล่วงหน้าในการใช้จ่ายและการบริหารงบประมาณอย่างระมัดระวังเน้นเกิดประโยชน์สูงสุดในส่วนรวม ควรมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารเพื่อกระตุ้นความสนใจและก่อให้เกิดความสัมพันธอันดีระหว่างประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบล และควรเร่งส่งเสริมอำนาจตรวจสอบภายในชุมชนให้กลุ่มประชาชนมีอำนาจ

พรสุณี หงษ์ลอย (2550) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสถานศึกษาในจังหวัดนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนครปฐม ทั้งโดยภาพรวมและรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากโดยเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม ด้านการสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานด้านการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ ด้านการรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ และด้านการเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย โดยมีประสิทธิผลของสถานศึกษาในจังหวัดนครปฐม ทั้งโดยภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับมาก เรียงจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านความมุ่งมั่นในชีวิต ด้านความสามารถในการปรับตัว ด้านความพึงพอใจในงาน และด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน สำหรับการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยที่

ส่งผลต่อประสิทธิผลของสถานศึกษาในจังหวัดนครปฐม โดยภาพรวมพบว่า การบริหารงานตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ในภาพรวม ส่งผลต่อประสิทธิผลของสถานศึกษาในจังหวัด นครปฐม ในภาพรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เนาวรัตน์ พุ่มจันทร์ (2550 : 115-119) ได้ศึกษาเรื่องความสำเร็จของการนำหลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานเทศบาล กรณีศึกษาเทศบาลจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษาพบว่า ระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหาร เทศบาลในจังหวัดภูเก็ต ประชาชนผู้ให้บริการเห็นว่ามีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งปัจจัยที่ ส่งผลต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารงานเทศบาล คือ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบการ ดำเนินงาน รูปแบบการบริหาร ทักษะของบุคลากร และการจัดการด้านบุคลากร ส่วนค่านิยมร่วมของ เทศบาลเป็นปัจจัยเชิงลบต่อระดับความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการ บริหารเทศบาล เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านโครงสร้าง พบว่าโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการ กระจายอำนาจไปสู่ระดับล่างมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารงานของเทศบาล การจัดการด้านบุคลากร พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางโดย ความสามารถในการทำงานเป็นทีมระหว่างสายงานในเทศบาล มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการ บริหารงานของเทศบาล และ มรการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนยึดหลักคุณธรรม ด้านระบบการ ดำเนินงานของเทศบาล พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการให้บริการที่โปร่งใส ชัดเจน รวดลงมา คือ การให้บริการที่มีขึ้นไม่มากและรวดเร็ว ด้านกลยุทธ์ของเทศบาล พบว่า โดยรวมอยู่ใน ระดับปานกลาง โดยการประเมินผลการบริหารงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง รวดลงมา คือ เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และด้านระบบการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีการ ให้บริการที่โปร่งใส ชัดเจนและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงาน ของเทศบาล

นัฐกานต์ อัสวแก้วฟ้า (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษารูปแบบการบริหาร ลักษณะ องค์การและกระบวนการทำงานที่ส่งผลต่อความสำเร็จของ โรงเย็บผ้าชุมชนชาตียะของ ผลการวิจัย พบว่า โครงสร้างองค์การที่ช่วยให้การทำงานเกิดความคล่องตัวจะช่วยให้การทำงานประสบผลสำเร็จใน ระดับสูง สำหรับลักษณะการทำงานที่มีความเรียบง่ายของผู้บริหาร จะมีบทบาทสำคัญในการจูงใจให้ พนักงานสามารถทำงานไปในทิศทางเดียวกับเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น การที่ผู้บริหารสามารถเป็น ต้นแบบในการทำงานที่ดี รวมถึงการให้ความสำคัญกับพนักงาน โดยเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับ พนักงานอย่างใกล้ชิด และการให้คำปรึกษาและสอนงานให้แก่พนักงาน จะช่วยให้พนักงานเกิดความ กระตือรือร้นในการทำงานได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัยในประเด็นที่ว่า ผู้บริหาร จะมีบทบาทสำคัญในการจูงใจให้พนักงานเกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน และส่งผลให้

การทำงานประสบผลสำเร็จในระดับสูง และยังพบว่า ระบบการทำงาน มีความคล่องตัว เน้นการสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ และยังพบว่าพนักงานได้รับ โอกาสให้มีอิสระในการทำงาน และองค์กรยังได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้พนักงานรู้สึกมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของกิจการ ด้วยการให้พนักงานได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการทำงาน ซึ่งทำให้องค์กรมีข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาการทำงานที่เหมาะสม การที่พนักงานขององค์กรรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญต่อองค์กรจะช่วยให้พนักงานเกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน และส่งผลให้การทำงานประสบผลสำเร็จในระดับสูง และเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นๆ ในธุรกิจเดียวกันในระดับนานาชาติอยู่เสมอ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาทักษะในการทำงานให้แก่พนักงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ พบว่า การที่พนักงานขององค์กรได้รับการพัฒนาทักษะในการทำงานอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ จะช่วยให้พนักงานเกิดรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญต่อองค์กร และส่งผลให้การทำงานประสบผลสำเร็จในระดับสูง

สายสวาท โสขวิทย์ (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการ ปีงบประมาณ 2547-2549 ผลจากศึกษาสรุปได้ ดังนี้ 1) การประเมินความเหมาะสมและประสิทธิผลของกระบวนการ (Process) ในการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการ จำแนกเป็นการประเมินความเหมาะสมของกระบวนการด้านการบริหารและการจัดการ ด้านการประสานงาน ด้านการงบประมาณ โดยรวมมีความเหมาะสมและประสิทธิผลสอดคล้องกับเกณฑ์อยู่ในระดับปานกลาง 2) การประเมินประสิทธิผลของผลผลิต (Product) ตามภารกิจของสภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการ ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน/กิจกรรมตามภารกิจ 2 ด้าน คือ ด้านศาสนา ด้านศิลปะและวัฒนธรรม ด้วยการประเมินเชิงสรุปรวม (Summative Evaluation) พบว่าโดยรวมมีความเหมาะสมและประสิทธิผลสอดคล้องกับเกณฑ์อยู่ในระดับปานกลาง และการประเมินประสิทธิผลสืบเนื่องจากการดำเนินงาน โครงการ/งาน/กิจกรรมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายพบว่าโดยรวมมีความเหมาะสมและประสิทธิผลสอดคล้องกับเกณฑ์อยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ โครงการด้านศาสนา กลุ่มเป้าหมายมีความคิดเห็นว่า สภาวัฒนธรรมอำเภอมีการให้ความรู้ความเข้าใจในสาระของโครงการ ความตระหนักและศรัทธาต่อสาระและประโยชน์ของโครงการ/งาน/กิจกรรม อยู่ในระดับมาก และโครงการด้านศิลปะและวัฒนธรรม กลุ่มเป้าหมายมีความคิดเห็นว่า สภาวัฒนธรรมอำเภอมีการให้ความรู้ความเข้าใจในสาระของโครงการ การนำไปใช้ในการดำเนินชีวิตประจำวันอยู่ในระดับมากเช่นกัน

จากผลการประเมินในด้านต่างๆ ทำให้สามารถสรุปผลการประเมินในภาพรวมได้ว่า ประสิทธิผลในการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการ ปีงบประมาณ 2547-2549 สภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการมีประสิทธิผลในการดำเนินงานผ่านเกณฑ์ คือ อยู่ในระดับปานกลาง และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด สภาวัฒนธรรมจังหวัดสมุทรปราการควรมีการปรับปรุงกระบวนการ

ดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้เครือข่าย เครือญาติภาคีสมาชิกและประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการดำเนินงานวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของจังหวัดร่วมกันอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ด้วยการสร้างแรงจูงใจ สร้างความรู้ ความเข้าใจและตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของวัฒนธรรมและงานวัฒนธรรม ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์และหน้าที่ต่างๆ ที่ไม่ขัดกับมูลเหตุจูงใจความประสงค์และความสามารถของเครือข่ายเครือญาติภาคีสมาชิก มีการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นนิจ การดำเนินงานวัฒนธรรมที่เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้น ควรเพื่อแก้ปัญหาสังคมของท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น ส่วนในด้านผลผลิตควรปรับส่วนที่ก้าวหน้าของวัฒนธรรมตะวันตกกับวัฒนธรรมพื้นบ้านให้เข้ากันให้ได้ วัฒนธรรมพื้นบ้านไม่ใช่เพื่อชาวบ้านเพื่อชาวนาเท่านั้น แต่เพื่อพ่อค้าด้วย วัฒนธรรมพื้นบ้านไทยจึงควรเป็นวัฒนธรรมของหลายชนชั้น ควรสร้างภูมิทัศน์แทนแก่นักเรียน นักศึกษา เยาวชน ประชาชนเพื่อให้สามารถต่อสู้กับกระแสวัฒนธรรมให้สามารถเลือกสรร ถิ่นกรองวัฒนธรรมจากต่างชาติมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตแบบไทยได้อย่างเหมาะสมและไม่อาจปล่อยให้ไปเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงลำพังอีกต่อไป

พงศ์สุริย์ ชาญตะบะ (2551) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก มี 6 ด้านเรียงลำดับดังนี้ ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านบทบาทหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบางนาอาจต้องทำ ด้านบทบาทหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบางนาต้องทำ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผล ด้านการเมืองการบริหาร นอกจากนี้ ประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับปานกลางมี 5 ด้านเรียงลำดับ ดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านแหล่งน้ำตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการติดตามประเมินผลและด้านการเป็นผู้นำอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านการวางแผนและด้านการจัดองค์การอยู่ในระดับปานกลาง

นิทัศน์ กัมเป้ง (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า โดยรวมปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กร สภาพแวดล้อมองค์กร พนักงานองค์กร และนโยบายการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยปัจจัยลักษณะขององค์กรนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์กร ปัจจัยด้านพนักงานองค์กร และปัจจัยด้านนโยบายการบริหาร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนนั้นมีน้อย ส่วนปัญหาของประชาชนในจังหวัดลำพูนเกิดจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า การให้บริการและการประชาสัมพันธ์นั้นยังไม่ค่อยทั่วถึงในทุกพื้นที่ บางโครงการที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนพอสมควร และการดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งในบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขภายหลังการร้องเรียน

รุ่งนภา ตาอินทร์ (2551 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลคอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลบริหารจัดการที่ดี โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น ทำให้ง่ายต่อการพัฒนาองค์การให้สามารถสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงภายนอกได้ ด้านกลยุทธ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีกลยุทธ์ที่ชัดเจนและมองการณ์ไกล สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ด้านระบบการบริหารงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยระบบงานบริหารที่ชัดเจนและมีความยืดหยุ่นอยู่เสมอ ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคลโดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีระบบการบริหารงานบุคคล เช่นการสรรหา คัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาทำงาน ส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจัยด้านผู้นำ โดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยผู้บริหาร อบต.คอนแก้วมีการผลักดันให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงาน พยายามคิดสิ่งใหม่ๆเข้ามาใช้ใน อบต.อยู่เสมอ และด้านทักษะการบริหาร โดยรวมอยู่ในระดับมาก ซึ่งในการพัฒนาท้องถิ่น ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงมากขึ้น ส่วนด้านวัฒนธรรมหรือค่านิยมร่วมพบว่าโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมุ่งเน้นให้ทุกคนในองค์กรตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลง การปรับองค์กรให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนไปตลอดเวลา จึงทำให้องค์กรสามารถปรับตัวและสนองต่อปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นได้อยู่เสมอ

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร และแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุป วิเคราะห์ประมวลผล สำหรับพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่เหมาะสมกับการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ตัวแปรต้น และตัวแปรตามที่นำมาใช้ในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรต้น มาจาก แนวคิด McKinsey 7 s Framework ที่กล่าวถึงปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพองค์กร ซึ่งประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ขององค์กร 2) โครงสร้างองค์กร 3) ระบบการ ปฏิบัติงาน 4) รูปแบบการบริหารจัดการ 5) สมาชิก 6) ทักษะ และ 7) ค่านิยมร่วม

ตัวแปรตาม มาจากการกำหนดภารกิจงานที่เทศบาลต้องรับผิดชอบใน 4 ด้าน คือ 1) ด้าน การปกครอง 2) ด้านการบริหาร 3) ด้านเศรษฐกิจ และ 4) ด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม