

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการตรวจเอกสารเรื่อง ประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ทำการตรวจเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
2. ทฤษฎีประสิทธิภาพขององค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ คือ กิจกรรมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน คุณภาพของการบริการเป็นสิ่งสำคัญ การเน้นที่คุณภาพจะมีความหมายมากกว่าการเน้นปริมาณ มีวิธีการมากมายที่นำมาสู่การปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ โดยเน้นที่การบริการที่มีคุณภาพในรูปแบบของความคุ้มค่าของเงินที่ลงทุนไป มุ่งที่ประสิทธิภาพของการบริการกับเรื่องของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีทางเลือกให้กับประชาชนที่เป็นลูกค้าของการให้บริการสาธารณะนั้น ๆ เพราะการบริการสาธารณะเป็นการทำงานของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน โดยเฉพาะเป็นการไม่มุ่งหวังกำไรแต่อย่างใด

ความหมายของการให้บริการสาธารณะ

ปรีชญา เวสารัชช์ (2540 : 6 - 8) ได้ให้ความหมายลักษณะและความสำคัญของการบริการประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1. ความหมายของการบริการประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ การบริการประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นการอำนวยความสะดวกที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ หน่วยงาน

อาจกำหนดให้ประชาชนไปรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ หรืออาจส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้บริการในจุดที่สะดวกสำหรับประชาชนก็ได้

2. ความสำคัญของการบริการประชาชนโดยหลักการแล้ว การบริการประชาชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะดวกของประชาชน ส่วนใหญ่แล้วรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความยุติธรรม ความมั่นคงของประเทศ กิจการที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เช่น การสงเคราะห์ผู้ตกยาก รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง หากกิจการใดที่เอกชนมีความพร้อม รัฐก็ควรให้ภาคเอกชนดำเนินการ แต่รัฐก็ยังต้องมีบทบาทในการกำกับดูแล ตรวจสอบ เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนได้รับบริการที่ดี เป็นธรรมและสะดวกรวดเร็ว การเร่งรัดพัฒนาคุณภาพการบริการของรัฐเป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ทำให้ประชาชนเชื่อถือรัฐบาลและกลไกของรัฐ อันจะเป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม

3. ลักษณะของการบริการโดยทั่วไป การบริการประชาชนโดยหน่วยงานของรัฐเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังนี้

3.1 มีผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ผู้ให้บริการคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ และลูกจ้างรับเงินเดือนประจำ มิได้มีค่าตอบแทนเป็นพิเศษจากการบริการ ในขณะที่ผู้รับบริการในที่นี้หมายถึงประชาชนทั่วไป

3.2 เป็นเรื่องที่รัฐกำหนดและมีลักษณะผูกขาด รัฐเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในการให้บริการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไขที่รัฐกำหนด

3.3 มีการกำหนดระยะเวลาและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ก็อาจมีบทลงโทษ เช่น ปรับ เพิกถอนใบอนุญาต หรืออาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี

3.4 มีกฎระเบียบรองรับ คือ เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบหรือคำสั่ง รวมทั้งมีการกำหนดขั้นตอนเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างรัดกุม จนเป็นกรอบกำหนดการบริการ ซึ่งขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดของการบริการด้วยเช่นกัน

ปฐม มณีโรจน์ (2540 : 5) ได้ให้ความหมายของการให้บริการสาธารณะว่าเป็นการให้บริการในฐานะที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2549 : 28) กล่าวว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเอง และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2. เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า การให้บริการสาธารณะ หมายถึง การสร้างความพึงพอใจให้เกิดแก่ผู้รับบริการ เพื่อเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่บริการ

หลักการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะของรัฐเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อคุณภาพของการให้บริการ ซึ่งได้มีนักวิชาการให้หลักการบริการและแนวทางดังนี้

ลูซีกูเธร์และเบิร์กเฮด (Lucy, Gutherir & Birkhead, 1977 : 988 อ้างถึงในวิสา นราเทียม, 2547 : 7) กล่าวว่า ระบบการให้บริการสาธารณะมี 4 องค์ประกอบ คือ

1. ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร อันได้แก่ บุคลากร ค่าใช้จ่าย อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก
2. กิจกรรมหรือกระบวนการ ซึ่งหมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร
3. ผลผลิต หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากใช้ทรัพยากร
4. ความคิดเห็นต่อผลกระทบ ซึ่งหมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับ

มิลเลท (Millet, 1954 อ้างถึงในศุภสิทธิ์ โดสุกุลวรรณ, 2547 : 12) กล่าวว่า หลักสำคัญของบริการ คือ การสร้างความพึงพอใจในการบริการแก่ประชาชน โดยมีหลักการหรือแนวทาง ดังนี้

1. การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่า คนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ในแง่ของกฎหมาย ได้แก่การแบ่งแยกก็คิดกันในการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นเอกชนที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา (Time Service) หมายถึง ในการให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงต่อเวลา ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่ตรงต่อเวลา ซึ่งสร้างความไม่พึงพอใจแก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีจำนวนการให้บริการอย่างเหมาะสม มิลเลท เห็นว่าความเสมอภาคหรือการตรงต่อเวลาจะไม่มี

ความหมายเลขถ้าจำนวนการให้บริการที่ไม่เพียงพอและสถานที่ให้บริการสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการ

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักไม่ใช่ยึดความพึงพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงานด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพในการกระทำหน้าที่ให้มากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

จากแนวคิดสามารถสรุปได้ว่า หลักการให้บริการสาธารณะ คือ การจัดให้มีการบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการโดยเน้นความสะดวกสบาย ยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างเพียงพอและมีอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ

ทฤษฎีประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การ (Organizational Effectiveness) มีความสำคัญยิ่งต่อศาสตร์การบริหาร เพราะเป็นตัวบ่งชี้ว่า การบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด องค์การจะอยู่รอดและมีความมั่นคงเจริญก้าวหน้าขึ้นอยู่กับประสิทธิผลขององค์การ ถ้าองค์การสามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ก็จะสามารถดำรงอยู่ต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ องค์การนั้นก็ล้มละลายไป

ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้แตกต่างกันออกไปดังนี้

روبบินส์ (Robbins, 1987 : 30) ได้นิยามประสิทธิผลขององค์การว่าต้องนิยามโดยใช้เกณฑ์หลายอย่างและต้องพิจารณาทั้งวิธีการหรือกระบวนการและจุดมุ่งหมายหรือผลที่ได้

สตีเยอร์สและพอร์เตอร์ (Steers & Porter, 1971 : 55) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ การที่ผู้นำได้ใช้ความสามารถในการแยกแยะการบริหารงานและการใช้ทรัพยากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ฮาล (Hall, 1991 : 249) ได้ให้ความหมายประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า เป็นความสามารถขององค์การในการแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้ทรัพยากรที่หาได้ยากและมีคุณค่าที่จะนำไปใช้ในการสนับสนุนการดำเนินการขององค์การ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 79) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย การพิจารณาทางเลือกโดยใช้ประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ ทำให้ได้โดยการวิเคราะห์ทางเลือกนั้นว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 9-10) กล่าวว่า ผู้บริหารต่างก็มุ่งพยายามสร้างผลสำเร็จในการจัดการให้เกิดขึ้น 2 ทาง คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เป็นเครื่องมือใช้วัดความสำเร็จของกิจการ สำหรับคำว่า ประสิทธิภาพ คือ การสามารถสร้างผลสำเร็จออกมา โดยที่ได้ผลงานที่มีคุณค่าสูงกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป หรือพูดง่าย ๆ คือ การวัดอัตราส่วนของรายได้ต่อรายจ่ายนั่นเอง แต่คำว่าประสิทธิผล คือ เป็นเพียงการวัดว่ากิจการสามารถทำได้สำเร็จผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือเปล่า แต่จะไม่มีกรณีสนใจคิดเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ได้ใช้ไป ว่าได้ใช้ไปมากน้อยเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2546 : 180) กล่าวว่า ประสิทธิผล หมายถึง การปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด

การวัดประสิทธิผลองค์กร

การวัดประสิทธิผลขององค์กรนั้น ได้มีผู้เขียน และแสดงความคิดเห็นไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

แคปโลว์ (Caplow, 1964 : 1) เสนอแนะว่า ประสิทธิผลขององค์กร 2 องค์การ คือ องค์การเดียว ในระยะเวลาที่แตกต่างกันสามารถเอามาเปรียบเทียบกันได้และประเมินผลโดยการวัดจากตัวแปร 4 ตัวด้วยกัน คือ ความมั่นคง หมายถึง การวัดความสามารถขององค์กรในการรักษาโครงสร้างขององค์กรไว้ การผสมผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หมายถึง การวัดความสามารถขององค์กรในการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างสมาชิกขององค์กร ความสมัครใจ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการจัดการให้มีความพึงพอใจสำหรับบุคคล และความปรารถนาของสมาชิกที่จะคงมีส่วนร่วมต่อไป และความสัมฤทธิ์ผล หมายถึง ผลรวมสุทธิของกิจกรรมขององค์กร

พาร์สัน (Parsons, 1964 : 40) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ความเป็นระบบขององค์กร เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลขององค์กร โดยใช้ชื่อว่า อะกิล (AGIL) ซึ่งได้ระบุกิจกรรม 4 ประเภท ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องกระทำ อันประกอบด้วย

- | | | |
|-----|-----------------|--|
| A = | Adaptation | คือ การปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม |
| G = | Goal Attainment | คือ การบรรลุเป้าหมาย |
| I = | Integration | คือ การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน |
| L = | Latency | คือ สิ่งที่ซ่อนเร้นไว้ ซึ่งหมายถึง การรักษารูปแบบหรือดำรงไว้ซึ่งสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม และการจูงใจ |

สตีลส์และพอร์เตอร์ (Steers & Porter, 1971 : 5) ได้เสนอแนะแนวทางสำหรับการวิเคราะห์องค์การเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การด้วยตัวแปรกระทำการ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดที่สัมพันธ์กัน 3 ประการ คือ การบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุด โดยการยอมรับข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การประเมินประสิทธิผลจึงเป็นไปในรูปของการวิเคราะห์ว่าองค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นไปได้ดีเพียงใด แนวความคิดด้านระบบ การยอมรับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อเป้าหมายและการดำเนินขององค์การ การเน้นเรื่องพฤติกรรม การยอมรับว่าการที่องค์การจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

คามอรอนและเว็ทเทิน (Cameron & Whetten, 1996 : 33-51) ได้แบ่งแนวทางการศึกษาถึงประสิทธิผลขององค์การไว้เป็น 4 แนวทางคือ

1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย แนวทางนี้ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ระดับการบรรลุของเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ เป้าหมายในที่นี้เป็นเป้าหมายระดับปฏิบัติการ ซึ่งแสดงเจตจำนงได้ ฐานคิดของแนวทางนี้คือ การพิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน เน้นอนสมเหตุสมผลและมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมาย ดังนั้นระดับการบรรลุเป้าหมายจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการวัดประสิทธิผลขององค์การ การใช้เป้าหมายเป็นตัวบ่งชี้ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า องค์การต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจนระบุได้ และเป็นที่ยอมรับกันดี เป้าหมายดังกล่าวต้องจัดการได้ ซึ่งต้องมีความเห็นพ้องโดยทั่วไปในเป้าหมายและความก้าวหน้าในเป้าหมายต้องสามารถวัดได้

การวัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวทางนี้ วัดจากการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงแล้วนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายการปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ การวัดประสิทธิผลโดยวิธีดังกล่าวเหมาะกับองค์การที่มีการบริการ โดยยึดวัตถุประสงค์ ส่วนองค์การไม่ใช้การบริการที่ยึดวัตถุประสงค์ก็สามารถวัดประสิทธิผลได้ โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่จะวัดและการจัดระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับการวัด

2. แนวทางเชิงระบบ แนวทางนี้ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง ระดับความสามารถในการจัดหาทรัพยากรนำเข้า การดำรงรักษา ระบบภายในองค์การ และปฏิสัมพันธ์ที่ประสบผลสำเร็จกับสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ

การวัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวทางนี้ เหมาะสำหรับองค์การที่มีเป้าหมายไม่ค่อยชัดเจน คลุมเครือ เช่น องค์การของราชการ

3. แนวทางเชิงกลยุทธ์-กลุ่มผลประโยชน์ แนวทางนี้เป็นการศึกษาประสิทธิผลขององค์การแนวทางใหม่ แนวทางนี้พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบภายใต้สภาวะแวดล้อม ซึ่งต้องเผชิญต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพล และควบคุมทรัพยากรขององค์การ การอยู่รอดขององค์การของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ของทรัพยากร และการสนับสนุนส่งเสริมความอยู่รอดของ

องค์การขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาและรักษาทรัพยากร องค์การที่สามารถควบคุมองค์ประกอบต่าง ๆ ของตนได้อย่างสมบูรณ์ เพราะองค์การตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมหลากหลาย ต้องมีการประนีประนอม การผสมผสานระหว่างองค์การและสภาพแวดล้อมภายนอก ประสิทธิภาพขององค์การจึงหมายถึง ระดับความสามารถขององค์การที่จะสร้างผลที่ได้ออกมา และกิจกรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับ

ประสิทธิผลขององค์การในการศึกษาตามแนวนี เป็นทางคิดในทางการเมือง การวัดประสิทธิผลขององค์การ จะวัดจากความสามารถขององค์การในการสร้างความพึงพอใจต่อเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

4. แนวทางการแข่งขัน-คุณค่า แนวทางนี้ศึกษาประสิทธิภาพขององค์การแนวใหม่ล่าสุด โดยการบูรณาการแนวทางการศึกษาของแนวทั้งสามข้างต้น ไว้ด้วยกัน แนวทางการศึกษาเชิงแข่งขัน คุณค่านี้เกิดจากการสำรวจเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การ 30 รายการ จากผลงานของแคมป์เบลล์ (Campbell) พบว่า มีคุณค่าในการประเมินที่แข่งขันกัน 3 คู่ คือ ความยืดหยุ่นกับการควบคุม บุคคลกับองค์การ และเป้าหมายกับวิชาการ

ฮอยและมิสเกล (Hoy & Miskel, 1991 : 394-397) ได้เสนอแนะเกณฑ์ในการประเมินที่น่าสนใจไว้ 4 ตัว โดยอาศัยแนวคิดของแคมป์เบลล์ (Campbell, 1977 : 146) ไว้ดังนี้

1. การปรับตัว (Adaptation) เป็นหน้าที่หลักขององค์การที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องและเข้ากันได้กับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของสังคม ตัวเกณฑ์ที่มาใช้ในการประเมินความสามารถในการปรับตัว ได้แก่ ความสามารถในการปรับเปลี่ยนนวัตกรรม ความเจริญเติบโต และการพัฒนา

2. การบรรลุเป้าหมาย (Goal Achievement) องค์การมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือผลสำเร็จที่พึงปรารถนา ซึ่งองค์การจะต้องจัดหาและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบรรลุผลตามที่ต้องการ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ คุณภาพ การจัดหาทรัพยากรและประสิทธิภาพ

3. การบูรณาการ (Integration) คือ ความสามารถในการหล่อหลอม ประสมประสานความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การเพื่อรวมพลัง เพื่อการปฏิบัติการกิจ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่ ความพึงพอใจ บรรยากาศการทำงาน การสื่อความหมาย และความขัดแย้ง

4. การคงไว้ระบบค่านิยม (Latency) ความสามารถขององค์การที่จะโน้มน้าวบุคคลในองค์การให้ดำรงรักษาไว้ซึ่งค่านิยม รูปแบบวัฒนธรรมของบุคคลในระบบ เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่ ความจงรักภักดี ศูนย์กลางความสนใจของชีวิต แรงจูงใจ และเอกลักษณ์

แคปแลนและนอร์ตัน (Kaplan & Norton, 2000 อ้างถึงในศรัยกร บุญยะมา, 2545 : 8) ได้คิดและพัฒนาวิธีการประเมินแห่งดุลยภาพมา เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาตัวชี้ขององค์การ ซึ่งตัวชี้วัดด้านการเงินเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีการแบบดุลยภาพเป็น

เครื่องมือวัดประสิทธิผลขององค์การที่ครอบคลุมมิติในการจัดการ 4 มุมมอง ได้แก่ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านลูกค้า มุมมองด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในและมุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต อีกทั้งได้พัฒนาวิธีการแบบดุลยภาพต่อไปจนสามารถเป็นระบบในการบริหารจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยอาศัยความเชื่อมโยงและการสื่อสารภายในองค์การซึ่งช่วยให้องค์การเกิดความสอดคล้อง และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การในอนาคต

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลและประสิทธิภาพขององค์การ

กลูเอค (Glueck, 1980 : 195) กล่าวว่า องค์การจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพได้ หากองค์การนั้น ๆ ได้มีระบบการวางแผนที่ดี เพราะการวางแผนที่ดีนั้น ไม่เพียงแต่ต้องมีการทำแผนที่จะได้รับผลสำเร็จจากการวางแผน ผู้ปฏิบัติหรือคนในองค์การนั้นก็จะได้ผลสำเร็จของเขาด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการวางแผนที่ดีมีระบบจะนำไปสู่การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติทราบ และสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้อง นำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายนั้น หากผู้ร่วมงานหรือผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการกำหนดจะเป็นการเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะผู้ปฏิบัติรู้ชัดเจนว่าองค์การมีความคาดหวังอะไรจากพวกเขา เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จขององค์การนอกจากนั้นการวางแผนยังช่วยให้ผู้บริหารทันกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

สตีเยอร์ส (Steers, 1977 : 196-198) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับตัวแปรสำคัญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การ โดยจำแนกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ลักษณะขององค์การ ประกอบด้วย

1.1 โครงสร้างองค์การ หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์การ การวิเคราะห์โครงสร้าง ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่อไปนี้

1.1.1 การกระจายอำนาจ หมายถึง ความมากหรือน้อยของการที่อำนาจและสิทธิอำนาจได้กระจายลงไปตามชั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์การ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยิ่งองค์การมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่คนในระดับล่างขององค์การจะมีส่วนร่วมและมีส่วนรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานและกิจกรรมในอนาคตขององค์การก็มีมากขึ้น

1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่าง หมายถึง การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่างหรือเฉพาะหน้าที่ จะนำไปสู่ประสิทธิผลสูงขึ้น เพราะวิธีการนี้จะเปิดโอกาสให้พนักงานแต่ละคนได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง ซึ่งจะทำให้ผลงานของแต่ละคนมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่เป้าหมายได้สูงมากขึ้น

1.1.3 ความเป็นทางการ หมายถึง ความมากน้อยของการที่กิจกรรมในการทำงาน ถูกกำหนดอย่างเจาะจงหรือถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ ยิ่งองค์กรมีกฎเกณฑ์ ซึ่งใช้เป็นเครื่องควบคุมพฤติกรรมของพนักงานมากเท่าใด องค์กรนั้นย่อมมีความเป็นทางการมากขึ้น เท่านั้น

1.1.4 ช่วงการบังคับบัญชา หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชา หากอัตราส่วนระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความเหมาะสมจะส่งผลให้การปฏิบัติงาน เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.1.5 ขนาดขององค์กร หมายถึง จำนวนสมาชิกในองค์กร ขนาดขององค์กร ที่เพิ่มขึ้นมีความสัมพันธ์ในทางบวกต่อประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นขององค์กร แต่มีความสัมพันธ์ ในทางลบต่อความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร

1.1.6 ขนาดของหน่วยงาน ขนาดของหน่วยงานมีผลแตกต่างกันต่อทัศนคติและ พฤติกรรมของบุคลากรมากกว่าต่อผลิตผลของหน่วยงาน สำหรับบุคลากรนั้น การเพิ่มขนาดของกลุ่ม งานมีความสัมพันธ์กับการลดน้อยลงของความพอใจในงาน การเอาใจใส่ต่องานลดลง และ ความสามารถในการรักษาบุคลากรไว้ได้ก็ลดลงพร้อม ๆ กับการโต้แย้งทางแรงงานเพิ่มขึ้น

1.2 เทคโนโลยีในองค์กร หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์กรใช้ในการแปรสภาพ ตัวป้อนออกเป็นผลผลิต เทคโนโลยีมีหลายรูปแบบและมีความแตกต่างกันในกระบวนการเครื่องจักร ที่ใช้ในการผลิต ความแตกต่างในวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ และความแตกต่างในความรู้ทางวิชาการที่ใช้ ในกิจกรรมเพื่อเป้าหมายขององค์กร

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมของงาน

สตีเยร์ (Steers, 1977) กล่าวว่า องค์กรถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อม บทบาทของนัก บริหาร คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อม และปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากับสภาวะ โดยสภาพแวดล้อมของงานเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือประสิทธิผลขององค์กร และได้แบ่ง สภาพแวดล้อมของงานออกเป็น 2 ระดับ คือ สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร (External Environment) ซึ่งจำเพาะเจาะจงลงที่สภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจและการเมืองและสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment) หมายถึงบรรยากาศขององค์กร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

2.1 ลักษณะสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment) หมายถึง บรรยากาศ องค์กร ซึ่งมีลักษณะของสภาพแวดล้อมของการทำงานในองค์กรที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคล ภายในองค์กร เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในองค์กรนั้น มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ และความพึงพอใจในการทำงานของบุคคล

สเตียร์ กล่าวว่า องค์การถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมบทบาทของนักบริหาร คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมและปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากับสภาวะ ซึ่งได้สรุปมิติของสิ่งแวดล้อมภายในบรรยากาศขององค์การไว้ 10 มิติ ได้แก่ 1) โครงสร้างของงาน 2) ความสัมพันธ์ระหว่างรางวัล-การลงโทษ 3) การรวมการตัดสินใจ 4) การเน้นการบรรลุเป้าหมาย 5) การเน้นการฝึกอบรมและพัฒนา 6) ความมั่นคงและความเสี่ยง 7) ความเปิดเผยและการป้องกันตนเอง 8) สถานภาพและขวัญ 9) การยอมรับและการส่งข้อมูลกลับและ 10) ความสามารถและความคล่องตัวทั่วไปขององค์การ

2.2 ลักษณะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (Nature of External Environment) มุ่งจำเพาะเจาะจงที่สภาพแวดล้อมของงาน (Task Environment) ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมือง เป็นต้น สเตียร์ กล่าวว่า ลักษณะสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การนี้ มีความหมายต่อกิจกรรมในการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ สภาพแวดล้อมของงานดังกล่าวสามารถแบ่งแยกออกได้ 3 ลักษณะ คือ

2.2.1 ลักษณะของความไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน (Simple Complex Dimension) สภาพแวดล้อมซึ่งไม่ยุ่งยากหรือสับสนราบเรียบ หมายถึง ปัจจัยภายนอกซึ่งองค์การจะต้องเกี่ยวข้องกับตัวนั้น มีจำนวนน้อยและค่อนข้างเหมือนกัน

2.2.2 ลักษณะของความมั่นคงและเคลื่อนไหว (Static Dynamic Dimension) หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีความมั่นคงในการทำงานและมีบางส่วนที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาขึ้นกว่าเดิม

2.2.3 ลักษณะความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม (Environment Uncertainty) เกิดจากสภาวะ 3 ประการ คือ 1) การขาดข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยในสภาพแวดล้อม ซึ่งสัมพันธ์กับสภาวะการตัดสินใจขององค์การ 2) การขาดความสามารถในการคาดคะเนความน่าจะเป็นไปได้ (Probabilities) ว่าปัจจัยแวดล้อมจะมีผลต่อความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอย่างไร 3) การขาดข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าแห่งการสูญเสียอันเกิดจากการตัดสินใจหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

3. ลักษณะของบุคคลภายในองค์การเป็นตัวแปรที่สเตียร์เสนอว่ามีความสำคัญเนื่องจากพฤติกรรมของบุคคลในองค์การจะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานอันนำไปสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ โดยเกี่ยวเนื่องกับ 2 ประเด็น คือ

3.1 ความปรารถนาของบุคคลที่จะรักษาไว้ ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์การต่อไปหรือเรียกว่า ความผูกพัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

3.1.1 ความผูกพันเป็นทางการต่อองค์การ ซึ่งแสดงออกโดยการ ไปปรากฏตัวทำงานตามเวลาที่กำหนด

3.1.2 ความผูกพันทางจิตใจและความรู้สึก ซึ่งหมายถึงพนักงานมีความผูกพันหรือสนใจอย่างจริงจังต่อเป้าหมาย ค่านิยมและวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยมีทัศนคติที่ดีในการทำงานเพื่อองค์กรจะได้บรรลุเป้าหมายได้สะดวกขึ้น

3.2 ความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร คือ ผลการปฏิบัติงานในองค์กร ด้วยสมมุติฐานที่ว่า การปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นสิ่งที่ต้องการเพื่อให้ประสิทธิผลองค์กร และปัจจัยของการปฏิบัติงานที่ดีของแต่ละบุคคลจะประกอบไปด้วย ประการแรกได้แก่ ความสามารถ ลักษณะเฉพาะตัว และความสนใจของบุคคล ทั้ง 3 อย่างนี้เป็นเครื่องกำหนดสมรรถนะ ของบุคคลในการทำงานเพื่อองค์กร ประการที่สองได้แก่ความชัดเจนของบทบาทและการยอมรับ ซึ่งก็คือ ความมากน้อยของความเข้าใจ และการยอมรับของบุคคลเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมาย

สเตียร์ ได้กำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการทำงานของพนักงานซึ่งจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร คือ

3.2.1 ปัจจัยด้านองค์กร เช่น ค่าจ้าง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

3.2.2 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น ความน่าเชื่อถือขององค์กร รูปแบบของภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน

3.2.3 ปัจจัยด้านเนื้อหาของงาน เช่น ความซ้ำซากจำเจของงาน ความมีอิสระ ความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ของตน

3.2.4 ปัจจัยส่วนตัว ได้แก่ อายุ อายุการทำงาน บุคลิกภาพ ความใส่ใจในวิชาชีพ ความต้องการประสบผลสำเร็จ

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ เป็นเรื่องที่จะช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ นโยบายในการบริหารและการปฏิบัติการบริหารในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน การที่องค์กรจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารมีความสามารถที่จะกำหนดลักษณะของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึงได้อย่างจำเพาะเจาะจงและชัดเจน

4.2 การจัดหาและการใช้ทรัพยากร เมื่อได้มีการกำหนดเป้าหมายที่แน่นอนแล้ว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ฝ่ายบริหารต้องจัดหาและใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยคำนึงถึงการประสานระบบและประสานงาน บทบาทของนโยบาย และระบบควบคุมขององค์กร

4.3 การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของบุคลากรขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสภาพแวดล้อม การใช้ทรัพยากรบุคคลจึงควรเป็น

อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบการสรรหาและการบรรจุบุคลากร ฝึกอบรมและการพัฒนา การจัดงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการให้รางวัล

4.4 กระบวนการติดต่อสื่อสาร รูปแบบและกระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานกิจกรรมของบุคลากรในองค์การให้เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกันทั่วทั้งองค์การ

4.5 ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ หมายถึง ลักษณะของผู้นำองค์การที่มีประสิทธิภาพความสามารถในการตัดสินใจที่เหมาะสมถูกกาลเทศะและเป็นที่ยอมรับได้

4.6 การปรับตัวขององค์การและการริเริ่มสิ่งใหม่ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและริเริ่มสิ่งใหม่กับความต้องการที่จะรักษาความมั่นคงและการต่อเนื่องของการปฏิบัติงานซึ่งมีความสำคัญพอ ๆ กัน

จากแนวคิดผู้เขียนสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ เป็นความสามารถขององค์การในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสังคม ในการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจและสมาชิกขององค์การสามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์การดำรงอยู่ต่อไปได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบของการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น วัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ในการปกครองด้วยตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งมีนักวิชาการให้คำหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

พยนต์ เอี่ยมสำอางค์ (2542 : 37) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีสิทธิดำเนินการปกครองตนเองและมีองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร

อนุก เหล่าธรรมทัศน์ (2543 : 37) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องมือที่รัฐบาลให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากรที่กฎหมายเพียงพอที่จะสร้างเมืองของตนเองได้มากขึ้น

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์การที่มีสิทธิตาม

กฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์การดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมการมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการ สาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการทำงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและการบริการกิจการงานให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยมี ความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลาง เป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของ ราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง (2547: 7) มีความเห็นว่า องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจ ในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายใน กรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์การดังกล่าว ในกรณีประเทศไทยได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล พัทธยาและ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

พจนารถ บัวเขียว (2549 : 20) การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลกลาง ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในด้านต่าง ๆ โดยมีองค์การ ท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจากประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานอย่างมีอิสระ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ อย่างเต็มที่ในทุกด้านและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้ และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่น ย่อมรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง ดังนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นจึงต้อง

บริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การบริหารงานของบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเอง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะเน้นการกระจายอำนาจในการปกครอง โดยให้มีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 25)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

4. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองในขั้นต้นก่อนที่จะก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นแนวคิดที่จะได้รับการยอมรับมากที่สุดในยุคปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2548 : 24-25) ได้เสนอความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชนและทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณสามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเสี้ยวหนึ่งที่กำหนดไว้อย่าง

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับ

บริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาทที่มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2548 : 30 – 31) แบ่งองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก สำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย

นอกจากนี้เพื่อเป็นการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทพวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
5. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
6. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
7. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตกฎหมายแม่บท
8. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ

จากองค์ประกอบข้างต้นจะพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดจากทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง

เมืองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญคือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 24)

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญหลายประการ ดังที่นักวิชาการได้กล่าวไว้แตกต่างกัน ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลางมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระและมีอำนาจในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์การท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง

การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งจะ ทำให้การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้ หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นจะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยส่วนรวมต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับมีช่องทางที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โกวิท พวงงามและอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ที่ได้เสนอว่า ลักษณะสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีองค์การประกอบ 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นองค์การในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์การเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่นหรือจัดในรูปแบบอื่น

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การเป็นองค์การในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐและมีการแบ่งองค์การออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมุ่งหวังให้ประชาชนได้รับบริการและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในทุกด้าน ดังนั้นแนวคิดในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจึงต้องใช้แนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาเป็นหลักในการดำเนินการ ซึ่งพจนันต์ เอี่ยมสำอางค์ (2542 : 21 – 23) ได้กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา ปัจจัยทางสังคมวิทยามีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่น ในอันที่จะส่งเสริมจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยาจะอธิบายถึงการพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยพยายามมุ่งเน้นว่าความรู้สึกผูกพันในพื้นที่นั้นมักจะมาจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นนั้นมุ่งที่จะสร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารท้องถิ่นให้มากที่สุด ดังนั้นแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นจึงได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีเกี่ยวกับสังคมวิทยา

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่น ในอันที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันไปตามลักษณะสภาพของชุมชนนั้น ๆ เช่น สภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท ประชาชนจะมีชีวิตค่อนข้างยากจน ขาดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แต่ถ้าสภาพท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองมีวิถีชีวิตของประชาชนก็จะเป็นแบบชีวิตการทำงาน ดังนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงเป็นตัวกำหนดบทบาทและหน้าที่ทางสังคม ซึ่งมีผลทำให้ลักษณะประเภทของปัญหาและความต้องการของ

ประชาชนแตกต่างกันไป การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือที่จะตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในด้านเศรษฐกิจ

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์จะมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือ ในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวาง แต่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย การจัดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นไปแบบหนึ่ง และในกรณีที่มีอาณาเขตกว้างขวางมีความหนาแน่นของประชากรมากก็อาจเป็นอีกแบบหนึ่ง โดยทั่วไปสภาพทางภูมิศาสตร์จะแบ่งอาณาเขตของท้องถิ่นใน 3 ลักษณะ คือ เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบท เขตท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมือง และเขตท้องถิ่นกึ่งชุมชนเมืองและชนบท ซึ่งสภาพท้องถิ่นดังกล่าว จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารการปกครองท้องถิ่น

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถ้าพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ จะเห็นว่าการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้

5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง การปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง กล่าวคือ การบริหารการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ และคุณค่าทางสังคมอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมเนียมเน้นกระบวนการแสวงหาอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น คณะผู้บริหรดังกล่าวจำเป็นต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งได้แก่การเลือกตั้ง การมีกิจกรรมเกี่ยวกับพรรคการเมือง การจัดตั้ง และรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกของประชาชน ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกี่ยวข้องกับแนวความคิดและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร การปกครองท้องถิ่นอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการบริหาร กล่าวคือ เมื่อเกิดองค์การตามกฎหมายการบริหารองค์การดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องอาศัยหลักการ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารงานการปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารและการเมืองนั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้เด็ดขาด การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละหน้าในเหรียญเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจึงเป็นเครื่องมือในการปกครองท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากการศึกษาทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นทั้ง 6 ทฤษฎีจะพบว่าแม้แต่ละทฤษฎีมีหลักการและแนวคิดที่แตกต่างกัน เช่น ทฤษฎีด้านสังคมวิทยาจะเป็นพื้นฐานของการสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในท้องถิ่นเพราะการพัฒนาท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย จึงจะทำให้งานประสบความสำเร็จ ทฤษฎีด้านเศรษฐกิจ จะเกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ทฤษฎีเกี่ยวกับภูมิศาสตร์จะเป็นประโยชน์ในด้านการจัดระบบการปกครอง การกำหนดแผนในการดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนให้ได้รับความสุขและความสะดวกมากที่สุด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมาย จะตอบสนองต่อการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน กล่าวคือ เมื่อประชาชนมาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม จะต้องมีกฎหมายมาเป็นหลักในการปกครอง โดยเฉพาะกฎหมายเกิดจากประชาชนโดยผ่านตัวแทนของทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นด้วยความเต็มใจ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด และทฤษฎีสุดท้ายที่จำเป็นในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร เป็นทฤษฎีที่ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองเองต้องมีความเข้าใจร่วมกันในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพื่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตรงตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ แม้ทุกทฤษฎีจะมีความแตกต่างกัน แต่ทุกทฤษฎีจะมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน (พจนารถ บัวเขียว, 2549 : 27)

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (พจนารถ บัวเขียว, 2549 : 31 - 32)

1. ทำให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี จึงทำให้แก้ปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชน
2. ทำให้เกิดการดำเนินงานไปโดยสะดวกและรวดเร็ว เพราะการปกครองท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำและปรึกษาจากส่วนกลางก่อน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นรัฐบาลของท้องถิ่น
3. ทำให้เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง โดยการมอบกิจการบางอย่างให้ท้องถิ่นไปจัดทำเอง ทำให้ส่วนกลางมีเวลาที่จะทำกิจการใหญ่ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศได้มากขึ้น

4. ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจกรรมของท้องถิ่น การเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น จะทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งสนใจในกิจการของท้องถิ่น และได้ฝึกฝนใช้ความรู้ ความสามารถของตนในการปกครองท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

5. ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ซึ่งจากอดีตประชาชนมักถูกปกครองและบังคับบัญชาจากส่วนกลางหรือจากข้าราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสมัครรับเลือกตั้ง การออกเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมกิจกรรม ร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ประชาพิจารณ์ การลงประชามติ การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน รวมถึงการเป็นกรรมการในการตรวจสอบการจัดซื้อและจัดจ้างต่าง ๆ รวมถึงการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ

6. เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้บริหารและประชาชน โดยแต่ละฝ่ายจะรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าต้องทำอะไร อย่างไร ก็จะทำให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

7. ทำให้ประชาชนมีความรู้สึก ร่วมกันในการเป็นเจ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์การท้องถิ่นเกิดจากความร่วมมือของประชาชน ดังนั้น ถ้ามีการสร้างความเสียหายให้เกิดแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะได้รับต่อต้านจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของรวดเร็วและรุนแรง

จากแนวคิดสามารถสรุปได้ว่า ถ้าหากต้องการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้อย่างดีทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญกับทฤษฎีดังกล่าว โดยนำไปประยุกต์ให้เหมาะสมกับองค์การของตนเองให้มากที่สุดก็จะทำให้องค์การท้องถิ่นมีการพัฒนาตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

ข้อมูลพื้นฐานองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

วิสัยทัศน์

การศึกษาสร้างคน เศรษฐกิจชุมชน สร้างชาติ ส่งเสริมกีฬาด้านยาเสพติด รักษาสภาพสิ่งแวดล้อม เพียบพร้อมวัฒนธรรมประเพณี

ประวัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไข และวิวัฒนาการมาตามลำดับ สภาจังหวัดได้ถูกจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความ ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดขณะนั้นมีลักษณะเป็นองค์การตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น ต่อมาการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไข และวิวัฒนาการมาตามลำดับ สภาจังหวัด ได้ถูกจัดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภา จังหวัด ขณะนั้น มีลักษณะเป็นองค์การตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการ จังหวัดเท่านั้น ต่อมาการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัด ไว้โดยเฉพาะ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการ ในส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม สภาจังหวัด จึงมีฐานะ เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงาน ของสภาจังหวัด ในฐานะที่ปรึกษา ไม่สู้จะได้ผลสมความมุ่งหมายเท่าใดนั้น จึงทำให้เกิดแนวคิด ที่จะปรับปรุงบทบาทของสภา จังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การของหน่วยการศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา โดยใช้กรอบแนวคิดของสเตียร์ จำแนกปัจจัยที่ส่งผลออกเป็น 4 ด้านใหญ่ ๆ คือ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคคลในองค์การ ลักษณะโครงสร้างองค์การและด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ พบว่าตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลขององค์การมี 7 ตัวแปร เรียงตามลำดับขนาดอิทธิพล คือ การใช้เทคโนโลยีในองค์การ วัฒนธรรมขององค์การ การบริหารงานบุคคล ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร คุณลักษณะของศึกษานิเทศก์ และบรรยากาศขององค์การ ส่วนตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลขององค์การ เรียงตามลำดับขนาดอิทธิพล ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร สภาพด้านการเมือง คุณลักษณะผู้นำ การบริหาร การเปลี่ยนแปลง การกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมขององค์การ สภาพเศรษฐกิจและสังคม การบริหารงานบุคคลและสภาพการใช้เทคโนโลยี

นวพร แสงหนุ่ม (2544 : 105-110) ได้ศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีประสิทธิผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่มีดังต่อไปนี้คือ 1) ด้านโครงสร้างระบบงาน บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและความสามารถทางการบริหารงาน 2) ด้านระดับของประสิทธิผลการดำเนินงานพบว่า ประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในเกณฑ์สูง 3) ปัญหาในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า บรรยากาศภายในองค์การบริหารส่วนตำบล พบปัญหาด้านขวัญและกำลังใจของประชากร และความโปร่งใสในการทำงาน องค์การบริหารส่วนตำบล ด้านความสามารถในการบริหารพบว่า ปัญหาด้านเป้าหมายในการดำเนินงานยังไม่ชัดเจน การจัดหาและการใช้งบประมาณยังไม่สามารถจัดเก็บงบประมาณได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และอำนาจการตัดสินใจยังขาดหลักเกณฑ์และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ดีพอ

พิทักษ์ กิจอานันท์ (2546 : 244-254) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยในการปฏิบัติงาน กระบวนการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมภายใน ภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาล และประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์ มีความเหมาะสมอยู่ในระดับปานกลาง ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์ ในภาพรวม และรายด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ด้านคุณภาพงานบริการของเทศบาล และด้านความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษาความสัมพันธ์พบว่า ปัจจัยในการปฏิบัติงาน กระบวนการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมภายใน ภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ผลการศึกษาระดับการส่งผลของตัวพยากรณ์ในภาพรวม ซึ่งประกอบด้วยพยากรณ์ 4 ตัว พบว่า ปัจจัยในการปฏิบัติงาน กระบวนการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมภายในเทศบาล และภาวะผู้นำของผู้บริหารเทศบาล ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเทศบาลเมืองสุรินทร์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยมีระดับการส่งผลเท่ากับ 0.741 คิดเป็นร้อยละ 54.9

ศุภสิทธิ์ โตศุกลวรรณ (2547 : 75-76) ได้ศึกษาประสิทธิผลการให้บริการประชาชนศึกษากรณีสำนักงานโยธากรุงเทพมหานคร ในภาพรวมทั้ง 6 ด้านพบว่า ประชาชนผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ด้านความมีมนุษยสัมพันธ์ในการให้บริการมีความพึงพอใจในระดับมาก และด้านความถูกต้องในการบริการมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ด้านความเสมอภาคในการให้บริการอยู่ในระดับปานกลาง ด้านความรวดเร็วในการให้บริการอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับด้านความสามารถและปลอดภัยในการขอรับบริการพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยของช่วงเวลาที่ขอรับบริการมีผลการศึกษาพบว่า มีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน สำหรับปัจจัย เพศ อายุ ระดับ

การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน ประเภทของการขอรับบริการ วันที่มาขอรับบริการและความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลในการให้บริการประชาชน

รุจา รอดเข็ม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการพัฒนา รูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ประยุกต์ตามแนวทางการประเมินองค์การแบบสมดุล พบว่า จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัย โดยใช้แนวคิดของสเตียร์ ที่เสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การจำแนกเป็น 4 ประเภท คือ ลักษณะขององค์การ ลักษณะสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคคลในองค์การ และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ พบว่า รูปแบบของความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ปรับแล้วมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์โดยที่ตัวแปรสาเหตุทั้ง 4 ด้าน สามารถอธิบายความผันแปรของประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ตัวแปรต่าง ๆ ก็มีอิทธิพลไม่ทางตรงก็ทางอ้อม หรือทั้งทางตรงและทางอ้อมกับประสิทธิผลองค์การ

นิติศักดิ์ เดือนดาว (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลเด่นชัย จังหวัดแพร่ โดยนำแนวคิดของสเตียร์มาศึกษา ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรของเทศบาลเห็นว่าโครงสร้างองค์การมีความสำคัญในระดับสูง ลำดับรองลงมา ได้แก่ ลักษณะของบุคคลภายในองค์การ และด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ลำดับสุดท้ายให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ส่วนการประเมินประสิทธิผลองค์การผลการศึกษา พบว่า บุคลากรมีความเห็นว่าเทศบาลมีคุณภาพการให้บริการอยู่ในระดับสูง รองลงมาคือ ด้านความสามารถในการปรับตัว และด้านความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในลำดับสุดท้าย

เกรียงศักดิ์ วงศ์สุกรรม (2550 : 47-48) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชากรในการวิจัยคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 128 แห่ง โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหาร การรวมกลุ่มทางสังคม/ กลุ่มกิจกรรม และการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ปัจจัยที่ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านคุณลักษณะทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ การศึกษาของบุคลากร การศึกษาของผู้บริหาร ประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร ด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ รายได้ต่อหัวของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติงาน ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน และความขัดแย้งในผลประโยชน์

ปราณี อินทวงศ์ (2550 : 59-60) ศึกษาประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี โดยศึกษาจากความพึงพอใจของประชาชนเป็นดัชนีวัดประสิทธิผล และเพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ประชาชนที่มาใช้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี จำนวน 400 คน ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับตามค่าคะแนนเฉลี่ยคือ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านอาคารสถานที่ ผลการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ทั้งในภาพรวมและรายด้าน พบว่า ผู้มาใช้บริการที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส รายได้ และระยะเวลาที่อาศัยในพื้นที่ต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการให้บริการของเทศบาลตำบลบางกะดี ในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

นิทัศน์ กัมเป้ง (2551 : 79 - 83) ศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยทำการศึกษาจากการเก็บแบบสอบถามพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 132 คน และประชาชนในเขตจังหวัดลำพูนจากการสุ่มตัวอย่าง จำนวน 390 คน รวมทั้งสิ้น 522 กลุ่มตัวอย่าง ควบคู่กับการสัมภาษณ์ผู้บริหาร โดยผลการศึกษาในครั้งนี้คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนมีประสิทธิผลในการดำเนินงานโดยรวมค่อนข้างสูง โดยประชาชนสามารถแยกแยะผลงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนได้ เกิดประโยชน์และตรงตามความต้องการของประชาชนในระดับที่ดี โครงการในหน่วยงานนั้นสามารถเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดในแผนงาน และในแต่ละโครงการนั้นมีการดูแล ซ่อมแซม และติดตามผล ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการได้เป็นอย่างดี ในการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนนั้นพบว่า ประชาชนจังหวัดลำพูนมีความพึงพอใจในการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนในระดับหนึ่ง แต่ยังมีความพึงพอใจน้อยในเรื่องความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา

ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยทางด้านลักษณะขององค์การ สภาพแวดล้อมองค์การ พนักงานองค์การ และนโยบายการบริหาร นั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน โดยปัจจัยด้านลักษณะขององค์การนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ ปัจจัยด้านพนักงานองค์การ และปัจจัยด้านนโยบายการบริหาร มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูนนั้นมีน้อย ส่วนปัญหาของประชาชนในจังหวัดลำพูนที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า 1) การให้บริการและการประชาสัมพันธ์นั้นยังไม่ค่อยทั่วถึงในทุกพื้นที่ 2) บางโครงการที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนพอสมควร 3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งในบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขภายหลังการร้องเรียน

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนพบว่า ประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ การประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ตามความคิดเห็นของประชาชนและผู้ผู้นำในเขตพื้นที่จังหวัดนครปฐม จึงขึ้นอยู่กับภูมิหลังและความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม โดยผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาจะมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมมากกว่าผู้ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องน้อย ดังนั้น ผู้เขียนจึงกำหนดกรอบตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

1. เพศ เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นความแตกต่างทางสถานภาพของบุคคลว่ามีเพศที่แตกต่างกัน คือ เพศหญิงกับเพศชาย ซึ่งบุคคลที่มีเพศแตกต่างกันอาจทำให้นำไปสู่ความคิดเห็นต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนได้นำมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้
2. อายุ เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลที่มีอายุแตกต่างกันย่อมมีประสบการณ์และประสิทธิผลการดำเนินงานที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมที่บุคคลนั้น ซึ่งบุคคลที่มีอายุแตกต่างกันอาจนำไปสู่ความคิดต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำอายุมากำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้
3. ระดับการศึกษา เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลมีการประเมินประสิทธิผลที่แตกต่างกัน อาจทำให้บุคคลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน อาจมีความคิดเห็นต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำการศึกษามากำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

4. อาชีพ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงอาชีพฐานะที่แตกต่างกัน อาจเป็นผลทำให้บุคคลที่มีอาชีพแตกต่างกัน ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำอาชีพมากำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

5. รายได้ เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงสถานภาพเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลที่มีรายได้แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นความคิดเห็นต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำรายได้ต่อเดือนมากำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

6. สถานภาพในชุมชน เป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ในชุมชน ที่แตกต่างกัน มีหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่แตกต่างกัน ทำให้บุคคลที่มีความแตกต่างบทบาทหน้าที่และตำแหน่งมีความคิดเห็นต่อการประเมินประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ที่แตกต่างกัน ผู้เขียนจึงนำสถานภาพในชุมชนมากำหนดเป็นตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้

ตัวแปรตาม

ประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม 3 ด้าน คือ ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และด้านความพึงพอใจในการดำเนินงานด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

1. ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เป็นการวางระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครปฐมเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

2. ด้านการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม

3. ด้านความพึงพอใจในการดำเนินงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกชื่นชอบกับระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดนครปฐม