

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามความคิดเห็นของพนักงานครูในสถานศึกษาที่ทำการถ่ายโอนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. นโยบายการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. การปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน
5. การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

นโยบายการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้าว่าวิจัยในศิลปะวิทยาต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 36) การปฏิรูปการศึกษาเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทางการศึกษา กล่าวคือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและหลักการจัดการศึกษาทั้งระบบ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎหมายทางการศึกษาครั้งแรกและเป็นกฎหมายที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากที่สุดซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 นับเป็น

จุดเริ่มต้นของการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการศึกษาการจัดการศึกษาของไทย อันเป็นผล
 เนื่องจากคุณภาพการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางด้าน โอกาสทางการศึกษา ระบบการศึกษาไม่
 สอดคล้องกับสภาพสังคม และความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและการบริหารจัดการทาง
 การศึกษา ไม่มีลักษณะการกระจายอำนาจและขาดความเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นและชุมชน
 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดการ
 เปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “การปฏิรูปการศึกษา” ซึ่งมีความสำคัญกับการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังนี้
 (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2543, หน้า 16-18)

1. ปฏิรูปการศึกษาให้ตอบรับซึ่งกันและกัน ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบ
 การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยและต้องการให้การศึกษาเป็นไป เพื่อการเรียนรู้
 ตลอดชีวิต
 2. ปฏิรูปการจัดการศึกษา โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ปฏิรูปหลักสูตรและเนื้อหาสาระ วิธี
 จัดกระบวนการเรียนรู้ทั้งในระบบ โรงเรียนและกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน
 3. ปฏิรูประบบการบริหารและจัดการศึกษาทั้งในหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นและเอกชน โดยเน้นเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนใน
 การจัดการศึกษา การตรวจสอบ
 4. ปฏิรูประบบครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา โดยให้มีการยกสถานภาพของ
 วิชาชีพครู การพัฒนาและปรับปรุงวิชาชีพครู การจัดระบบเงินเดือนและการประเมินระบบผลงาน
 ครูที่เหมาะสมกับวิชาชีพ
 5. ปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุน ทางการศึกษาเพื่อระดมทรัพยากรจากแหล่ง
 ต่างๆ ใช้เพื่อการจัดการศึกษาและจัดสรรทรัพยากรให้ถึงมือผู้เรียนอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม มี
 ระบบบริหารที่คล่องตัว มีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้
 6. ปฏิรูประบบประกันคุณภาพการศึกษา โดยเน้นเรื่องการประกันคุณภาพภายในและให้
 มีการรองรับและประเมินมาตรฐาน จากองค์กรภายนอกเพื่อให้ความมั่นใจเรื่องคุณภาพการศึกษา
 ของสถานศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ
 7. ปฏิรูปเรื่องสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้มีการผลิตใช้สื่อและเทคโนโลยีใน
 รูปแบบที่หลากหลาย มีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนและการแสวงหาความรู้ รวมทั้งให้มีการ
 จัดสรรคลื่นความถี่และสื่อดังกล่าวมาใช้ในการจัดและขยายบริการการศึกษาอย่างกว้างขวาง
- พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้
 ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยให้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบาย

พื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ปกครองท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 สรุปได้ว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริการงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ และตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาในบทเฉพาะการ มาตรา 35 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแผนที่กำหนดกรอบแนวคิด เป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย มีกระบวนการที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับวิธีการให้สอดคล้องกับสถานการณ์และการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2546, หน้า 198)

สรุปได้ว่านโยบายการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นเกิดจากการกำหนดพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปและการกระจายอำนาจการศึกษา ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญไปที่การให้อำนาจสู่

ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการศึกษา เพื่อให้เป็นการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง ทัวถึงและยั่งยืน

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจการปกครอง

จรัส สุวรรณมาลา (2546, หน้า 2-4) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐไปให้กับองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในด้านการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น การปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงการดำเนินปกครองตนเองจนเป็นรากฐานและวิถีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารซึ่งตนเองได้เลือกตั้ง เกิดความรับผิดชอบ ทดแทนและปกป้องต่อสิทธิและผลประโยชน์ที่พึงได้รับซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไปและหลักการพื้นฐานในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลมี 4 ประการ คือ

1. หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่น ๆ หรือทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ไม่มีผลล้นออก (Spill-Over Effects) ถือว่ากิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ของผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปกว่าชุมชนย่อย ๆ เพราะรัฐบาล ระดับชุมชนย่อย ๆ ไม่สามารถทำกิจกรรมเหล่านี้ได้ หรือถึงแม้จะทำได้ก็อาจจะก่อปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างชุมชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การประสานประโยชน์และรักษาความเป็นธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติโดยตรง

2. หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) สนับสนุนหลักการเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือกิจกรรมใดที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การสาธารณสุขและสุขภาพพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีและเอกลักษณ์ของการปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนได้ดีที่สุด การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ควรมอบให้หน่วยงานปกครองส่วน

ท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรม เป็นผู้จัดการ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของประชาชนในชุมชนนั้น แต่ถ้าเป็นกิจกรรมที่ต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชน

ที่สูงขึ้นไป เช่น โครงการพัฒนาภูมิภาค หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาและความต้องการของคนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยส่วนรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

3. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficient) หมายความว่า การจัดทำกิจกรรมใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนที่ได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี ลักษณะพิเศษของการบริการสาธารณะหรือที่เรียกกันตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “Public Goods” มักจะมีโครงสร้างต้นทุนและการให้บริการที่เป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันต่อหน่วยของการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษ เช่น เพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ฉะนั้นการจัดบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควรจึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกันเพื่อให้เกิดการประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่

กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คนทั้งประเทศใช้บริการจึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ชุมชน

4. หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) นับว่าความสำคัญทั้งในเชิงทฤษฎี การปกครองท้องถิ่นและในหลักการจัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไปกล่าวคือ ตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่งที่นิยมปฏิบัติกันมานานในประเทศนั้นถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอหน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจเป็นผลเสียต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่าการกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึงการแบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้หน่วยระบบล่าง จะประสบความสำเร็จได้ หมายถึงการส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่ม การให้หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัวและสามารถสนองตอบต่อสถานการณ์ภายนอก ลูกค้ายได้อย่างรวดเร็ว ก็ต่อเมื่อหน่วยงานระดับล่างมีศักยภาพเพียงพอที่รับการกระจายอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงลงมาเท่านั้น การกระจายอำนาจที่ปราศจากความพร้อมของหน่วยงานรับการกระจายย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว

ลิจิต ชีระเวคิน (2548, หน้า 111-112) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานคือ ระดับท้องถิ่นการเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาส ในการปกครองตนเองก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ กล่าวคือ การปกครองตนเอง รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดก็คือ รากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น เพราะการพัฒนาท้องถิ่นที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมใจกัน ลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เน้นการปูทางให้พัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและทางสังคม ในแง่การสร้างรายได้และความเจริญในด้านต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่น และกล่าวว่าหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุติธรรมเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง มียุติธรรมนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสงสัยว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งอันต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereign) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของ

ตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจกระทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

อุทัย หิรัญโต (2548, หน้า 10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่โอนอำนาจทางการเมืองการปกครองและบริหารให้แก่ หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซงมีอิสระที่จะดำเนินการต่าง ๆ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติและมีมาตรฐานในการดำเนินงาน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2548, หน้า 10-11) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

1. แนวทฤษฎีดั้งเดิมมี 2 ลักษณะ คือ

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และโทรศัพท์

2. แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดี่ยวหรือหลายองค์กรถ้ารวมอยู่ในองค์กรเดียว เรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์กร เรียกว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวว่า การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติได้ ดังนี้

1. เพื่อระบายความคับคั่งของบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลางให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอันมาก
2. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติในท้องถิ่นวัตถุประสงค์ข้อนี้ส่วนใหญ่เนื่องจากการที่พิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานยังอำนวยประโยชน์ด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีและเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3. เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นทั้งนี้เพราะในการปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้วแต่ก็ยังไม่พอเพียงรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งถือเป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

วุฒิสภา ดันไชย (2544, หน้า 6-8) กล่าวว่าถึงกระจายอำนาจไว้ว่า แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดควิสัยทัศน์ จังหวะก้าวของการกระจายอำนาจไว้เป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรก (พ.ศ. 2544-2547) ซึ่งนับระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดไว้ให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่ซับซ้อน จะพ้นช่วงการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยภารกิจบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งจะถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่น ตลอดจนการกำกับดูแล จัดการ การบริการสาธารณะเหล่านั้นให้ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (2546, หน้า 199) หลังจากระยะแรกสิ้นสุดลง จนถึงระยะเวลาการถ่ายโอน (พ.ศ. 2548-2553) การกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเสร็จแล้วประชาชนจะได้รับการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น และประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นและจากปี 10 (พ.ศ. 2544 เป็นต้นไป) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น การบริหารจัดการงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นภาคราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค จะเปลี่ยนแปลงบทบาทมาเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานอย่างแท้จริง และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นเอง

จากวิสัยทัศน์ดังกล่าว แผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจ ไว้ 4 ประการดังนี้

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน 4 ปี เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการ การสนับสนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นก่อน

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทางวิธีการ ในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อรับรองการถ่ายโอนดังกล่าว

ประการที่สี่ เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจนั้นมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง โดยมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญคือการที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลางไม่ใช่อยู่

ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐานขั้นต่ำที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามที่ส่วนกลางมอบอำนาจที่ให้ดำเนินการ จะมีลักษณะสำคัญที่เรียกว่า เป็นการปกครองตนเองมากที่สุด เพราะท้องถิ่นในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดขึ้นนั้น จะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมืองเช่น การเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมืองและในที่สุดประชาชนจะได้เข้าร่วมทางการเมือง ได้เป็นอย่างดี

การกระจายอำนาจทางการศึกษา

ถวิล มาตรเลี่ยม (2545 หน้า 31) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ตามกระแสการพัฒนา ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องคุณภาพการจัดการศึกษา จนทำให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษามีประสิทธิภาพ สนองตอบต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคมเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นจนทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น

พินสุตา สิริธรรังศรี (2544, หน้า 13) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและกระตือรือร้นใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามลำดับขั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การให้บุคคล คณะบุคคลหรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย

ภาณุวัฒน์ ภักดิ์วงศ์ (2545, หน้า 25) กล่าวว่าหลักการของการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดคุณภาพประกอบด้วยหลักการ 5 ข้อคือ

1. ต้องมีการกระจายอำนาจวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับมอบหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่และความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
4. การกระจายอำนาจจะต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรยากาศของการทำงานและมีประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม
5. ต้องมีเป้าหมายชัดเจน ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอแก่การดำเนินการ

สรรค์ วรอินทร์ (2546, หน้า 5-8) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตาม
แนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษา
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการดำเนินงาน 5 ประการคือ

1. การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ ความเป็นเอกภาพ
ด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ หมายถึง ความเป็นเอกภาพในการกำหนด
เป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาส
ให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางจะเพียงแต่กำหนด
นโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้น
การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หลากหลายด้วยตนเอง เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่ง
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย
กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความ
เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการ
คลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับ
การจัดการศึกษานั้น ถึงแม้ว่าจะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้อง
ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ กระทรวง
การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความ
พร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการ
เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

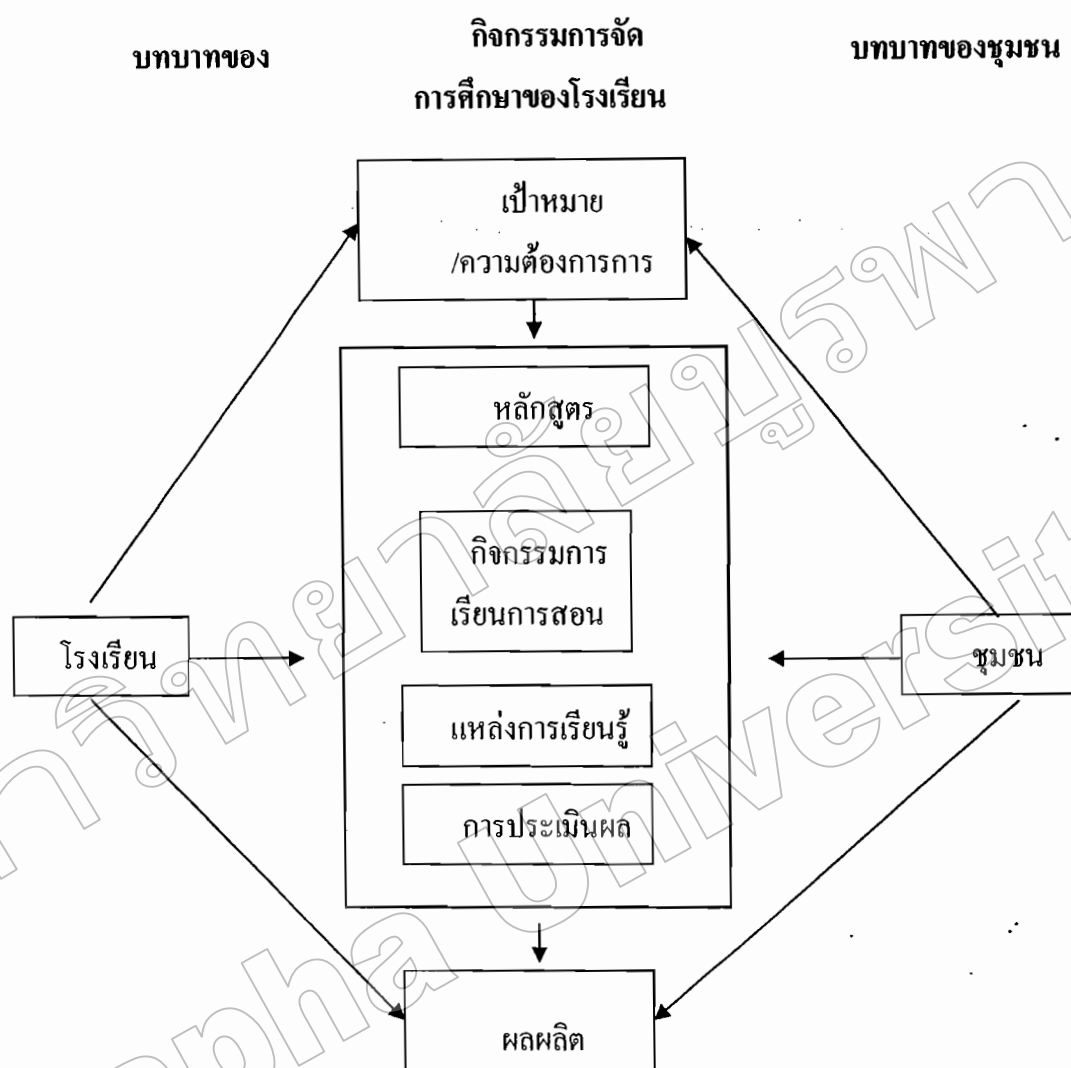
2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัด
การศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ
งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี
สิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความ
ต้องการภายในท้องถิ่น โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

4. การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์คุ่มค่าลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการ โดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังเปิดโอกาสให้มีอิสระในการใช้ทรัพยากรบนหลักการของความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้

5. ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

ดังนั้นอำนาจในการจัดการศึกษา จึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และชุมชน อำนาจในการจัดการศึกษาดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อบทบาทของโรงเรียนและบทบาทของชุมชนหลายประการ สรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงบทบาทของโรงเรียนและชุมชนในการจัดการศึกษา (สรศักดิ์ วรอินทร์, 2546, หน้า 12-15)

แฮนสัน (Hanson, 1997, pp. 521-543) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไว้ โดยผลการศึกษา พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วย

อังกฤษ: การเพิ่มคุณภาพการศึกษาและฉนวนป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนคือ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ที่มีบทบาทกระตุ้นให้โรงเรียนยกระดับมาตรฐาน ทำหน้าที่เป็นเสมือนกระบอกเสียงให้กับผู้ปกครอง และแม้ว่าองค์กรนี้จะเป็นส่วนราชการ แต่มีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถป้องกันการแทรกแซงจากภาคการเมืองสู่ภาคการศึกษา โดยพบว่าในอังกฤษ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานจะเป็นไปแบบเพื่อน

ร่วมอุดมการณ์ การบริหารระหว่างหน่วยงานการศึกษาส่วนกลางและระดับท้องถิ่น และระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา จะนำไปในลักษณะการควบคุม โดยกติกา (Law Enforcement Control) เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย ฯลฯ ที่ทุกฝ่ายต้องเคารพปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ส่วนการบังคับบัญชาโดยการสั่งการ จะใช้เฉพาะการบริหารภายในหน่วยงานในท้องถิ่นเท่านั้น

แคนาดา: การพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้ แคนาดากระจายอำนาจให้มณฑล/เขตการปกครองดำเนินการเอง โดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาของแต่ละเขตการปกครอง ซึ่งมีประมาณ 168 คณะ ปัจจุบันเป้าหมายสำคัญในการจัดการศึกษาที่มุ่งกระจายอำนาจบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่น คือเพื่อแก้ไขปัญหาสภาพการว่างงานของแคนาดาที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้สถานศึกษาในท้องถิ่น บริหารจัดการ ได้คล่องตัวและมีความเป็นอิสระ สามารถจัดการศึกษาและฝึกอบรมที่มุ่งให้คนมีความรู้ได้มากขึ้น

ส่วนประเทศที่การกระจายอำนาจก่อเกิดปัญหา ได้แก่

เยอรมันนี: ความแตกต่างด้านมาตรฐานการศึกษาและเพิ่มงบจากส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับแต่ละรัฐเป็นผู้บริหารและดูแลโรงเรียน แต่มีรายงานว่าปัจจุบันรัฐบาลกลางต้องสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษามากกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณสนับสนุนการศึกษาทั้งหมด มีการวิเคราะห์ว่า อาจเป็นเพราะสภาพการเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของแต่ละรัฐที่ต่างกันออกไป ทำให้ประสบปัญหาเกี่ยวกับความต่างของมาตรฐานทางการศึกษา ปัจจุบันรัฐบาลกลางจึงได้ทุ่มงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาที่มากขึ้นทุกปี เพื่อสร้างมาตรฐานการศึกษาของชาติขึ้นมา

สวีเดนและเดนมาร์ก: การเชื่อมโยงสู่เศรษฐกิจชุมชน กระจายอำนาจการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่เชื่อมต่อกับวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งอาชีพหลักของชุมชนต่าง ๆ คือ การเกษตรที่เน้นการพึ่งพาตนเองและพัฒนาตามเอกลักษณ์ของชุมชนนั้น ๆ โดยให้แต่ละท้องถิ่นสามารถพัฒนาหลักสูตรได้อย่างหลากหลาย เชื่อมโยงวิทยาการสมัยใหม่กับสมัยเก่า และการเรียนรู้ร่วมกับสถานประกอบการ ชุมชน และภาคเอกชน ทำให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และเป็นการสร้างคนป้อนเข้าสู่ชุมชนเยอรมันนี: ความแตกต่างด้านมาตรฐานการศึกษาและเพิ่มงบจากส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับแต่ละรัฐเป็นผู้บริหารและดูแลโรงเรียน แต่มีรายงานว่าปัจจุบันรัฐบาลกลางต้องสนับสนุนงบประมาณในการจัดการศึกษามากกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณสนับสนุนการศึกษาทั้งหมด มีการวิเคราะห์ว่า อาจเป็นเพราะสภาพการเป็นอิสระในการจัดการศึกษาของแต่ละรัฐที่ต่างกันออกไป ทำให้ประสบปัญหา

เกี่ยวกับความต่างของมาตรฐานทางการศึกษา ปัจจุบันรัฐบาลกลางจึงได้ทุ่มงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษามากขึ้นทุกปี เพื่อสร้างมาตรฐานการศึกษาของชาติขึ้นมา

สเปน: ความสั่นคลอนความมั่นคงและเสถียรภาพการปกครอง แม้มีการให้อิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก แต่เนื่องจากสภาพการเป็นแคว้นอิสระต่าง ๆ ของสเปน จึงก่อให้เกิดปัญหาการจัดการศึกษาที่อาจจะส่งผลให้เกิดความสั่นคลอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลกลางอย่างมาก จนในที่สุดรัฐบาลได้พยายามหาวิธีการรวบอำนาจการศึกษากลับมายังส่วนกลางมากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการศึกษาในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมือง และการอยู่รวมเป็นชาติเดียวกัน

นิวซีแลนด์: ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างชุมชนร่ำรวย-ยากจน มีการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษาโดยตรง โดยผ่านคณะกรรมการบริหารโรงเรียน สิ่งที่เกิดขึ้นคือ โรงเรียนในชุมชนร่ำรวยหรือปานกลาง ผู้ปกครองจะสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างดี เพราะมีความพร้อมทั้งด้านการศึกษา ความคิด การเงินและให้ความสนใจผลการเรียนของเด็ก รวมถึงคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความพร้อม อีกทั้งสภาพปัญหาการเรียนมีน้อย ในขณะที่โรงเรียนในชุมชนยากจน ผู้ปกครองมีความจำกัด คณะกรรมการมีศักยภาพน้อย ครูจำนวนมากไม่ยอมไปสอนในโรงเรียนกลุ่มนี้ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษารับภาระหนักมากขึ้น จนต้องลาออกถึงร้อยละ 20 หลังปฏิรูปการศึกษา เกิดความไม่ทั่วถึงในการได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการจากรัฐ อีกทั้งการที่คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจเต็มในการบริหารโรงเรียน หากการตัดสินใจอยู่บนพรรคพวกและอิทธิพล จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและขาดการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องได้

บราซิล: ความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและโอกาสการศึกษาและการอพยพสู่เมือง บราซิลกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นจัดการ ด้วยงบประมาณที่รัฐจัดให้บางส่วนและให้ท้องถิ่นจัดหาเพิ่มเติม แต่พบว่า ท้องถิ่นที่ยากจนจะมีคุณภาพทางการศึกษาต่ำ บไม่เพียงพอขาดแคลนครูและผู้บริหาร บางสถานศึกษาต้องปิดตัวลง ผู้เรียนต้องเดินทางไกลเพื่อไปเรียนในโรงเรียนที่มีคุณภาพ และทำให้ครอบครัวไม่ส่งเด็กเข้าโรงเรียน และการออกจากโรงเรียนกลางคัน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาเหล่านี้บ้างแล้ว โดยให้เงินสนับสนุนครอบครัวที่มีฐานะไม่ดี ที่มีลูกในวัยเรียน

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหน่วยปฏิบัติและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ด้านรวมทั้งด้านการศึกษา โดยกำหนดให้มีกฎหมายและต่อมาได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการและ

กระบวนการจัดการศึกษาที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป และกระทรวงมีหน้าที่กำกับดูแล เฉพาะด้านการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรและติดตามตรวจสอบและประเมินผลการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีคุณภาพตามเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน โรงเรียน และครู เพื่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยมอบอำนาจการกำหนดทิศทาง การตรวจสอบ และการกำกับดูแลให้แก่ชุมชน มอบอำนาจการบริหารจัดการให้แก่โรงเรียน และมอบอำนาจในการจัดการเรียนการสอนให้แก่ครู ครูจึงมีอำนาจในการกำหนดผลลัพธ์การเรียนรู้ให้เป็นไปตามกรอบของหลักสูตร มีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาสาระและบทเรียน และมีอำนาจในการประเมินผลการเรียนที่มีคุณภาพ

การปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2543, หน้า 43) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอาณาเขตแน่นอน และมีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้โดยให้มีอำนาจปกครองตนเองอย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543, หน้า 15) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการจัดการปกครองด้วยตนเองได้ โดยมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการ มีการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ร่วมกัน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2548, หน้า 12) กล่าวว่า หลักการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความ

เจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

ลิขิต ชีรเวทิน (2548, หน้า 3) กล่าวว่า การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขดวงอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น การปกครองที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงการแบ่งเบานี้เป็นการแบ่งเบาท้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการต่างเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

การปกครองส่วนท้องถิ่น

ราชกิจจานุเบกษา ปี พ.ศ. 2551 ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและ
วางระบบในการติดตามและประเมิน ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น

3. ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ
การพัสดุการจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง
วางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8. ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. พัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11. ปฏิบัติกรอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่
กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีราชการบริหารส่วน ภูมิภาค และ
จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขึ้นในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำ
หน้าที่ประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรม ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การ
ดำเนินการกำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่าง
คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และจัดตั้งกลุ่ม ตรวจสอบภายในและกลุ่มพัฒนาระบบบริหารขึ้นใน
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน
ภายในส่วนราชการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาการ
บริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

ศูนย์ปฏิบัติการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แบ่งตามมาตรา 16

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และ

สาธารณสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง

26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและ สนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจกรรมอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แบ่งตามมาตรา 17

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ใน การพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและ สิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำ กิจกรรมไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมการศึกษา

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25. การสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริหารแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนใน

ท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแบ่งได้สองส่วนคือ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้จัดการบริหารงานตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการบริหารจัดการเป็นนิติบุคคลและกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน

ในหลักการบริหารงานบุคคลนั้น การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ จะผลักดันให้องค์การประสบความสำเร็จ การที่จะทำให้บุคคลปฏิบัติงานอย่างมี

ประสิทธิภาพคือ การทำให้บุคคลมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ซึ่งเรียกว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั่นเอง ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้ความรู้ความสามารถหรือความชำนาญ ประสบการณ์ ตลอดจนความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่มีอยู่ในการปฏิบัติงาน ผลงานของบุคคลที่ทำด้วยความตั้งใจและเต็มใจย่อมดีกว่าผลงานที่ทำด้วยบุคคลที่ไม่พอใจในงาน ความพึงพอใจในงานเป็นผลของทัศนคติต่าง ๆ ของพนักงาน ซึ่งทัศนคติดังกล่าวเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อม เช่น ค่าจ้างหรือเงินเดือน โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน ความมั่นคงในงาน สภาพการทำงานการยอมรับในความสามารถ การประเมินผลงานที่ยุติธรรม ความสัมพันธ์ทางสังคมในงาน

ผลการปฏิบัติงานของบุคคลเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างไร เมื่อได้ทราบผลการปฏิบัติงานของบุคคลแล้ว จะทำให้หน่วยงานหรือผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบได้ทราบถึงความจำเป็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาบุคลากร เพื่อเพิ่มพูนความรู้ (Knowledge) ความสามารถ (Ability) ทัศนคติ (Attitude) และทักษะ (Skill) ของบุคลากร อันจะช่วยปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานหรือองค์กรได้

ในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานสถานศึกษานั้น การดำเนินการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมส่งผลต่อสภาพการปฏิบัติงาน แรงจูงใจ ทัศนคติ รวมไปถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นอย่างมาก เช่น ในสถานศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานไปสู่ส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้สถานศึกษามีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพ เช่น อาจได้รับการสนับสนุนการจัดการศึกษาสูงมาก แต่ก็พบปัญหาเกิดขึ้นในหลายด้าน เช่น ในสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีปัญหาเจ้าหน้าที่กองการศึกษาขาดประสบการณ์การจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) ให้เข้าร่วมกิจกรรมการศึกษา น้อยลง ผู้บริหารสถานศึกษาและครูมีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกัน ผู้บริหารสถานศึกษาขาดความเข้าใจกฎ ระเบียบ ข้อบังคับปฏิบัติ อำนาจตัดสินใจในขอบเขตจำกัด ขาดความคล่องตัวในการบริหาร เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานครูในสถานศึกษาเป็นอย่างมาก โดยปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานประกอบด้วย

ลักษณะบุคคล

พอตเตอร์, ลอว์เลอร์ และแฮกแมน (Porter, Lawler & Hackman, 1987, pp. 38-49) ได้อธิบายถึงธรรมชาติของบุคคลไว้ดังนี้

1. คนเป็นผู้มีการตอบสนองต่องานและชีวิต บุคคลจะแสวงหาวิธีการเพื่อความพึงพอใจและสนองต่อความต้องการ รวมทั้งระดับความทะเยอทะยานของตน

2. คนมีสังคม ความเป็นสมาชิกในสังคมเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุดส่วนหนึ่งของชีวิตซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลและองค์การ เพื่อจะปฏิบัติตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

3. คนมีความต้องการหลายอย่างแตกต่างกัน มีปัจจัยหลายปัจจัยที่คนต้องการและความต้องการเหล่านี้เป็นแรงจูงใจที่จะไปสู่เป้าหมายซึ่งคนแต่ละคนมีความต้องการแตกต่างกัน

4. คนรับรู้และประเมินค่าสิ่งนั้น การรับรู้เป็นผลจากประสบการณ์ที่ได้รับ ดังนั้น การรับรู้ของคนในองค์การจึงแตกต่างกันทั้งที่อยู่ในสถานการณ์อย่างเดียวกัน

5. คนคิดและเลือก คนมีจุดมุ่งหมาย มีการตอบสนอง มีความรู้สึก เมื่อประเมินค่าสิ่งนั้นแล้วจึงตอบตัดสินใจเลือกกระทำ

6. คนมีข้อจำกัดในการตอบสนอง

ธรรมชาติของคนจะแสดงออกเป็นพฤติกรรมองค์การ ความต้องการของบุคคลและองค์การมีเป้าหมายตรงกัน บุคคลก็จะเกิดความผูกพันกับองค์การ และส่งผลต่อการปฏิบัติงาน การศึกษาถึงปัจจัยด้านบุคคลจึงเป็นการศึกษาธรรมชาติบุคคลนั้นในองค์การ ปัจจัยด้านบุคคลประกอบด้วย 2 ลักษณะ คือ

1. ลักษณะบุคคลด้านชีวสังคม ได้แก่ คุณลักษณะด้านเพศ อายุ วุฒิ ตำแหน่ง ประสบการณ์ในการทำงาน

2. ลักษณะบุคคลด้านจิตวิสัย ได้แก่ ลักษณะทางจิตใจ 2 ประการ คือ แรงจูงใจในการทำงาน และเจตคติหรือทัศนคติ เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

มณฑา จำปาเหลือง (2551, หน้า 123) ได้ให้ความหมายไว้ว่า แรงจูงใจ หมายถึง และความสำคัญในฐานะที่เป็นต้นกำเนิดของพฤติกรรม แรงจูงใจคือ แรงกระตุ้นหรือแรงที่ทำให้เกิดพฤติกรรม เป็นแรงที่ทำให้พลังงานกระตุ้นร่างกายให้ทำพฤติกรรม เป็นแรงกระตุ้นที่มีการกำหนดทิศทางไว้ว่าจะกำหนดพฤติกรรมออกไปอย่างไร แบบใด และเป็นแรงกระตุ้นให้คนรักษาพฤติกรรมนั้นไว้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2550, หน้า 166) ได้ให้ความหมายว่า แรงจูงใจ หมายถึง อิทธิพลภายในของบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการใช้ความพยายามในการทำงานอย่างต่อเนื่อง หรือเป็นภาวะที่บุคคลถูกกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมเพื่อไปสู่จุดหมายปลายทางตามที่ตนเองต้องการ การจูงใจเป็นการที่บุคคลได้รับการกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรมต่าง ๆ อย่างมีพลัง มีคุณค่า และชัดเจน ทুমเทเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามความต้องการและความพึงพอใจสูงสุด

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Hierarchy of Needs Theory) (Maslow, 1970, pp. 35-58) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งกำหนด

โดยนักจิตวิทยา ชื่อ มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นทฤษฎีการจูงใจที่มีการกล่าวขวัญอย่างแพร่หลาย มาสโลว์มองว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป

ระดับที่ 1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อากาศ น้ำดื่ม การพักผ่อน เป็นต้น

ระดับที่ 2 ความต้องการความปลอดภัยและมั่นคง (Security or Safety Needs) เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการทางร่างกายได้แล้ว มนุษย์ก็จะเพิ่มความต้องการในระดับที่สูงขึ้นต่อไป เช่น ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความต้องการความมั่นคงในชีวิตและหน้าที่การงาน

ระดับที่ 3 ความต้องการความผูกพันหรือการยอมรับ (ความต้องการทางสังคม) (Affiliation or Acceptance Needs) เป็นความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ เช่น ความต้องการให้และได้รับซึ่งความรัก ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ ความต้องการได้รับการยอมรับ การต้องการได้รับความชื่นชมจากผู้อื่น เป็นต้น

ระดับที่ 4 ความต้องการการยกย่อง (Esteem Needs) หรือ ความภาคภูมิใจในตนเอง เป็นความต้องการการได้รับการยกย่อง นับถือ และสถานะจากสังคม เช่น ความต้องการได้รับความเคารพนับถือ ความต้องการมีความรู้ความสามารถ เป็นต้น

ระดับที่ 5 ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self- Actualization) เป็นความต้องการสูงสุดของแต่ละบุคคล เช่น ความต้องการที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จ ความต้องการทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง เป็นต้น

ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของแมคคลีแลนด์ (McClelland, 1965 cite in Robbins, 2005, p. 178) ได้รับการพัฒนาขึ้นโดย แมคคลีแลนด์ได้กล่าวว่า บุคคลมีความต้องการแตกต่างกัน ทฤษฎีนี้เน้นอธิบายการจูงใจของบุคคลที่กระทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จมิได้หวังรางวัลตอบแทนจากการกระทำของเขา ซึ่งความต้องการความสำเร็จนี้ในแง่ของการทำงานหมายถึงความต้องการที่จะทำงานให้ดีที่สุดและทำให้สำเร็จผลตามที่ตั้งใจไว้ เมื่อตนทำอะไรสำเร็จได้ก็จะเป็แรงกระตุ้นให้ทำงานอื่นสำเร็จต่อไป หากองค์การใดที่มีพนักงานที่แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์จำนวนมากก็จะเจริญรุ่งเรืองและเติบโตเร็ว จากการศึกษาวิจัยของแมคคลีแลนด์ได้แบ่งความต้องการของบุคคลออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ความต้องการความสำเร็จ (Need for Achievement (nAch)) เป็นความต้องการที่จะทำสิ่งต่าง ๆ ให้เต็มที่และดีที่สุดเพื่อความสำเร็จ จากการวิจัยของ แมคคลีแลนด์ พบว่า บุคคลที่ต้องการความสำเร็จ (nAch) สูง จะมีลักษณะชอบการแข่งขัน ชอบงานที่ท้าทาย และต้องการได้รับข้อมูลป้อนกลับเพื่อประเมินผลงานของตนเอง มีความชำนาญในการวางแผน มีความรับผิดชอบสูง และกล้าที่จะเผชิญกับความล้มเหลว

2. ความต้องการความผูกพัน (Need for Affiliation (nAff)) เป็นความต้องการ การยอมรับจากบุคคลอื่น ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ต้องการสัมพันธภาพที่ดีต่อบุคคลอื่น บุคคลที่ต้องการความผูกพันสูงจะชอบสถานการณ์การร่วมมือมากกว่าสถานการณ์การแข่งขัน โดยจะพยายามสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดีกับผู้อื่น

3. ความต้องการอำนาจ (Need for Power (nPower)) เป็นความต้องการอำนาจเพื่อมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น บุคคลที่มีความต้องการอำนาจสูง จะแสวงหาวิถีทางเพื่อให้ตนมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่น ต้องการให้ผู้อื่นยอมรับหรือยกย่อง ต้องการความเป็นผู้นำ ต้องการทำงานให้เหนือกว่าบุคคลอื่น และจะกังวลเรื่องอำนาจมากกว่าการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

ทฤษฎี 2 ปัจจัยของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg, 1986 cited in Robbins & Judge, 2007, p. 170) ทฤษฎีเฮิร์ซเบิร์กเน้นอธิบายและให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 ประการได้แก่ตัวกระตุ้น (Motivators) และการบำรุงรักษา (Hygiene) สองปัจจัยนี้มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของงานเป็นอย่างยิ่ง เฮิร์ซเบิร์กได้ทำการศึกษาโดยสัมภาษณ์ความพอใจและไม่พอใจทำงานของนักบัญชีและวิศวกรจำนวน 200 คน ผลการศึกษาสรุพบว่าความพอใจในการทำงานกับแรงจูงใจในการทำงานของคนมีความแตกต่างกันคือคนที่บุคคลพอใจในงานไม่ได้หมายความว่าคนนั้นมีแรงจูงใจในงานเสมอไป แต่ถ้าคนใดมีแรงจูงใจในการทำงานแล้วคนนั้นจะตั้งใจทำงานให้เกิดผลดีได้ ผลการศึกษาจึงแสดงให้เห็นผลของปัจจัย 2 ตัว คือด้านตัวกระตุ้นและการบำรุงรักษาต่อเจตคติงานของบุคคล

1. ปัจจัยด้านตัวกระตุ้น (Motivator Factors) เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผลผลิตเพิ่มขึ้น ทำให้บุคคลเกิดความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction)

2. ปัจจัยด้านการบำรุงรักษา (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยที่ช่วยให้ยังคงทำงานอยู่และยังรักษาเขาไว้ไม่ให้ออกจากงานเมื่อไม่ได้จัดให้ จะไม่พอใจและไม่มีความสุขในการทำงาน

ปัจจัยบำรุงรักษาไม่ใช่สิ่งจูงใจที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่เป็นข้อกำหนดที่ป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พึงพอใจในงานที่ทำ ถ้าไม่มีปัจจัยเหล่านี้แล้วอาจก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจได้ ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องหรือต่อรองจึงมักจัด โครงการด้านผลประโยชน์พิเศษต่าง ๆ เพื่อให้

เกิดความพึงพอใจ เช่น การลาป่วย การลาพักร้อน และโครงการที่เกี่ยวกับสุขภาพและสวัสดิการของพนักงาน

แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2549, หน้า 169 - 171) กล่าวว่าทัศนคติไว้ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยการตอบสนองจะแสดงออกในลักษณะชอบหรือไม่ชอบ ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของทัศนคติประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่

1. องค์ประกอบด้านความรู้ (Cognitive Component) ประกอบด้วยความรู้ที่บุคคลมีอยู่หรือประสบการณ์เดิมที่เป็นเป้าหมาย และได้รับรู้ข้อเท็จจริง ได้รับความรู้ รวมถึงความเชื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นเพิ่มเติม

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) ประกอบด้วยความรู้สึกและอารมณ์ของบุคคลนั้นต่อเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประเมินค่าความรู้สึกเชิงบวก ได้แก่ ชอบ พอใจ เห็นใจ กลัว รังเกียจ จะสอดคล้องกับองค์ประกอบด้านความรู้สึกเกี่ยวกับสิ่งนั้น

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) ประกอบด้วยความพร้อมของบุคคลที่จะตอบสนอง หรือแนวโน้มที่จะแสดงออก ต่อเป้าหมายเมื่อมีการประมวลความรู้ ประเมินค่าความรู้สึกต่อสิ่งนั้น โดยพฤติกรรมที่แสดงออกได้สองลักษณะ คือ พฤติกรรมทางบวก ได้แก่ ขอมรับ สนับสนุน และพฤติกรรมทางลบ ได้แก่ การทำลาย ขัดขืน ต่อสู้

जारอง เงินดี (2552, หน้า 75 - 78) กล่าวว่าทัศนคติ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้า ทั้งคน สัตว์ สิ่งของ และสถานการณ์ต่างที่สร้างให้เกิดขึ้นจากประสบการณ์ต่อสิ่งนั้น ๆ การศึกษาจากคำจำกัดความของทัศนคติจากนักจิตวิทยาหลาย ๆ ด้านเมื่อพิจารณาลักษณะร่วมของทัศนคติแล้ว จะเห็นว่าทัศนคติแยกออกได้เป็น 3 องค์ประกอบ คือ

1. องค์ประกอบด้านความคิดความเข้าใจ (Cognitive Component) องค์ประกอบด้านแรกนี้เกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ในด้านความคิดถือเป็นองค์ประกอบที่บุคคลใช้ในการคิด ความคิดอาจอยู่ในรูปของการนึกถึงรูปร่าง ลักษณะ และคุณสมบัติของตัวเรา ในส่วนของประสบการณ์นั้นแต่ละคนยังแตกต่างกันออกไปที่มีต่อสิ่งหนึ่ง ๆ บางคนได้ประสบการณ์มาจากการบอกเล่า การอ่าน หรือประสบการณ์ตรงด้วยตัวเอง ฉะนั้นผลที่เกิดขึ้นในส่วนของการเชื่อต่อสิ่งหนึ่ง ๆ แม้เป็นสิ่งที่เดียวกันย่อมแตกต่างกันออกไปได้

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective Component) การที่บุคคลจะมีทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ แบบใดจะต้องประกอบด้วยปฏิกิริยาด้านความรู้สึกและอารมณ์ ปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดความรู้สึกและอารมณ์ก็คือ ความคิด และความเชื่อต่อสิ่งนั้น ๆ

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) องค์ประกอบของทัศนคติในด้านนี้เป็นความโน้มเอียงที่จะปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งหนึ่ง ๆ ที่เขามีความรู้สึกรับชอบ – ไม่ชอบ ยินดี – ไม่ยินดี สุข – ความทุกข์

มัลลิกา คณานุรักษ์ (2547, หน้า 80) กล่าวว่าทัศนคติ คือความคิดและความรู้สึกที่ฝังแน่นยากที่จะเปลี่ยนแปลง โดยได้รับการจัดระเบียบจากองค์ประกอบด้านความคิด อารมณ์ และพฤติกรรม

ศักดิ์ไทย สุรกิจบรร (2545, หน้า 138) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ สภาวะความพร้อมทางจิตที่เกี่ยวข้องกับความคิด ความรู้สึก และแนวโน้มของพฤติกรรมบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ สถานการณ์ต่าง ๆ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และสภาวะความพร้อมทางจิตนี้จะต้องอยู่บนพหุสมควร เนื่องจากว่านักจิตวิทยาได้ศึกษาในความหมายที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงได้กล่าวถึงลักษณะของทัศนคติได้ดังนี้

1. ทัศนคติเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้
2. ทัศนคติมีลักษณะที่คงทนถาวรอยู่บนพหุสมควร
3. ทัศนคติมีลักษณะของการประเมินค่าอยู่ในตัว คือ บอกลักษณะดี – ไม่ดี
4. ทัศนคติทำให้บุคคลที่เป็นเจ้าของพร้อมที่จะตอบสนองต่อที่หมายของทัศนคติ
5. ทัศนคติบอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับสิ่งของและบุคคลกับสถานการณ์ นั่นคือ ทัศนคติดำเนินชีวิต

สร้อยตระกูล (ตียานนท์) อรรถมานะ (2541, หน้า 64) กล่าวว่า ทัศนคติ คือ ผลผสมผสานระหว่างความนึกคิด ความเชื่อ ความคิดเห็น ความรู้ และความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด คนใดคนหนึ่ง สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ๆ ซึ่งออกมาในทางประเมินค่า อันอาจเป็นไปในทางยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้ และความรู้สึกเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งขึ้น

สิทธิโชค วรานุสันติกุล (2548, หน้า 121) กล่าวว่าทัศนคติ หมายถึง ความรู้ ความเชื่อ และแนวโน้มของพฤติกรรมบุคคลที่มีต่อบุคคลหรือสิ่งของ หรือความคิดใดก็ตามในลักษณะของการประเมินค่า การแสดงออกจะเป็นในทิศทางใดทิศทางหนึ่งและเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีความคงทนถาวรพหุสมควร

ทัศนีย์ ทองสว่าง (2549, หน้า 302) กล่าวว่า องค์ประกอบในการสร้างทัศนคติที่สำคัญมี 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. องค์ประกอบทางความคิด (Cognitive Component) ในชีวิตประจำวันบุคคลได้รับรู้และสัมผัสสิ่งต่าง ๆ มากมาย บุคคลมักจะแบ่งกลุ่มของสิ่งที่ผ่านมาในชีวิตของตนเองเสมอ เพื่อให้เกิด

ความง่ายในการให้ความหมายหรือคิดเกี่ยวกับเรื่องเหล่านั้น โดยรวมสิ่งที่เหมือนกันหรือคล้ายกัน เข้าด้วยกัน การจัดหาหมวดหมู่จะช่วยบุคคลในด้านการรับรู้ (Perception) แต่ในทางตรงกันข้าม อาจจะทำให้บุคคลเข้าใจสิ่งแวดล้อมในทางที่ผิดได้ ถ้าบุคคลนั้นสรุปด้วยตนเองโดยปราศจาก ข้อมูลที่ถูกต้อง การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งเร้าต่าง ๆ นี้ เป็นส่วนประกอบทางด้านความรู้ของทัศนคติ

2. องค์ประกอบทางอารมณ์ (Affective Component) ได้แก่ ความรู้สึกหรืออารมณ์ที่เป็น ด้านบวกหรือลบ ในทางสรีรวิทยาอารมณ์จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาวะการณ์ที่มาเร้า หรือจากบุคคล นั้นได้แปลความหมาย หรือให้ความหมายสิ่งเร้าแล้ว สามารถที่จะทำให้ทราบทิศทางของอารมณ์ หรือความรู้สึกว่าเป็นไปในทิศทางบวกหรือลบได้

3. องค์ประกอบทางพฤติกรรม (Behavioral Component) ซึ่งปทัสถานทางสังคมเป็นสิ่งที่ กำหนดว่าอะไรเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือผิด ปทัสถานทางสังคมจะมีอิทธิพลในการควบคุมการ ประพฤติ หรือการแสดงออกของแต่ละบุคคล

เชอร์เมอร์ฮอร์น เจมส์ และ ริทชาร์ด (Schermerhorn James & Richard, 2003, p. 76)

กล่าวว่า ทัศนคติ ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านความรู้ ความเข้าใจ (Cognitive Component) คือ ทัศนคติที่จะ สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อ ความคิดเห็น ความรู้ และข้อมูลที่บุคคลคนหนึ่งมี ซึ่งความเชื่อ จะแสดงให้เห็นถึงความคิดของคน หรือสิ่งของ และข้อสรุปที่บุคคลได้มีต่อบุคคลหรือสิ่งของ นั้น ๆ เช่น งานของฉันขาดความรับผิดชอบ เป็นต้น

2. องค์ประกอบด้านอารมณ์ ความรู้สึก (Affective Component) คือ ความรู้สึกเฉพาะ อย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับผลกระทบส่วนบุคคล ซึ่งได้จากสิ่งเร้าหรือสิ่งที่เกิดก่อนทำให้เกิดทัศนคตินั้น ๆ เช่น ฉันไม่ชอบงานของฉัน เป็นต้น

3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) คือ ความตั้งใจที่จะประพฤติ ในทางใดทางหนึ่งโดยมีรากฐานมาจากความรู้สึกเฉพาะเจาะจงของบุคคล หรือทัศนคติของบุคคล เช่น ฉันกำลังไปทำงานของฉัน

สรุปได้ว่า ทัศนคติ หมายถึง ความรู้สึก ความคิดเห็น หรือความเชื่อ ที่มีแนวโน้มที่จะ แสดงออกเป็นพฤติกรรมของบุคคล โดยการประมาณค่าให้ความชอบหรือไม่ชอบ อันจะส่งผลต่อ การตอบสนองของบุคคลนั้นในเชิงบวกหรือเชิงลบ ที่จะมีต่อบุคคล สิ่งของ สถานการณ์ และ สภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยที่ทัศนคติสามารถถูกตีความได้จากคำพูดหรือพฤติกรรมที่แสดงออกของ บุคคล ส่วนองค์ประกอบของทัศนคติประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ การประกอบด้วยความเชื่อ ความรู้ ความคิดและความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึกชอบ - ไม่ชอบ หรือท่าทางที่ดี - ไม่ดี พฤติกรรมแนวโน้มหรือความพร้อมที่บุคคลจะปฏิบัติ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

ดิลก ถีอกกล้า (2547, หน้า 71) กล่าวว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมระหว่างพฤติกรรมของผู้นำ สมาชิก และสถานการณ์ในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมของผู้นำ

นิคัย สัมมาพันธ์ (2546, หน้า 31) กล่าวว่า ภาวะผู้นำว่า เป็นปรากฏการณ์บน โลกมนุษย์ที่มีการสังเกตการณ์มากที่สุดแต่มีผู้ที่เข้าใจเรื่องนี้น้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของภาวะผู้นำเป็นเรื่องสลับซับซ้อนและให้ความหมายโดยเน้นไปที่กระบวนการว่า ภาวะผู้นำคือกระบวนการชนิดหนึ่งที่สามารถส่งแรงกระทำอันก่อให้เกิดการขับเคลื่อนของกลุ่มคนและองค์กรให้ไปสู่เป้าหมาย

สมหมาย อ้าคอนกลอย (2551, หน้า 61 - 62) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญในการปฏิบัติงานโดยผู้นำหรือผู้บริหารมีบทบาทเป็นตัวแทนของทุกคนในองค์กร ผลักดันในทุกภาคส่วนขององค์กรขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ ในสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ผู้นำหรือผู้บริหารจึงจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมเพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการบริหารงาน ความสามารถและลักษณะของผู้นำมีความสัมพันธ์กับคุณภาพและคุณค่าขององค์กร ผู้นำที่มีความรู้ดี ความสามารถ ความเฉลียวฉลาด มีสัมพันธภาพที่ดีต่อเพื่อนร่วมงาน และจำเป็นที่จะมีอิทธิพลที่เป็นลักษณะศิลปะหรือกระบวนการที่จะใช้อิทธิพลนั้นให้ผู้อื่นหรือผู้ตาม มีความเต็มใจและกระตือรือร้นต่อความสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร

เฮอร์เซย์และบลานชาร์ด (Hersey & Blanchard, 1993, p. 86) กล่าวว่า ภาวะผู้นำหมายถึงกระบวนการใช้อิทธิพลในการปฏิบัติงานของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดไว้ ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนสภาวะการเป็นผู้นำก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ดูบริน (DuBrin, 1998) กล่าวว่า ผู้นำ (Leader) เป็นบุคคลที่ทำให้องค์กรเจริญก้าวหน้าและบรรลุผลสำเร็จโดยเป็นผู้ที่มีบทบาทแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรือเป็นบุคคลที่ก่อให้เกิดความมั่นคงและช่วยเหลือผู้อื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

ยุกัล (Yukl, 2002, p. 65) การที่หน่วยงานหรือองค์กรจะประสบความสำเร็จ พฤติกรรมการแสดงออกของผู้นำจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการปฏิบัติงาน สภาวะแวดล้อมในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แนวคิดทางการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่สามารถอธิบายครอบคลุมได้ทุกๆด้านประกอบด้วย การผสมผสาน 3 ด้าน ดังนี้

1. ความสนใจในงาน (Task Oriented) คือการให้ความสนใจส่วนใหญ่ไปกับความสำเร็จของงาน การใช้ประโยชน์กับบุคคล การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและรักษาให้การปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่มั่นคง

2. ความสนใจด้านความสัมพันธ์ (Relation Oriented) คือการให้ความสนใจส่วนใหญ่ กับการปรับปรุงความสัมพันธ์ การช่วยเหลือ เพิ่มความร่วมมือ ทำงานเป็นทีมเพื่อเพิ่มความพอใจ ในงานของผู้ปฏิบัติงานและสร้างเอกลักษณ์ขององค์กร

3. ความสนใจในการเปลี่ยนแปลง (Change Oriented) คือการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงกลยุทธ์ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม การเพิ่มความยืดหยุ่นและนวัตกรรม การเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการ การผลิต การบริการและการก่อให้เกิดการยอมรับในการเปลี่ยนแปลง

พรทิพย์ อัยยิมาพันธ์ (2546, หน้า 68) กล่าวว่าภาวะผู้นำมีบทบาทที่แบ่งอย่างกว้าง ๆ ออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

1. การกำหนดแนวทางหลัก (Pathfinding) ผู้นำควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและ แนวความคิดที่ชัดเจน บทบาทดังกล่าวจะช่วยให้ผู้นำสร้างแผนงานแม่แบบ (Blueprint of Action) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการก่อนจะลงมือปฏิบัติตามแผน นอกจากนั้น ไม่เพียงแต่ต้องรู้ถึง วิธีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายเท่านั้น แต่ผู้นำต้องได้รับการสนับสนุนและความมุ่งมั่นจาก พนักงานในการบรรลุถึงเป้าหมายด้วย ผู้นำต้องมีความสามารถนำให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการสร้าง พันธกิจ (Mission) วิสัยทัศน์ (Vision) และสื่อสารอย่างชัดเจนถึงความแตกต่างและผลประโยชน์ ที่พนักงานจะได้รับจากความสำเร็จในอนาคต อีกทั้งยังสามารถทำให้พนักงานมีแรงจูงใจและรู้สึก ตื่นเต้นกับทิศทางใหม่นี้ด้วย

2. การสร้างระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ (Aligning) การสร้างระบบการทำงานที่มี ประสิทธิภาพหรือการทำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน คือการลงมือสร้างแผนหลักที่ กำหนดขึ้นในขั้นตอนที่หนึ่ง ทุกระดับชั้นขององค์การควรมีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน ในฐานะผู้นำต้องเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน และโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การที่ได้วางไว้แล้ว

3. การมอบอำนาจ (Empowering) หากผู้นำมีการมอบอำนาจให้แก่พนักงานอย่างจริงจัง จะทำให้บรรยากาศในการทำงานมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การสื่อสารระหว่างบุคคลและ ระหว่างกลุ่มเกิดประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์ใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ ซึ่งมาจากการที่สมาชิกของกลุ่ม หรือพนักงานสามารถแสดงความคิดเห็นและศักยภาพของตนได้อย่างอิสระ โดยผู้นำต้องสร้าง สภาพที่จะกระตุ้นการสร้างเสริมและปลดปล่อยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความสามารถพิเศษ เฉพาะตัว ความสามารถ และศักยภาพที่มีอยู่ในบุคคลทุกคน วิธีการนี้จะช่วยให้บุคคลสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้นในองค์การ

4. การสร้างตัวแบบ (Modeling) หัวใจของการเป็นผู้นำคือต้องสร้างความน่าเชื่อถือ เพราะไม่เพียงแต่รู้ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไรเท่านั้น แต่ผู้นำยังต้องมีคุณสมบัติของผู้นำที่ดีด้วย กล่าวคือ ต้องเข้าใจถึงความสำคัญของคุณลักษณะระหว่างคุณลักษณะ (Characteristics) กับความรู้ความสามารถ (Competence) เพราะไม่ว่าบุคคลจะมีความสามารถเพียงใดก็ไม่สามารถจะเป็นผู้นำที่แท้จริงได้ หากปราศจากซึ่งคุณลักษณะที่เหมาะสม

วิภาดา กุปตานนท์ (2544 , หน้า 241 - 247) กล่าวว่า เมื่อเกิดการตระหนักว่า ภาวะผู้นำเป็นเรื่องสำคัญต่อการบริหารองค์การและการแข่งขันทางธุรกิจมาก นักวิชาการในหลายยุคหลายสมัยจึงทุ่มเทศึกษาเรื่องภาวะผู้นำกันเป็นจำนวนมาก จนก่อให้เกิดเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่คิดและมองในมุมที่แตกต่างกันมากมาย ซึ่งสามารถจัดกลุ่มแนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. แนวคิดผู้นำเชิงคุณลักษณะ (Trait Approach) แนวคิดนี้ได้มุ่งอธิบายบุคลิกลักษณะของผู้นำ โดยเชื่อว่าผู้นำจะมีคุณสมบัติที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไป นักวิชาการกลุ่มแนวคิดนี้จึงมุ่งศึกษาคุณสมบัติที่แตกต่างดังกล่าว จากการศึกษาผู้นำที่มีความโดดเด่นหลาย ๆ คน สามารถแบ่งคุณสมบัติที่ค้นพบได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1.1 ลักษณะทางกายภาพ เช่น ความสูง รูปร่างภายนอก อายุ เป็นต้น

1.2 ลักษณะทางความสามารถ เช่น ความเฉลียวฉลาด ความรู้ ความสามารถในการพูดในที่สาธารณะ เป็นต้น

1.3 ลักษณะบุคลิกภาพ เช่น การควบคุมอารมณ์และการแสดงออกทางอารมณ์ บุคลิกภาพแบบเปิดเผย-เก็บตัว

แต่ก็มีงานวิจัยมากมายที่ขัดแย้งกันและกัน จนไม่สามารถพบข้อสรุปที่ชัดเจน อีกทั้งยังมีการศึกษาที่พบว่าคุณสมบัติของผู้นำไม่สามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์อีกด้วย

2. แนวคิดผู้นำเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) แนวคิดนี้ศึกษาถึงพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและประสิทธิผลตามที่ผู้นำต้องการ โดยผู้นำแต่ละคนจะมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป มหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจและทำการวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำ โดยทำการศึกษาดังพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพซึ่งผลสรุปที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

2.1 ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยและผู้นำแบบเผด็จการ (Democratic Leadership – Autocratic Leadership) ผู้นำแบบประชาธิปไตยนิยมกระจายอำนาจ มอบหมายงานให้สมาชิก และเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทางตรงกันข้าม ผู้นำแบบเผด็จการ มักนิยมใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจด้วยตัวเอง และมักไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.2 การศึกษาของ University of Michigan ได้แจกแจงพฤติกรรมของผู้นำที่แตกต่างกันใน 3 ลักษณะอย่างเห็นได้ชัด คือ

2.2.1 พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งคน (People-Oriented Behaviors) ที่ให้ความสำคัญต่อสมาชิกหรือพนักงาน เข้าใจความแตกต่างและยอมรับความสำคัญของพนักงาน มีการเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อีกทั้งยังสนใจ และเข้าใจความต้องการของพนักงาน

2.2.2 พฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน (Task-Oriented Behaviors) ที่ผู้นำเน้นความสำเร็จของการทำงาน เน้นการสร้างงานและผลผลิตที่มีมาตรฐานสูง เน้นการใช้กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย

3. การศึกษาของ Ohio State University ได้สรุปว่าพฤติกรรมของผู้นำสามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ

3.1 พฤติกรรมที่มุ่งสร้าง โครงสร้าง (Initiation Structure) ที่ผู้นำให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ การบังคับบัญชา เน้นบทบาทหน้าที่ตามตำแหน่ง และเน้นผลงานที่เกิดจากการทำงานตามโครงสร้าง

3.2 พฤติกรรมที่มุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) ผู้นำจะให้ความสำคัญกับการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสมาชิก และมีส่วนร่วมในการทำงานของสมาชิก เป็นตัวอย่างหนึ่งของการศึกษาพฤติกรรมของผู้นำที่ผนวกแนวคิดทางพฤติกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. แนวคิดผู้นำเชิงสถานการณ์ (Situational Approach) เป็นการศึกษาที่เน้นการปรับสภาพการนำ หรือการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะของการนำก็จะเปลี่ยนแปลงไป แนวคิดนี้จะหารูปแบบการนำที่เหมาะสมและเกิดผลดีในสถานการณ์ต่าง ๆ

4. แนวคิดภาวะผู้นำสมัยใหม่ นอกจากแนวคิดทั้งสามกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบัน ยังมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดเป็นแนวคิดที่สำคัญ ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนและแบบเปลี่ยนแปลง (Transactional and Transformational Leadership) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน คือ ผู้นำแบบเดิมที่ใช้การแลกเปลี่ยนโดยรางวัลต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการชักจูงให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ได้รับผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกัน ส่วนผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงนั้น จะใช้ความสามารถเปลี่ยนความเชื่อทัศนคติของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกทำงานได้บรรลุเหนือกว่าเป้าหมายที่ต้องการ โดยผู้นำจะถ่ายทอดความคิดประสบการณ์ และกระตุ้นทางด้านความคิดต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

5. แนวคิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม (Cross-Cultural Perspectives) นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำหลาย ๆ ท่านที่ได้วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่มีอยู่จากอดีตถึงปัจจุบันว่ามีความเฉพาะเจาะจงทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะแนวคิดและทฤษฎีส่วนใหญ่

มาจากการศึกษา วิจัย และทดลองในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา หรือประเทศทางยุโรปเพียงบางประเทศเท่านั้น

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2544, หน้า 55) กล่าวว่า ผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ ควรมีลักษณะ ดังนี้ คือ เป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความสามารถด้านทักษะการสื่อสาร ความสามารถที่ทำให้ผู้อื่นไว้วางใจ ความสามารถทำให้ผู้อื่นเห็นว่าตนเองมีความสามารถ มีพลังและมุ่งการปฏิบัติให้บรรลุผล แสดงอารมณ์ได้อย่างเหมาะสมและเอื้ออาทรแก่ผู้อื่น ชอบที่เสี่ยง สร้างกลยุทธ์ใหม่ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีการโฆษณาตัวเอง และทำให้การจัดแย้งภายในเกิดขึ้นน้อยที่สุด กระแสในปัจจุบันได้มุ่งให้ความสนใจกับ ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) และภาวะผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ (Charismatic Leadership) ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้พยายามอธิบายว่า ผู้นำประสบความสำเร็จในระดับสูงในการจูงใจสมาชิก ความผูกพันต่อองค์กร ความเคารพนับถือ ความไว้วางใจ ความชื่นชมในตัวผู้นำ การอุทิศตนในการทำงาน ความจงรักภักดี และการปฏิบัติงานของสมาชิกได้อย่างไร และยังพยายามอธิบายอีกว่า ผู้นำบางคนสามารถนำองค์กรหรือหน่วยงานของตนประสบความสำเร็จอย่างยอดเยี่ยมได้อย่างไร

เฮาส์, เดลเบค และทาร์อิส (House, Delbecq & Taris, 1998 cited in Hartog & Koopman, 2001, p. 173) เนื่องจากการดำเนินธุรกิจขององค์กร ในยุค โลกาภิวัตน์ ที่มีการลงทุนหรือดำเนินธุรกิจข้ามประเทศ ทำให้หลายๆองค์กรมุ่งสร้างผู้นำที่สามารถบริหารและจัดการคนในประเทศที่ไปลงทุนหรือดำเนินธุรกิจ ประกอบกับแนวคิดที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างรูปแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม (Cross-Cultural Perspectives) ขึ้น

เฮาส์ (House, 1995 cited in Hartog & Koopman, 2001, p. 178) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมของประเทศแถบทวีปอเมริกาเหนือ โดยเฉพาะวัฒนธรรมอเมริกันที่ลักษณะบางอย่างแตกต่างจากวัฒนธรรมในประเทศอื่น ๆ เช่น การเน้นที่ปัจเจกบุคคล ในขณะที่บางวัฒนธรรมลักษณะการรวมกลุ่มทางสังคมจะมีความโดดเด่นกว่า แต่ก็ยังมีการนำทฤษฎีเหล่านี้มาตีความโดยปราศจากการประยุกต์ที่เหมาะสม โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาที่ค่อนข้างจะมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดจากประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ นอกจากนั้น

คานันโก และเมนดอนกา (Kanungo & Mendonca, 1996 cited in Hartog & Koopman, 2001, p. 178) ยังได้อธิบายว่า ในประเทศที่กำลังพัฒนาควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงองค์การมากกว่าการให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จากข้อมูลดังกล่าว จึงมีการแสดงความคิดเห็นว่า บทบาทของผู้นำที่มีความสามารถพิเศษ (Charismatic Leadership Role) มี

ความสำคัญต่อองค์การในประเทศกำลังพัฒนา โครงการวิจัย GLOBE ที่เป็นการศึกษาในระยะยาว ใน 60 ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาคุณสมบัติร่วมของภาวะผู้นำที่เหมือนกันในทุกวัฒนธรรม และเพื่อค้นหาคุณสมบัติของภาวะผู้นำที่เป็นที่ยอมรับในต่างวัฒนธรรม ซึ่งได้ผลโดยสรุปว่า หลาย ๆ คุณสมบัติที่เหมือน ๆ กันในทุกวัฒนธรรมสะท้อนภาวะผู้นำแบบใช้ความสามารถพิเศษ สร้างแรงบันดาลใจ และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล (Charismatic, Inspirational, and Visionary Leadership) นอกจากนั้น ผู้นำที่มุ่งการทำงานเป็นทีม (Team-Oriented Leadership) มุ่งความเป็นเลิศ (Being Excellence Oriented) เด็ดขาด (Decisive) เฉลียวฉลาด (Intelligent) และใช้วิธีแก้ปัญหา แบบ Win-Win (A Win-Win Problem Solver)

ฮาร์ทอน และคูปแมน (Hartog & Koopman, 2001, p. 179) กล่าวถึง ลักษณะซึ่งเป็น คุณสมบัติของผู้นำร่วมเช่นกัน ได้ศึกษาความแตกต่างทางวัฒนธรรมญี่ปุ่นและอเมริกัน ในบริษัท ที่มีการลงทุนข้ามชาติ โดยประกอบด้วยพนักงานทั้งญี่ปุ่นและอเมริกันทำงานร่วมกัน ปรากฏว่า ผู้จัดการของทั้งสองชาติมีลักษณะของวัฒนธรรมในการทำงานบางอย่างที่แตกต่างกัน ซึ่งได้มีการ เสนอทางออกโดยการให้ทั้งสองฝ่ายต่างเรียนรู้วัฒนธรรมของกันและกัน แล้วร่วมกันสร้าง วัฒนธรรมขององค์การซึ่งเป็นวัฒนธรรมร่วมกันขึ้นมา

เฮาส์, ไวท์ และอดินยา (House, Wright & Aditya, 1997 cited in Muchinsky, 2003, p. 438) ได้อธิบายว่า ความแตกต่างทางวัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อความคาดหวังและการตั้งสมมติฐาน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคล ทักษะที่มีต่อคนวัฒนธรรมอื่น และรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ทาง สังคม อีกทั้งอิทธิพลทางวัฒนธรรมยังมีผลกระทบต่อรูปแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบภาวะผู้นำที่ประสบความสำเร็จควรจะต้องขึ้นกับปัจจัยด้านวัฒนธรรมด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

แฮกแมน และโอลธัม (Hackman & Oldham, 1975, pp. 159-170) ได้กล่าวว่า ลักษณะ งานเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผู้สนใจศึกษาถึงอิทธิพลที่มีต่อแรงจูงใจ ความพึงพอใจและผลของการ ปฏิบัติงาน ได้เสนอแนวคิดแบบจำลองลักษณะงานที่แพร่หลายมากที่สุดและเป็นทฤษฎีที่แสดง แนวคิดไว้อย่างชัดเจนถึงผลกระทบของการออกแบบงานต่อความคิด ความรู้สึก แรงจูงใจในการ ปฏิบัติงาน ความพึงพอใจในการทำงาน การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ คือ แบบจำลองลักษณะ งานซึ่งพัฒนาขึ้นโดยทฤษฎีนี้เสนอว่า มีเงื่อนไขทางจิตวิทยา 3 ประการ ที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการ ปฏิบัติงาน ได้แก่

1. ความรู้สึกว่าตนมีความสำคัญหรือมีความหมาย ได้แก่ ระดับที่บุคคลมีประสบการณ์ การทำงาน ซึ่งมีคุณค่าต่อตนและองค์การ ซึ่งเกี่ยวกับลักษณะงาน 3 ประการคือ

1.1 เอกลักษณะของงาน หมายถึง งานที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนอื่น และขององค์กร

1.2 ความสำคัญของงาน หมายถึง งานที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อื่นและขององค์กร

1.3 ทักษะที่หลากหลาย หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องใช้ทักษะและความสามารถที่แตกต่างกัน

2. ความรู้ที่รับผิดชอบต่อผลของงาน หมายถึง ระดับที่บุคคลรู้ดีกว่าตนมีส่วนที่ต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ให้แก่งาน เกิดขึ้นได้จากงานที่มีอิสระ บุคคลมีเสรีภาพในการทำงานโดยไม่ขึ้นอยู่กับผู้อื่น เจ้าของงานสามารถกำหนดตารางการทำงานตลอดจนสามารถตัดสินใจและกำหนดกระบวนการทำงาน

3. ความรู้ในผลงานที่ทำ หมายถึง ระดับที่บุคคลรู้และเข้าใจอย่างต่อเนื่องถึงประสิทธิภาพการทำงาน เกิดขึ้นได้จากการที่บุคคลได้รับข้อมูลย้อนกลับจากงาน การรับรู้ต่อลักษณะงานดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดผลต่อการปฏิบัติงานในหลายประการ เช่น การสร้างความผูกพันต่อองค์กร การปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ พอตเตอร์ และไมล์ (Porter & Miles, 1994, p. 27) กล่าวว่า ของความพอใจในเชิงจิตวิทยาว่าความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่สามารถลดความเครียดของพนักงานให้น้อยลง ถ้ามีความเครียดจะทำให้เกิดความไม่พอใจในงาน ความเครียดนี้เกิดจากความต้องการของบุคคล เมื่อเกิดความต้องการมากจะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้อง เมื่อความต้องการได้รับการตอบสนองแล้วจะทำให้ความเครียดลดลงและเกิดความพึงพอใจในงานมากขึ้น

สวามิ ฮีบ โอสถ (2540, หน้า 49) กล่าวว่า บุคคลที่อายุมากขึ้น มีแนวโน้มจะมีความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้นทำให้ปรับตัวต่อการทำงานได้ดีขึ้น ความคาดหวังต่อเรื่องต่าง ๆ ลดลง ประกอบกับแนวโน้มที่จะเปลี่ยนงานหรือหางานใหม่ก็มีน้อย และทำได้ยาก ซึ่งแตกต่างกับบุคคลที่มีอายุน้อยจะมีความคาดหวังต่อเรื่องต่าง ๆ สูง โอกาสที่จะเปลี่ยนงานหรือหางานใหม่ก็จะมีมากกว่า

ธีระ ชีรวัฒนานนท์ (2546, หน้า 32-35) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการในการปฏิบัติงานของพนักงานไว้ 10 ประการดังนี้

1. ความมั่นคงในการทำงาน (Security) ความมั่นคงของชีวิตเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องการ เนื่องจากงานเป็นหลักของชีวิต ผู้ปฏิบัติงานทุกคนจึงต้องการให้งานที่ทำมีความมั่นคง โดยมีหลักประกันว่าตราบดีที่สามารถทำงานให้ได้ ผู้ปฏิบัติงานย่อมได้รับค่าจ้างอยู่ในองค์กรนั้น

ตลอดไป ความมั่นคงนี้รวมทั้งเงินเดือน ประโยชน์เกื้อกูล อันเป็นสวัสดิการต่าง ๆ ที่ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานได้รับด้วยว่าพอแก่การครองชีพตามควรแก่ฐานะ

2. ความพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) ความพึงพอใจในงานเป็นปัจจัยในการทำงานของบุคคล คนเราหากได้ทำงานที่พอใจ หรือได้ทำงานที่ชอบแล้ว ผลงานย่อมดีกว่า ถ้าเปรียบเทียบกับผลงานของผู้ที่ต้องการทำงานด้วยความจำใจ หรือเพียงแค่ปฏิบัติตามหลักความพึงพอใจในการทำงานนี้อาจจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น การที่ได้รับการฝึกอบรมศึกษามาในด้านใดหรือมีความถนัดในด้านใด คนเราย่อมพอใจที่จะทำงานในด้านนั้นมากกว่าที่จะให้ไปทำงานที่ตนเองไม่มีความสามารถหรือไม่ถนัด

3. โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน (Opportunity) ความต้องการประการสำคัญอีกประการหนึ่งของคนเราก็คือ ความก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องการหน้าที่การงานที่มีโอกาสก้าวหน้า ครอบครองได้ที่เรามีความก้าวหน้าก็ย่อมมีกำลังใจที่จะฝ่าฟันอุปสรรคในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้หลุดพ้นไปด้วยกำลังใจดีเสมอ แต่ถ้าครอบครองได้ที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกหมดหวัง ในความก้าวหน้าก็ย่อมขาดกำลังใจในการทำงาน ไม่รักงาน ซึ่งเป็นเหตุให้งานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการสูญเสียแรงงาน ในเวลาทำงาน เสียเวลานานไปก็เกิดความท้อถอย เบื่อหน่าย ทำงานไปประเภทเข้าขามเย็นขาม หรือที่เรียกว่า Stereotypes เกิดขึ้นสาเหตุเหล่านี้เกิดขึ้นได้หลายประการ เช่น งานไม่ก้าวหน้า ไม่ได้มีการพิจารณาเงินเดือน ไม่ได้เลื่อนระดับ ไม่พอใจหัวหน้า ไม่พอใจนายจ้าง แต่จำใจต้องอยู่ เป็นต้น

4. การได้รับการยกย่องนับถือ (Respectation) ดังได้กล่าวแต่ต้นแล้วว่าทุกคนย่อมต้องการยกย่องว่าตนดี มีความสามารถ การยอมรับนับถืออันเป็นเหตุอันหนึ่งที่ทำให้คนพึงพอใจในงาน มีความรับผิดชอบและพยายามทำงานให้สำเร็จ ได้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป ดังนั้นจึงควรแสดงการยกย่องชมเชยผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ เพื่อที่จะให้เขาได้รับความพึงพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะผู้บังคับบัญชาต้องยกย่องชมเชย สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานบ้างตามสมควร ทั้งนี้เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

5. การยอมรับในสังคมหรือการเข้าพวกเข้าหมู่ (Belonging to Group) มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม เมื่อเราอยู่ในที่ใดและได้รับการยอมรับว่าเป็นพวกเดียวกันกับสมาชิกส่วนใหญ่ เราย่อมมีความสุขและมีกำลังใจที่ได้รับมอบหมายในฐานะที่เป็นสมาชิก หรือส่วนหนึ่งของสังคม หรือองค์กรนั้น ๆ บุคคลที่ถูกทอดทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยวแต่โดยลำพัง ย่อมเกิดความวิตกกังวลต่าง ๆ และไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลดี ดังนั้นการยอมรับบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือส่วนหนึ่งขององค์กรเป็นสิ่งที่ต้องการมากในการปฏิบัติงาน

6. การได้รับค่าจ้างโดยธรรม (Fair Wage) เงินเดือนหรือค่าจ้างเป็นสิ่งตอบแทนโดยตรง และเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้ปฏิบัติงาน เพราะการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ดี จะต้องมีความเป็นธรรม จึงจะสามารถสร้างขวัญหรือกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ มีองค์กรไม่น้อยที่ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ยุติธรรมในการกำหนดอัตราเงินเดือนและการเลื่อนขั้นแก่ผู้ปฏิบัติงานองค์กรนั้น

7. ความเสมอภาค (Equity) ความต้องการประการสำคัญอีกด้านหนึ่งของบุคคล ก็คือ ความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน ในการปฏิบัติงานของคนในองค์กร ไม่มีการแบ่งแยกหรือความลำเอียงในการปกครองบังคับบัญชา หากเกิดการแบ่งแยกจะเกิดผลต่อการทำงานของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก และยิ่งกว่านั้นเป็นเหตุให้ผลงานขององค์กรหย่อนประสิทธิภาพได้ด้วย

8. ความนุ่มนวลและอ่อนโยน (Tenderness) บุคคลย่อมต้องการให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อตนอย่างนุ่มนวล นอบน้อมและอ่อนโยน เพราะฉะนั้นผู้ที่หวังจะสร้างมนุษยสัมพันธ์แก่ผู้ร่วมงานและบุคคลอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักข้อนี้เสมอ

9. การมีหัวหน้างานที่มีความสามารถ (Competent Leadership) หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลางของการทำงาน หัวหน้างานที่มีความสามารถย่อมมีความเข้าใจในการที่จะบริหารงานให้ผลงานสำเร็จได้ดี และสามารถสร้างความพอใจแก่ผู้ปฏิบัติงานทุก ๆ คนได้ด้วย

10. ความพอใจในสภาพการทำงาน (Working Condition) ในการทำงาน นอกจากหัวหน้าคนงาน และผู้ร่วมงานที่ดีแล้ว สิ่งแวดล้อมในการทำงานนับว่ามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้อยู่ในสภาพการทำงานที่ดี มีแสงสว่าง อุณหภูมิถ่ายเทของอากาศอย่างเหมาะสมและถูกสุขลักษณะ ซึ่งจะมีผลให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อความพึงพอใจในงานมีความสำคัญดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารองค์กร โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านบุคคล จึงควรที่จะตระหนักและให้ความสนใจว่าผู้ปฏิบัติงานคนใด มีความต้องการประเภทใด และสมควรได้รับการตอบสนองเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานอุทิศทั้งแรงกาย และแรงใจให้แก่งานและองค์กร ซึ่งจะเป็นผลให้หน่วยงานขององค์กรนั้นสามารถดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายและก้าวหน้าต่อไป

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2542, หน้า 126) ได้สรุปความสำคัญของการศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ดังนี้

1. การรับรู้ในปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ทำให้หน่วยงานสามารถนำไปใช้ในการสร้างปัจจัยเหล่านี้ให้เกิดขึ้นเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน

2. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน จะทำให้นุคคลมีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน ลดการขาดงาน การลางาน การมาทำงานสายและการขาดความรับผิดชอบที่มีต่องาน

3. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นการเพิ่มผลผลิตของบุคคล ทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

เดวิด (Davis, 1991, p. 522) กล่าวว่า ความสำคัญของความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. ทำให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
2. สร้างความซื่อสัตย์ภักดีให้มีต่อองค์กร
3. เสริมสร้างวินัยที่ดี อันจะทำให้มีการปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและคำสั่ง
4. ทำให้องค์กรเป็นองค์กรที่แข็งแกร่ง สามารถฟันฝ่าอุปสรรคในยามคับขัน
5. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจที่ดีต่อองค์กรยิ่งขึ้น
6. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มในกิจการต่าง ๆ
7. ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อมั่นต่อองค์กรของตนเอง

คาสตาลดี (Castaldi, 1995, p. 107) กล่าวว่า เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญ เครื่องมือ ได้แก่ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการเรียนการสอน เช่น คอมพิวเตอร์ วัสดุอุปกรณ์ หนังสือในห้องสมุด อาคารเรียน ห้องปฏิบัติการ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นซึ่งรวมถึงสิ่งแวดล้อม สถานที่และอุปกรณ์ในที่ทำงาน ทุกประเภท เครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาควรจะออกแบบเพื่อสนับสนุนเป็นสิ่งจำเป็นและส่งเสริมการเรียนการสอน

เมธี ปิณฑนานนท์ (2548, หน้า 119) กล่าวว่า การกำหนดลักษณะของสิ่งอำนวยความสะดวกว่าผู้ใดเป็นผู้กำหนด โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ต้องพัฒนาถึงการใช้ประโยชน์ ความสวยงาม และงบประมาณที่จะใช้จ่ายด้วย คุณค่าของเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกมี 2 ประการคือ ทำให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานและช่วยยกระดับความเชื่อถือและทำคนให้ได้มาตรฐาน สรุปได้ว่าเครื่องมือและสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับบุคลากรในการทำงานที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสร้างเจตคติที่ดีต่องาน

แนวคิดเกี่ยวกับความเชื่อถือระหว่างบุคคลและบทบาทการปฏิบัติงาน

คุก และวอลล์ (Cook & Wall, 1980, p. 39) กล่าวว่า ความเชื่อถือระหว่างบุคคลเป็นความศรัทธา และความไว้วางใจ ให้ความหมายของความเชื่อถือว่า เป็นความไว้วางใจที่เราจะได้รับความสบายใจมากกว่าความกลัว การวัดความเชื่อถือระหว่างบุคคลในการทำงาน เครื่องมือที่ใช้วัดความเชื่อถือระหว่างบุคคลในการทำงานเป็นเครื่องมือวัดระดับความเต็มใจและความตั้งใจ รวมทั้งความ

ไว้วางใจในคำพูดและการกระทำของผู้อื่น เป็นการวัด 2 ด้านคือ ความศรัทธาและความไว้วางใจทั้งผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

รอตเตอร์ (Rotter, 1980, p. 95) กล่าวว่า ความเชื่อถือเป็นความคาดหวังที่เป็นคำพูด คำสัญญาที่เป็นวาจาหรือลายลักษณ์อักษรของบุคคลอื่นที่น่าไว้วางใจ นั่นคือคนอื่นจะทำในสิ่งที่เขาพูดว่าจะทำ ความเชื่อถือเป็นระหว่างบุคคลสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความเชื่อถือมีส่วนเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ในอดีตและความสัมพันธ์ที่มีมาก่อน
2. การกำหนดความคาดหวังให้กับบุคคลในด้านที่ว่าเขาเป็นคนที่ไว้วางใจและคาดว่าจะได้รับคำชม

3. บุคคลเต็มใจที่จะไว้วางใจผู้ที่เขาเชื่อถือ
4. เป็นความรู้สึกของความไว้วางใจและความปลอดภัยในความเอาใจใส่ของบุคคลที่เชื่อถือและมีความสัมพันธ์อันดี ความเชื่อถือกันระหว่างบุคคลเป็นแก่นของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ความเชื่อถือกันระหว่างบุคคล ขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถที่มีต่อกัน ความถูกต้องของการตัดสินใจ ความปรารถนาที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการใส่ใจกับสวัสดิการซึ่งกันและกัน

โคเฮน (Cohen, 1979, pp. 35-36) กล่าวว่า บทบาท หมายถึงพฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติและ ยังให้คำอธิบายเรื่องความหมายซึ่งสรุปได้ว่า เป็นบทบาทที่ถูกกำหนด (Prescribed Role) ถึงแม้ว่าบุคคลบางบุคคลจะไม่ได้ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คาดหวัง โดยผู้อื่น แต่เรา ก็ยังคงยอมรับว่าบุคคลจะต้องปฏิบัติไปตามบทบาทที่สังคมกำหนดให้ และส่วนบทบาท ที่ปฏิบัติจริง (Enacted Role) เป็นวิธีการที่บุคคล ได้แสดงหรือปฏิบัติออกมาจริงตาม ตำแหน่งของเขา ส่วนความไม่ตรงกันของบทบาทที่ถูกกำหนดกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง นั้นอาจมีสาเหตุมาจาก

1. บุคคลขาดความเข้าใจในส่วนร่วมของบทบาทที่ต้องการ
2. บุคคลไม่เห็นด้วย หรือไม่ลงรอยกับบทบาทที่ถูกกำหนด
3. บุคคลไม่มีความสามารถที่จะแสดงบทบาทนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรูม และเซลนิก (Broom & Selnick, 1997, pp. 34-35) อธิบายถึงคำว่าบทบาท ดังนี้

1. บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทในอุดมคติ (Socially Prescribed or Ideal Role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่ง

2. บทบาทที่ควรกระทำ (Perceived Role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่า ควรจะกระทำหน้าที่ของตำแหน่ง โดยอาจจะไม่ตรงกับบทบาทในอุดมคติทุกประการ และอาจ แตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล

3. บทบาทที่กระทำจริง (Performed Role) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำไปจริง ตามความเชื่อความคาดหวัง ตลอดจนความกดดัน และโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

อัลพอร์ท (Allport, 1997, pp. 181-184) เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการแสดง บทบาทของบุคคลว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. บทบาทที่สังคมคาดหวัง (Role Expectation) คือ บทบาทที่สังคมคาดหวังให้ บุคคลปฏิบัติตามความคาดหวังที่กำหนดโดยกลุ่มสังคมและโดยสถานภาพที่บุคคลนั้น ๆ ครองอยู่

2. การรับรู้บทบาท (Role Conception) คือ การที่บุคคลรับรู้ในบทบาทของตนเอง ว่าควรจะมีบทบาทอย่างไร และสามารถมองเห็นบทบาทของตนเองได้ ตามการรับรู้ ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความต้องการของบุคคลนั่นเอง โดยการรับรู้ในบทบาทและ ความต้องการของบุคคลย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายใน ชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptation) จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทที่ตนรับอยู่ การยอมรับ บทบาทเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่างสังคมและ บุคคลนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคคลอาจไม่ยินดียอมรับบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับ การคัดเลือกจากสังคมให้รับตำแหน่ง และมีบทบาทหน้าที่ที่ปฏิบัติตาม เพราะถ้าหาก บทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้ง กับความต้องการ (Role Conflict) หรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ก็พยายาม หลีกเลียงบทบาทนั้น ไม่ยอมรับบทบาทนั้น ๆ

4. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็นบทบาทที่ เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (Actual Role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคม คาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้ และตามความคาดหวังของตนเอง การ ที่บุคคลใดจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระดับการยอมรับ บทบาทนั้น ๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอยู่ เนื่องจากความสอดคล้องกับบทบาท ตามความคาดหวังของสังคม และการรับรู้ บทบาทของตนเอง

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2546, หน้า 29-30) กล่าวว่า บทบาท พิจารณาความหมายได้ 2 นัยคือนัยแรกพิจารณา ในด้าน โครงสร้างสังคม (Social Structure) "บทบาท" หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อ เรียกต่าง ๆ ซึ่งจะแสดงลักษณะ โดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่ง นั้น อีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ของสังคม (Social Interaction)

"บทบาท" หมายถึง ผลต่อเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดจากการ เรียนของบุคคลที่อยู่ใน สถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์

ซูดา จิตพิทักษ์ (2545, หน้า 76-77) กล่าวว่า ควรทำความเข้าใจบทบาท 3 ประการ คือ

1. ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของ ความรู้ ความเข้าใจ 2 ประการ

1.1 ด้านการเร้าจากการติดต่อที่เกี่ยวข้องของบุคคล กับพฤติกรรมที่ปกติของ บุคคลอื่น

1.2 ด้านการตอบสนองจากแนวโน้มของการแสดงออก

2. การรับรู้ในบทบาท (Role Perception) บทบาทแต่ละบทบาทมีความสัมพันธ์กัน ใน ระบบ สังคมการกระทำตามบทบาทนั้นขึ้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคล การแปล ความหมาย รวมทั้งคุณสมบัติที่เป็นส่วนบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับเหอแสดง บทบาทแตกต่างกัน ออกไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคด ความรู้ มูลเหตุจูงใจ ประสบการณ์เดิม การอบรมฝึกฝน ความ พึงพอใจ ตลอดจนรวมถึงสภาพทางกายและจิตใจของ บุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

3. การขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict) การที่บุคคลสถานภาพมากกว่าหนึ่ง สถานภาพ ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำลงไป จึงมากกว่าหนึ่ง บทบาทซึ่งอาจจะ ก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลาย นั้นขัดแย้งกัน บุคคลก็ย่อม ประสบกับความลำบากใจที่จะต้องกระทำหรือตัดสินใจแสดง บทบาทใดบทบาทหนึ่งได้อย่าง ราบรื่นนัก

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2542, หน้า 92-93) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ กระบวนการการแสดงบทบาทของบรรดาสมาชิกภายในองค์การ ย่อมสามารถกำหนดมา ได้เป็น 4 ระยะ

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหวังในบทบาท เมื่อคนเราเริ่มเข้ามาในองค์การ ก็จะมี การได้ข้อมูลและข่าวสารจากองค์การ อาจโดยการปฐมนิเทศ การเก้อบรม เพื่อให้ คน ๆ นั้น สามารถคาดหวังถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงออกในองค์การ

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่เป็นทางการ คนที่เข้ามาถูกกำหนดบทบาทที่จะต้องแสดง โดยอาจ กำหนดออกมาเป็นวัตถุประสงค์ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน กฎ ข้อบังคับ และเขา จะต้องแสดงบทบาท ไปตามที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทนซึ่งอาจจะเป็นผลตอบแทน ทางด้านตัวเงิน หรือทางด้าน การได้รับการส่งเสริมเลื่อนตำแหน่งหรือผลตอบแทนอื่น ๆ

ระยะที่ 3 เป็นระยะของการเรียนในบทบาท เมื่อคนที่เข้ามาเริ่มปฏิบัติงาน เขาก็ จะเริ่มมี การเรียนรู้ในบทบาทที่เขาได้แสดงออกอย่างเป็นทางการ และในขณะเดียวกัน เนื่องจากการ

ทำงาน ต้องมีความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ความคาดหวังของผู้ร่วมงานที่ไม่เป็นทางการที่มีต่อบทบาทของเขาก็มีส่วนสำคัญ เขาต้องพยายามที่จะปรับบทบาทของเขา ให้สอดคล้องกับความคาดหวังที่เป็นทางการ จากองค์กรและความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร เมื่อคนเข้าในองค์กรได้ปฏิบัติงานมาจนถึงระยะนี้ เขาก็ทราบว่าเขาควรจะอยู่ หรือลาออกไปจากองค์กร โดยอาศัยการเรียนรู้ จากบทบาทที่ผ่านมาในระยะที่ 3 เขาจะคงอยู่ต่อเมื่อบทบาทที่เขาแสดง อยู่สอดคล้อง หรือเป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร และตามความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงาน ถ้าหากบทบาทที่เขาแสดงอยู่ไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตาม ความคาดหวังขององค์กร หรือตามความคาดหวังที่ไม่เป็นทางการของผู้ร่วมงานอันใดอันหนึ่งแล้ว ก็จะรู้สึกเกิดความขัดแย้งในบทบาท หรือความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไข ก็จะเกิดความเบื่อหน่าย ความไม่พึงพอใจ และลาออกไปในที่สุด

สุพัตรา สุภาพ (2540, หน้า 30) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท (Role) คือการ ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น มีตำแหน่งเป็นพ่อ บทบาท คือ ต้องเลี้ยงดูลูกเป็นครู บทบาท คือ สั่งสอน อบรมนักเรียนให้ดี เป็นคนไข้ บทบาท คือ ปฏิบัติตามคำแนะนำของแพทย์

มิเชล และลาตัน (Mitchell & Larson, 2002 p. 45) กล่าวว่า ความคลุมเครือในบทบาทเกิดขึ้นเมื่อผู้ที่ต้องปฏิบัติตามบทบาทไม่มีความแน่ใจในเป้าหมายที่จะทำให้สำเร็จตามหน้าที่หรือเกิดความไม่แน่ใจว่าจะทำให้สำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างไร

คิงและคิง (King & King, 1990, p. 5) กล่าวว่า ความคลุมเครือในบทบาทประกอบไปด้วยลักษณะดังนี้

1. ความคลุมเครือว่าต้องการอะไรหรือความไม่มั่นใจเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน
2. ความคลุมเครือว่าความรับผิดชอบนั้นจะบรรลุได้อย่างไร
3. ความคลุมเครือในบทบาทของผู้ส่ง อันเป็นความไม่แน่ใจในความคาดหวังของคนอื่นในพฤติกรรมตามบทบาทที่ต้องปฏิบัติ
4. ความคลุมเครือเกี่ยวกับผลกระทบของพฤติกรรมตามบทบาทเป็นความไม่มั่นใจในผลของการกระทำตามบทบาทที่อาจเกิดขึ้นต่อตนเองและองค์กร

ดังนั้น ผู้ที่ต้องปฏิบัติงานต้องทราบข้อมูลพื้นฐานดังนี้ (Kahn, 2001, pp. 2-9)

1. ต้องทราบความคาดหวังต่าง ๆ ของผู้อื่นที่มีต่อตนเป็นอย่างไร

2. ต้องทราบกิจกรรมต่างๆที่ตนควรปฏิบัติและปฏิริยาระหว่างบุคคลที่ต้องการแสดงออกเพื่อสนองความคาดหวังเหล่านั้น

3. ต้องทราบว่า ผลที่เกิดตามมาของการกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมต่างๆหรือการมีปฏิริยากับบุคคลอื่นในวิถีทางบางอย่าง การรู้จักผลที่เกิดขึ้นของการกระทำอย่างชัดเจน จะลดความคลุมเครือในบทบาท ความบีบคั้นและความเครียดลงไปได้

4. ต้องทราบว่าการแสดงพฤติกรรมหรือเจตคติอย่างไรจึงจะได้รับรางวัลหรือถูกลงโทษ

5. ต้องค้นห้พบว่ารางวัลและการลงโทษแบบใดที่จะได้รับและประเมินความเป็นไปได้

6. ต้องพิจารณากำหนดชนิดของพฤติกรรมและเจตคติที่จะสนองหรือหักล้างความต้องการส่วนบุคคล

คาสัน (Kahn, 2001, pp. 2-9) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลอยู่ในสภาพงานที่ขัดแย้ง เกิดขึ้นระหว่างความต้องการในงานหรือสิ่งที่ต้องทำไม่สอดคล้องกัน หรือไม่ลงรอยกันกับความต้องการของบุคคล บุคคลรู้สึกว่าเขาต้องทำในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ สถานการณ์ที่เกิดความขัดแย้งอาจเกิดจากสาเหตุภายในบุคคลเดียวกัน หรือระหว่างบุคคลทั้งในที่ทำงานหรือนอกหน่วยงาน การขัดแย้งลักษณะงานกับคุณค่าของบุคคล หรือปริมาณงานกับความสามารถของบุคคล ความขัดแย้งในบทบาทเป็นความต้องการของคนสองคนหรือมากกว่าที่มีต่อบุคคลที่ไม่สามารถเข้ากันได้หรือไปด้วยกันไม่ได้ในเชิงเหตุผล สาเหตุที่เกิดความขัดแย้งในบทบาทนั้นเกิดขึ้นได้จากความแตกต่างกันในความคาดหวังที่มีต่อบุคคลหรืออีกนัยหนึ่งเกิดจากการที่ความคาดหวังในบทบาทของบุคคลสองคนหรือมากกว่าไม่มีความสอดคล้องกัน

สรุปได้ว่า บทบาทมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของคน จะแสดงพฤติกรรมตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบาทที่เป็นที่คาดหวังจากผู้อื่น และองค์กรบทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ทุกบทบาทมีส่วนสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ และบทบาทหนึ่งบทบาทใด จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปกติ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของ ตำแหน่งนี้ในระบบสังคมที่สลับซับซ้อน และมีความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหลาย ๆ ตำแหน่งที่แตกต่างกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลิกภาพอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาทได้เนื่องจาก คุณลักษณะหรือพฤติกรรมประจำตัวของแต่ละบุคคลอาจไม่เป็นไปตามที่ตนเอง หรือที่ ผู้อื่นคาดหวังต้องการ หรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งบทบาทใด ๆ ที่กำหนดไว้ ฉะนั้นการที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของตนในฐานะที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ย่อมจะเป็นผลที่ดีอย่างยิ่ง เพราะการที่มี ความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองนั้นจะเป็นทางช่วยให้บุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างเหมาะสมตามที่ตนเอง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการงานนั้นคาดหวังไว้ ซึ่งจะเป็นผลให้เกิด ความเจริญก้าวหน้าแก่งานในหน้าที่ของตนและสังคมต่อไปอีกด้วย

การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 หมวด 5 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของครู ที่ปฏิบัติหน้าที่ใน การจัดการเรียนการสอน โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ครูจะต้องจัดให้ผู้เรียน ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ กิจกรรม และการทำงาน อันนำไปสู่การพัฒนาผู้เรียนให้ครบทุกด้าน ทั้งทางกาย ทางจิตหรือทาง อารมณ์ ทางสังคมและทางสติปัญญา ซึ่งรวมไปถึงพัฒนาการทางจิตวิญญาณด้วย เพื่อให้การ ปฏิบัติงานของครูพัฒนาไปสู่ครูอาชีพที่มีความมุ่งมั่นในการจัด กิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อ ส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการพัฒนา ให้ครบทุกด้าน ทั้งความดี ความเก่ง สุขภาพร่างกายแข็งแรง มี ความมั่นคงทางอารมณ์ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ครูจึงควรมีคู่มือ มีแนวปฏิบัติและแนวทางในการปฏิบัติงาน จึงได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานพนักงานครูขึ้น โดยแบ่งตามโครงสร้างภายในของสถานศึกษา ซึ่ง แบ่งส่วนราชการเป็นกลุ่มสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยครูจะต้องปฏิบัติงาน ตามกรอบของโครงสร้างภายในของสถานศึกษา ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งาน งบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป ดังนี้

1. งานวิชาการ งานวิชาการถือเป็นงานที่มีความสำคัญที่สุด เป็นหัวใจของการจัด การศึกษา ซึ่งทั้งผู้บริหาร โรงเรียน คณะครู และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ต้องมีความรู้ความเข้าใจ ให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการวางแผน กำหนดแนวทางปฏิบัติ การประเมินผล และการ ปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง งานวิชาการของโรงเรียนประกอบด้วยงานหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอนเป็นหลัก ซึ่งโรงเรียนจะต้องสร้างหลักสูตรของตนเอง เรียกว่า หลักสูตรสถานศึกษา ดังนั้น ครูจะต้องทำหน้าที่ในการสร้างและพัฒนาหลักสูตร การนำหลักสูตร ไปใช้ การออกแบบการจัดการเรียนรู้ซึ่งงานวิชาการที่ครูจะต้องปฏิบัติจะประกอบด้วยภารกิจหลัก ดังนี้

- 1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
- 1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 1.3 การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
- 1.4 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 1.5 การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา

1.6 การพัฒนาแหล่งเรียนรู้

1.7 การนิเทศการศึกษา

2. งานงบประมาณ การจัดการศึกษาของโรงเรียนนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อให้

โรงเรียนจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ โรงเรียนนิติบุคคล นอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของโรงเรียนขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้ในการจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน ประกอบด้วย

2.1 การจัดทำและเสนอของบประมาณ

2.2 การจัดสรรงบประมาณ

2.3 การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการ

ดำเนินงาน

2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

2.5 การบริหารการเงิน

2.6 การบริหารบัญชี

2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3. งานบริหารงานบุคคล หมายถึง การหาทางใช้คนที่อยู่ร่วมกันในองค์กรนั้น ๆ ให้ทำงานได้ผลดีที่สุด สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้ผู้ร่วมงานมีความสุขมีความพอใจที่จะให้ความร่วมมือและทำงานร่วมกับผู้บริหาร เพื่อให้งานขององค์กรนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ประกอบด้วย

3.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

3.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

3.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

3.4 วินัยและการรักษาวินัย

3.5 การออกจากราชการ

4. งานบริหารทั่วไป เป็นภารกิจหนึ่งของโรงเรียนในการสนับสนุน ส่งเสริมการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้บรรลุตามนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาที่โรงเรียนกำหนดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบและเครือข่าย ข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงาน การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์ งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน ประกอบด้วย

- 4.1 การดำเนินงานธุรการ
- 4.2 งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 4.3 งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- 4.4 การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- 4.5 การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- 4.6 งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 4.7 การส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
- 4.8 การจัดการสถานที่และสภาพแวดล้อม
- 4.9 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
- 4.10 การรับนักเรียน
- 4.11 การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
- 4.12 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- 4.13 งานส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- 4.14 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- 4.15 การส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา
- 4.16 งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
- 4.17 การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- 4.18 งานบริการสาธารณะ

4.19 งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สรุป ครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาจะต้องปฏิบัติงานตามกรอบของโครงสร้างภายในของสถานศึกษา ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารงานบุคคล และงานบริหารทั่วไป เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานของสถานศึกษาให้บรรลุตามนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาที่โรงเรียนกำหนดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

อนันต์ พงศ์สุปราณี (2543) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุข จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ส่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี เขตอำเภอเมือง จังหวัดยะลา ผลจากการศึกษาพบว่ารูปแบบ และขั้นตอนการกระจายอำนาจยังไม่มีชัดเจนที่จะนำไปปฏิบัติได้ แต่ยังอยู่ในขั้นตอนที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำลังทำการศึกษารวบรวมอยู่ เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สถานีอนามัย มีความกังวลกันอย่างถ้วนหน้า ว่าอนาคตของพวกเขาจะเป็นอย่างไร จะถูกปลดออกจากการเป็นข้าราชการหรือไม่ ผลประโยชน์ และสวัสดิการจะเป็นอย่างไร นอกจากนี้ทั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสถานีอนามัยยังไม่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของปัญหาพิเศษนี้มากนัก ทำให้ยังไม่มีเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจ มีปัจจัยหลายประการทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจการให้บริการสาธารณสุข จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ส่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จตามความมุ่งหวัง ต้องมีรูปแบบ และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ชี้ให้เห็นประโยชน์ที่ได้ในทุกระดับ โดยการประชาสัมพันธ์ และให้การศึกษาอย่างทั่วถึง ตลอดจนจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อให้ประชาชน ได้ศึกษาค้นคว้าจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบ และขั้นตอน นอกจากนี้จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

ปัญญาเดช พันธุ์วัฒน์ (2545) ศึกษาเรื่องการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณี เทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า

1. รูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลนำมาใช้กับส่วนท้องถิ่นคือ การถ่ายโอนอำนาจ โดยได้มาใช้กับเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรีด้วย โดยใช้อำนาจในการถ่ายโอนอำนาจให้เทศบาลเมืองกาญจนบุรีผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10)

พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ความคิดของเจ้าหน้าที่เทศบาล และประชาชนที่มีต่อโครงการ ถ่ายโอนอำนาจส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อด้านต่าง ๆ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลมีความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นกับตัวแปรด้วยอายุ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาในการทำงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สหัส บรรจงเมือง (2545) ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของครูประถมศึกษาต่อการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองระยอง ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของครูประถมศึกษาต่อการถ่ายโอนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับปานกลาง และรายด้านทุกด้านมีระดับความคิดเห็นเป็นไปได้ในการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย ในด้านต่าง ๆ คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงานวิชาการและด้านการบริหารงานงบประมาณ การศึกษาความแตกต่างระหว่างผู้บริหารและสายครูผู้สอนมีความคิดเห็นเรื่องการถ่ายโอนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 และครูประถมศึกษาที่สังกัดโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดกลางมีความคิดเห็นเรื่องการถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาด้านการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน และในส่วนข้อเสนอแนะหลายคนให้ความเห็นว่า องค์กรการบริหารส่วนตำบลยังขาดความพร้อมที่จะเข้ามาบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถ คุณธรรมจริยธรรม และความตั้งใจที่จะพัฒนาการศึกษา

สุรพล สุวดีถิกุล (2545) ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดระนอง ผลการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการพัฒนาการศึกษา มีความเหมาะสม อยู่ในระดับมากคือด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ในด้านงานจัดการเรียนการสอนและด้านบริหารทั่วไปในงานกิจการนักเรียนและบริการมีระดับความคิดเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุด

วัชร ภาโนชิต (2546) ศึกษาเรื่องการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัดเชียงราย เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้รับผิดชอบในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารที่รับผิดชอบการถ่ายโอนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติในการถ่ายโอนการจัดการศึกษาในด้านลักษณะหน่วยงาน ด้านการปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติ ด้านการบังคับบัญชา ด้านการติดต่อ

ด้านสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง ด้านมาตรฐาน ด้านทรัพยากร และด้านความคิดอ่านและจิตใจของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ข้อเสนอแนะ พบว่า ควร มีทรัพยากร อาทิ งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยอย่างเพียงพอ มี มาตรฐานในการบริหารงานการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรวมทั้งการสร้างค่านิยมในการถ่ายโอน ให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย

วันชัย ทองมา (2547) ศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่มีต่อความพร้อมต่อการบริหารส่วนจังหวัดในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 จังหวัดในภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า ทัศนคติ เกี่ยวกับความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อ วิเคราะห์รายด้านทั้ง 4 ด้านพบว่า ด้านความชัดเจนของแผนการถ่ายโอนภารกิจ กลุ่มตัวอย่างมี ทัศนคติชัดเจน ด้านความพร้อมของบุคลากรความพร้อมของเทคโนโลยี และความเพียงพอของ งบประมาณ กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับภารกิจที่พร้อมมากที่สุดตาม ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง พบว่า เมื่อจำแนกตามเพศ อายุ ตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและระยะเวลาในการดำรง ตำแหน่งไม่แตกต่างกัน ส่วนการศึกษาจำนวนครั้งในการเข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการถ่ายโอน ภารกิจ การรับรู้ข่าวสารในการถ่ายโอนภารกิจ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่.05

พิกุล ศิพิจารณ์ (2548) ศึกษาเรื่องการใช้อำนาจของผู้บริหารกับความพึงพอใจในการ ปฏิบัติงานของครู โรงเรียนเอกชนในภาคตะวันออก ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารที่เป็นเพศหญิงมี คะแนนสูงกว่าผู้บริหารที่เป็นเพศชาย ทั้งนี้ เพราะ เพศมีความแตกต่างทางสังคม เพศหญิงจะมีความ สุภาพ มีการใช้กริยาท่าทางที่ดีกว่าเพศชายที่แสดงอารมณ์ และความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ในด้าน ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครู พบว่า ความแตกต่างทางเพศของผู้บริหารโรงเรียนส่งผลต่อ จิตลักษณะและพฤติกรรมรวมถึงบทบาททางสังคม แต่การใช้อำนาจในการบริหารงานมี ความสัมพันธ์ทางบวกกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครู

สาริต รื่นเรใจ (2549) ศึกษาเรื่องปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของ ครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า โมเดลปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในเกณฑ์ดี ตัวแปรทั้งหมดใน โมเดลสามารถ อธิบายความแปรปรวนของตัวแปรแฝงตามความผูกพันต่อองค์กรของครู ได้ร้อยละ 73 ตัวแปรที่มี อิทธิพลทางตรงต่อผูกพันต่อองค์กรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ลักษณะบุคคลด้านชีวสังคม

ลักษณะบุคคลด้านจิตวิสัย ความเชื่อถือระหว่างบุคคล การรับรู้ในบทบาทและบรรยากาศในโรงเรียน

อุบล สุวรรณศรี (2549) ศึกษาเรื่องแรงจูงใจการปฏิบัติงานของครูโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ประถมศึกษาเขต 1 พบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานในแต่ละด้านมีระดับแตกต่างกัน คือด้านการยอมรับนับถือด้านลักษณะงานที่ปฏิบัติและด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงานอยู่ในระดับปานกลาง ด้านความสำเร็จของงาน และด้านความรับผิดชอบอยู่ในระดับมาก

สิริลักษณ์ สุอังคะ (2549) ศึกษาเรื่องแรงจูงใจในการทำงานของครูกับประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เขตพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก พบว่า แรงจูงใจในการทำงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก เนื่องจากการได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ได้รับประสบการณ์มากขึ้น ได้รับการให้เกียรติ และการยกย่อง

ชูศรี ถนอมกิจ (2550) ศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานวิชาการของผู้บริหารกับประสิทธิผลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานวิชาการของผู้บริหารอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบการบริหารงานวิชาการของผู้บริหาร โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน โดยด้านงานนิเทศการศึกษา ด้านงานวัดและประเมินผล ด้านงานวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ด้านงานพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ธีระวัธน์ สิงหนุต (2551) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและการมีส่วนร่วมในภาระงานการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาเขตตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการที่ 9 พบว่า บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานการมีส่วนร่วมในภาระงานการบริหารสถานศึกษาโดยรวมและรายด้านการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 บทบาทกับการมีส่วนร่วมในภาระงานการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสัมพันธ์กันในทางบวก

รัฐวุฒิชัย มาจิตต์ภาสกร (2552) ศึกษาเรื่องปัญหาและแนวทางพัฒนาการดำเนินงานวิชาการในโรงเรียนเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ผลการศึกษา พบว่า จำแนกตามที่ตั้ง ระบบบริหาร และประเภทสถานศึกษาโดยรวมและรายด้านทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ได้เสนอแนวทางพัฒนาการดำเนินงาน ด้านการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การจัดทำแผนการเรียนรู้เป็นรายวิชา ด้านการวัดประเมินผล ควรจัดสัมมนา อบรมบุคคลากรให้พัฒนาความรู้ความสามารถอยู่เสมอ

จากงานวิจัยภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่าจากการศึกษาผลการศึกษาด้านต่าง ๆ เช่น การถ่ายโอนสถานศึกษา การกระจายอำนาจการศึกษา ทักษะคติในการทำงาน การจัดการด้าน

ต่าง ๆ ในสถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในการปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ พบว่ารูปแบบ และขั้นตอนการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาด้านต่าง ๆ ยังมีปัญหาและไม่มีความสะดวกที่จะนำไปปฏิบัติได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือผู้ที่ปฏิบัติงานยังมีความกังวลในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่จะมียผลกระทบต่อความสำเร็จในการทำงานและน่านโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ

งานวิจัยต่างประเทศ

ฮ็อบคินและสตรัม (Hopkins & Stern, 1996) ศึกษาเรื่องครูที่มีคุณภาพ โรงเรียนที่มีคุณภาพ กับมุมมองระดับนานาชาติและนโยบายต่างๆ ที่มุ่งจะปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น ผลการศึกษาพบว่า คุณลักษณะที่เด่น ๆ ของครูที่มีการปฏิบัติงานสูงคือ ปฏิบัติงานจริง มีความรักเด็ก รู้วิธีสอนเป็นอย่างดี มีวิธีการสอนที่หลากหลาย เข้ากับผู้อื่นได้และรู้จักแก้ปัญหา ส่วนคุณลักษณะของโรงเรียนที่ครูปฏิบัติงาน ได้แก่ ความคิดเห็นตรงกันในด้านคุณค่า และอนาคตทางการศึกษา เป็นองค์กรเพื่อการสอนและการเรียนรู้ มีการจัดการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การพัฒนาบุคลากรมุ่งไปสู่ความมีโมติสัมพันธ์อันดีภายในโรงเรียน ชุมชน และท้องถิ่น

แมคกรัท (Mcgrath, 2003) ศึกษาเรื่ององค์การแห่งการเรียนรู้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติและบทเรียนสำหรับเทศบาล วัตถุประสงค์สำคัญในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อศึกษาว่าเทศบาลสังกัดที่เกี่ยวกับองค์การแห่งการเรียนรู้ได้มีการเรียนรู้อย่างไร การวิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับระบบสำคัญ ภายใน 2 องค์การ คือการแปรรูปองค์กร (Organization Transformation) กลไกการเรียนรู้ (Learning Dynamics) พลังประชาชน (People Empowerment) และการบริหารความรู้ (Knowledge Management) การศึกษานี้ได้จัดทำในเทศบาล 2 แห่งในรัฐอิลลินอยส์และรัฐมิชิแกน ด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่ามีปัจจัยสำคัญ 2 ประการในการพัฒนาเทศบาลเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ปัจจัยแรกคือ วัฒนธรรมขององค์กรและภาวะความเข้มแข็งของผู้นำ ปัจจัยที่สองคือ กระบวนการงบประมาณที่ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้การเรียนรู้ ซึ่งมีระบบย่อย ๆ ที่มีความสัมพันธ์ 6 ประการ คือ การริเริ่มที่มีคุณภาพพลังประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์กับสื่อ ปฏิสัมพันธ์และการศึกษาของชุมชน ความร่วมมือและความไว้วางใจของฝ่ายปกครอง แต่ละระบบแม้จะปฏิบัติต่างกันแต่ล้วนมีความจำเป็นสำหรับให้เทศบาลมีความก้าวไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้

จากผลงานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า บทบาทของโรงเรียนในท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษา ต้องคำนึงถึงความต้องการด้านต่าง ๆ เช่นทางด้านการนโยบายของรัฐ ทิศนคติในการทำงานของครูผู้สอนความต้องการของประชาชนที่คาดหวังกับโรงเรียนและการปฏิบัติหน้าที่ของครูผู้สอน โดยการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจากทุกฝ่ายอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน