

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี” มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
3. แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่ในเขตอำเภอโป่งน้ำร้อน
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน

การทำงานของบุคลากรจะมีประสิทธิภาพเพียงใดและช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้เพียงใดนั้น ผู้บริหารองค์กรต้องเข้าใจความต้องการของบุคลากรและผสมผสานความต้องการนั้นให้เข้ากับจุดมุ่งหมายในขณะเดียวกันก็จะสามารถทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้บุคลากรเกิดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งประกอบขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพหลาย ๆ ด้าน และปัจจัยต่าง ๆ จะก่อให้เกิดความร่วมมือ เกิดศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรพร้อมที่จะทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วยความเต็มใจ

แนวคิดในเรื่องปัจจัยที่สำคัญในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพหรือปัจจัยที่ส่งผลการปฏิบัติงานนั้น มีนักวิชาการและนักทฤษฎีหลายท่านได้กล่าวไว้พอสรุปได้ดังนี้

มาสโลว์ (Maslow, 1954, pp. 129 - 167 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549) ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่ามนุษย์มีความต้องการและความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด ความต้องการใดได้รับการตอบสนองตอบแล้วจะไม่ใช่สิ่งจูงใจต่อไป ส่วนความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจะยังเป็นสิ่งที่จูงใจอยู่ เมื่อความต้องการระดับต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับสูงก็จะ

เรียกร้องให้มีการตอบสนองต่อไป และได้ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์จากระดับต่ำถึงระดับสูง ไว้ 5 ขั้น ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) ซึ่งหมายถึงความต้องการออกซิเจน อาหาร และอื่น ๆ ที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน เช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ความต้องการเหล่านี้ต้องได้รับทันทีตั้งแต่เกิด เมื่อความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองก็จะไม่เป็นจุดศูนย์กลางอีกต่อไป
2. ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) ได้แก่ ความต้องการได้รับการปกป้องรักษา การคุ้มครอง ความปลอดภัยในชีวิต ความต้องการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งในความมั่นคงเขาจะไม่ถูกบีบคั้นทางร่างกายและจิตใจ
3. ความต้องการด้านสังคม (Social or Belonging Needs) เป็นความต้องการเฉพาะในสังคม การยอมรับในสังคม ตั้งแต่ครอบครัว สถาบัน การต้องการที่จะให้คนอื่นยอมรับเข้าในสังคม ซึ่งความต้องการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อได้รับการตอบสนองในขั้นที่ 1 และ 2 แล้ว
4. ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ (Esteem Needs) ความต้องการมีฐานะเด่นหรือมีชื่อเสียง การเป็นที่ยอมรับนับถือของคนอื่น ความรู้สึกว่าตนเองมีศักดิ์ศรีเป็นความภาคภูมิใจ รวมทั้งความเชื่อมั่นในตนเอง ในเรื่องความรู้ความสามารถ ความเป็นอิสระและเสรีภาพ
5. ความต้องการได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self - Actualization Needs) ได้แก่ ความอยากรู้ ความรู้สึกของผู้อื่นที่มีต่อตนเอง ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความรู้สึคนึกคิดของตนเอง อยากรู้ว่าตนเองมีความสามารถแค่ไหน หรือความต้องการมีสัจจะแห่งตน ซึ่งเป็นความต้องการที่ยากจะแสวงหาได้

มาสโลว์ (Maslow, 1954, pp. 165 - 167 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549) มีข้อสังเกตที่เกี่ยวกับความต้องการของคนที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่แสดงออกมาจะประกอบไปด้วย 2 หลักการคือ

1. หลักแห่งความขาดตกบกพร่อง (The Deficit Principle) ความขาดตกบกพร่องในชีวิตประจำวันของคนที่ได้รับอยู่เสมอ จะทำให้ความต้องการที่เป็นความพอใจของคนไม่เป็นตัวจูงใจให้พฤติกรรมในด้านอื่นอีกต่อไป คนเหล่านี้ก็กลับจะเกิดความพอใจในสภาพที่ตนเป็นอยู่ยอมรับและพอใจความขาดแคลนต่าง ๆ ในชีวิตโดยถือเป็นเรื่องธรรมดา
2. หลักแห่งความเจริญก้าวหน้า (The Progression Principle) กล่าวคือลำดับขั้นของความต้องการทั้ง 5 ระดับ จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้จากระดับต่ำไปหาระดับที่สูงกว่า และความต้องการของคนในแต่ละระดับจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อความต้องการระดับต่ำกว่าได้รับการตอบสนอง จนเกิดความพึงพอใจแล้ว

จะเห็นได้ว่าความต้องการสิ่งที่ได้รับจะส่งผลต่อความรู้สึกขาดแคลนของมนุษย์ทุกคน ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้พฤติกรรมต่าง ๆ ของคนถูกจำกัด ไม่มีการแสวงหาอีกต่อไปและจะเกิด

ความรู้สึกปลงตกในสภาพที่ตนเป็นอยู่ ตัวอย่างเช่น เมื่อคนได้รับการตอบสนองความต้องการอยู่ในระดับหนึ่งแล้วอย่างสมบูรณ์ ก็ยากจะได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่หรือไม่สำเร็จตามความต้องการ สิ่งนี้จะทำให้คนเราหยุดการแสวงหา ท้อแท้ และจะยอมรับสภาพไม่มีการดิ้นรนอีกต่อไป ในทางตรงกันข้ามถ้าต้องการในระดับต่ำกว่าแต่ในระดับได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ คนก็จะเกิดความต้องการในขั้นต่อไปอีก จนกระทั่งบรรลุถึงความต้องการระดับสูงคือ การได้รับความสำเร็จในชีวิต

ซาเลนิก (Zalenick, 1985, p.18 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทสิริ, 2550) ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็นสองอย่าง โดยยึดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้รางวัล ดังนี้

1. ความต้องการภายนอก เป็นความต้องการเกี่ยวกับรายได้ตอบแทน ความมั่นคงในการทำงานสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ตำแหน่งหน้าที่และการได้ทำงานตามความถนัด
2. ความต้องการภายใน ได้แก่ ความต้องการเข้าหมู่เข้าพวก ความเป็นเพื่อน ความรักใคร่ ความต้องการเป็นที่ยอมรับนับถือจากคนอื่น

เฮอริซเบิร์ก (Herzberg, 1968, pp. 53 - 62 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549) ได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow และได้เสนอความคิดว่าการแยกปัจจัยสองอย่างที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจออกจากกัน ซึ่ง Herzberg เรียกว่าปัจจัยบำบัด (Hygiene Factors) กับปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) โดยมีสมมติฐานว่า การได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างนั้นเป็นแค่เพียงช่วยป้องกันการร้องเรียน หรือลดความพยายามที่จะตั้งใจทำงานให้ได้ผลสูงสุด แต่ในขณะเดียวกัน Herzberg เชื่อว่าการได้รับตอบสนองต่อความต้องการบางอย่างช่วยเพิ่มพลังจูงใจในการทำงานและตัวนี้คือปัจจัยที่แท้จริง

Herzberg ได้สรุปถึงความต้องการของคนในองค์กร หรือการจูงใจจากการทำงานว่า ความพอใจในงานที่ทำและไม่พอใจในงานที่ทำ ไม่ได้มาจากปัจจัยกลุ่มเดียวกันแต่มีสาเหตุมาจากปัจจัย 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors)

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานและความสำเร็จของงานโดยตรง ถ้ามีอยู่ก็จะเป็นสิ่งที่จูงใจหรือทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำอย่างมาก แต่ถ้าไม่มีไม่ได้หมายความว่า คนจะไม่มี ความพอใจในงานที่ทำ ปัจจัยเหล่านี้มีอยู่ 6 ชนิด คือ Herzberg (1968, pp. 56 - 58 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549)

1. ความสำเร็จของงาน หมายถึง การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี มีความสามารถในการแก้ปัญหาต่าง ๆ การรู้จักป้องกันสิ่งที่เกิดขึ้นและการแสดงสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ส่งผลให้เห็นผลงานของบุคคล

2. การได้รับการยอมรับนับถือ หมายถึง การได้รับการยอมรับนับถือ ไม่ว่าจะจากผู้บังคับบัญชา กลุ่มเพื่อน บุคคลในหน่วยงาน หรือจากบุคคลอื่นโดยทั่วไป ซึ่งการยอมรับนี้อาจจะอยู่ในรูปของการยกย่องชมเชย

3. ลักษณะของงาน หมายถึง ความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีของบุคคล ที่มีต่อลักษณะของงาน เช่น อาจเป็นงานประจำ งานที่ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เป็นงานที่ไม่ง่ายหรือยากเกินไป

4. ความรับผิดชอบ หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ ๆ และมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

5. โอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสถานะหรือตำแหน่งของบุคคลในองค์กร โดยมีการเพิ่มงานในความรับผิดชอบมากขึ้น

6. การพัฒนาตนเอง หมายถึง การที่บุคคลในองค์กรมีโอกาสได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถ ความชำนาญใหม่ ๆ ให้กับตนเอง

กลุ่มที่สอง ปัจจัยค่าจุน (Hygiene Factors)

ปัจจัยที่เป็นข้อกำหนดเบื้องต้นที่จะทำให้คนไม่พอใจในงานที่ทำ หากว่าสิ่งเหล่านี้ไม่มีอยู่ในงาน แต่ปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งจูงใจให้คนทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้มีอยู่ 7 ชนิด คือ (Herzberg 1968, pp. 59 - 60 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549)

1. ค่าตอบแทน หมายถึง ความพึงพอใจในเงินเดือน หรือความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจต่อเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น

2. ความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน ได้แก่ การติดต่อพบปะกันไม่ว่าจะเป็นทางกิริยาหรือวาจาที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกันกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน

3. สภาพภาพทางการทำงาน หมายถึง ลักษณะของสถานะที่เป็นองค์ประกอบทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกต่องาน เช่น การมีเลขานุการ มีรถประจำตำแหน่ง การมีอภิสิทธิ์ต่าง ๆ

4. นโยบายและการบริหารงาน หมายถึง การจัดการและการบริหารงานขององค์กร เช่น การให้อำนาจแก่บุคคลในการเข้าดำเนินงานได้สำเร็จ รวมถึงการติดต่อภายในองค์กร นั่นคือนโยบายขององค์กรจะต้องเป็นที่แน่ชัด เพื่อให้บุคคลดำเนินได้ถูกต้อง

5. สภาพการทำงาน หมายถึง สภาพทางกายภาพ อันได้แก่ แสง การถ่ายเทอากาศ อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่าง ๆ สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ รวมทั้งปริมาณงานตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวกในการทำงาน

6. ความมั่นคงในงาน หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อความมั่นคงของงาน เช่น ระยะเวลาของงาน ความมั่นคงหรือไม่มั่นคงในองค์กร

7. ผู้บังคับบัญชา หมายถึง ความรู้ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงานหรือความยุติธรรมในการบริหารงาน อาจรวมหมายถึงความเต็มใจหรือไม่เต็มใจของผู้บังคับบัญชาในการที่จะให้คำแนะนำ หรือมอบหมายความรับผิดชอบต่าง ๆ ให้แก่ลูกน้อง ซึ่งสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความต้องการของคนในองค์กรตามทฤษฎีสองปัจจัยของ Herzberg

ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors)	ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factors)
1. ความสำเร็จของงาน 2. การได้รับการยอมรับนับถือ 3. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ 4. ความรับผิดชอบ 5. โอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน 6. การพัฒนาตนเอง	1. ค่าตอบแทน 2. ความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน 3. สถานภาพทางการทำงาน 4. นโยบายและการบริหาร 5. สภาพการทำงาน 6. ความมั่นคงในงาน 7. ผู้บังคับบัญชา

สำหรับแนวคิดของ Herzberg มีสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องระลึกถึงเสมอ คือ แม้องค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจจะมาจากองค์ประกอบ ที่แตกต่างกัน แต่องค์ประกอบทั้งสองนี้ ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกันบ้าง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีการจูงใจทั่วไปของ Maslow แล้ว จะพบว่าองค์ประกอบด้านปัจจัยค้ำจุนเป็นเพียงการสนองความต้องการขั้นต่ำเท่านั้น ส่วนองค์ประกอบด้านปัจจัยจูงใจจะเป็นการสนองความต้องการขั้นสูงของบุคคล (Herzberg, 1968, pp. 62 อ้างถึงใน มณี หัสชู, 2549)

นีโก (Nergo, 1969, p. 2014 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทสิริ, 2550) ได้ให้ความเห็นว่า การจูงใจคนให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานนั้น ได้แก่ การบริหารความเที่ยงธรรมส่งเสริมให้สภาพการทำงานที่ดี ให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดอย่างเสรีให้ความมั่นคงในชีวิตและความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานยกย่องชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น เอาใจใส่ดูแลให้ความสนิสนมแก่ผู้ได้บังคับบัญชาและต้องทำตัวให้เป็นตัวอย่างที่ดีต่อผู้บังคับบัญชา

บาร์นาร์ด (Barnard, 1972, pp. 142 - 149 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทสิริ, 2550) ได้กล่าวถึงบรรดาสิ่งจูงใจซึ่งหน่วยงานหรือผู้บริหารหน่วยงานจะใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นบุคคลสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไว้หลายประการ คือ

1. สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ ได้แก่ เงิน สิ่งของหรือสถานะทางกายภาพที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นการตอบแทนเป็นการชดเชย หรือเป็นรางวัลที่เขาได้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานมาแล้วอย่างดี
2. สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาสของบุคคลซึ่งไม่ใช่วัตถุจัดเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญในการช่วยส่งเสริมความร่วมมือในการทำงานกว่ารางวัลที่เป็นวัตถุ เพราะสิ่งจูงใจที่เป็นโอกาสนี้บุคลากรจะได้รับแตกต่างจากคนอื่น เช่น เกียรติภูมิ ตำแหน่ง การให้สิทธิพิเศษและการมีอำนาจ เป็นต้น
3. สภาพทางกายที่พึงปรารถนา หมายถึง สิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติงาน ได้แก่ สถานที่ทำงาน เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงาน สิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอันอาจก่อให้เกิดความสุขทางกายในการทำงาน
4. ผลประโยชน์ทางอุดมคติ เป็นสิ่งจูงใจซึ่งอยู่ระหว่างความมีอำนาจที่สุดกับความท้อแท้ที่สุด ผลประโยชน์ทางอุดมคติ หมายถึง สมรรถภาพของหน่วยงานที่จะสนองความต้องการของบุคคลในด้านความภูมิใจที่ได้แสดงฝีมือ ความรู้สึกเท่าเทียมกัน การได้มีโอกาสช่วยเหลือครอบครัวตนเองและผู้อื่นรวมทั้งการได้แสดงความภักดีต่อหน่วยงาน
5. ความดึงดูดใจในทางสังคม หมายถึง ความสัมพันธ์อันดีที่มีมิตรกับผู้ร่วมงานในหน่วยงาน ซึ่งถ้าความสัมพันธ์เป็นไปด้วยดีจะทำให้เกิดความผูกพัน และความพอใจร่วมงานกับหน่วยงาน
6. การปรับสภาพการทำงานให้เหมาะสมวิธีการและเจตคติของบุคคล หมายถึง การปรับปรุงตำแหน่งงาน วิธีทำงานให้สอดคล้องกับความสามารถของบุคลากร ซึ่งแต่ละคนมีความสามารถแตกต่างกัน
7. โอกาสที่จะมีส่วนร่วมในงานอย่างกว้างขวาง หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรรู้สึกมีส่วนร่วมในงานเป็นบุคคลหนึ่งของหน่วยงาน มีความรู้สึกเท่าเทียมกันในหมู่ผู้ร่วมงานและมีกำลังใจในการปฏิบัติงาน
8. สภาพการอยู่ร่วมกัน หมายถึง ความพึงพอใจของบุคคลในด้านสังคมหรือความมั่นคงในสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึก มีความมั่นคงในการทำงาน

แคทซ์ และคาร์น (Katz & Kahn, 1978, p. 226 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทสิริ, 2550) ซึ่งเป็นนักทฤษฎีที่ศึกษาองค์กรในระบบเปิด (Open System) เช่นกัน ก็ได้ทำการศึกษาในเรื่องของปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน กล่าวว่า ส่วนประกอบที่สำคัญของประสิทธิผล ประสิทธิภาพขององค์กร นั้น ถ้าจะวัดจากปัจจัยนำเข้าเปรียบเทียบกับผลผลิตที่ได้นั้น จะทำให้การวัดประสิทธิภาพคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ประสิทธิภาพขององค์กรหมายถึง การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment) ขององค์กรในการบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้นปัจจัยต่าง ๆ คือ การฝึกอบรม ประสบการณ์ ความรู้สึกผูกพัน ยังมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์กรด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

1. ความหมายของประสิทธิภาพ

คำว่าประสิทธิภาพ เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นวงการบริหารธุรกิจ และรัฐกิจ ความหมายของคำนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 กล่าวว่าไว้ว่า “ประสิทธิภาพ” หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในงานอย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิภาพ ไว้ดังนี้

วเรศ จันทรศร (2539, หน้า 1206 - 1207) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หลักของประสิทธิภาพคือ การเปรียบเทียบต้นทุน (Input) กับผลงานหรือผลผลิต (Output) ถ้าจะทำงานให้มีประสิทธิภาพจะต้องใช้ต้นทุนสร้างผลงานหรือผลผลิตให้ได้มากที่สุด ถ้าหากทำงานโดยมีผลผลิตน้อยก็เรียกว่า “ขาดประสิทธิภาพ” กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ประสิทธิภาพคือการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด แต่การทำงานให้มีประสิทธิภาพโดยไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ หรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อาจทำให้ประสิทธิภาพของงานเสียไปได้ เช่น เมื่อพยายามลดหน่วยของค่าใช้จ่ายให้ต่ำลงทำให้ได้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแต่คุณภาพที่ได้อาจลดลง

ปีเตอร์สัน และพลาวแมน (Peterson & Plowman, 1953, p. 433 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทศิริ, 2550, หน้า 8) ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่าประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านธุรกิจในความหมายอย่างแคบว่า หมายถึง การลดต้นทุนในการผลิตในความหมายอย่างกว้างขวางหมายรวมถึงคุณภาพ (Quality) ของการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความสามารถ (Competence and Capacity) ในการผลิตการดำเนินงานทางด้านธุรกิจที่ถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นก็เพื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการในเวลาที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุด เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่อยู่ ดังนั้น แนวความคิดของคำว่าประสิทธิภาพทางด้านธุรกิจในที่นี้จึงมีองค์ประกอบ 5 อย่าง คือ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) และวิธีการ (Method)

มิลเลท (Millet, 1954, p. 4 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณะนนทศิริ, 2550, หน้า 9) ให้นิยามว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงานซึ่งความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชนโดยพิจารณาจาก

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา (Timely Service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service)

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression Service)

ไซมอน (Simon, 1960, pp. 180 - 181 อ้างถึงใน ปัญญา บุณณะนนทสิริ, 2550) กล่าวว่าถ้างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุดให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับ ผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ซึ่งสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพเท่ากับผลผลิต ถ้าเป็นหน่วยงานราชการของรัฐ จะบอกความพึงพอใจของผู้รับบริการเข้าไปด้วยเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ คือ

$$E = (O-I) + S$$

$E = \text{Efficiency}$ คือ ประสิทธิภาพของงานที่ได้รับออกมา

$O = \text{Output}$ คือ ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา

$I = \text{Input}$ คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรในการบริหารที่ใช้ไป

$S = \text{Satisfaction}$ คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

เมื่อพิจารณาสูตรข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ในเชิงธุรกิจนั้น ประสิทธิภาพจะตั้งอยู่บนรากฐานของกำไร นั่นคือการที่สามารถผลิตงานออกมาในปริมาณให้ได้มาก โดยใช้ต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อย ส่วนทางด้านการบริหารราชการนั้น ประสิทธิภาพจะมุ่งไปที่ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นสำคัญ

จากแนวคิดในเรื่องประสิทธิภาพข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปว่าประสิทธิภาพของการทำงานในการบริหารธุรกิจนั้น หมายถึง การใช้ต้นทุนการผลิตให้น้อยแต่ได้กำไรมาก ซึ่งผลิตผลจำนวนมากและประหยัดเวลาที่สุด สำหรับประสิทธิภาพในความหมายเชิงสังคมศาสตร์นั้น ปัจจัยนำเข้า หมายถึง คุณสมบัติในด้านความสามารถ ความพยายาม ความคล่องแคล่ว และความพร้อมของผู้ปฏิบัติงาน โดยปัจจัยนำออก หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 (2546, หน้า 667) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพว่าหมายถึง ความสามารถอันทำให้เกิดผลในงาน

อุทัย หิรัญโต (2525, หน้า 123) กล่าวว่าคำว่า ประสิทธิภาพในวงธุรกิจหมายถึงการจัดการที่ได้รับผลกำไรหรือขาดทุน สำหรับในการบริหารงานราชการในทางปฏิบัติวัดประสิทธิภาพได้ยากมากวิธีวัดประสิทธิภาพที่ใช้ในวงราชการ จึงหมายรวมถึงผลการปฏิบัติงานที่ยังให้เกิดความพึงพอใจและประโยชน์แก่มวลมนุษย์ ดังนั้น ประสิทธิภาพในทางราชการจะต้องพิจารณาถึงคุณค่าทางสังคมจึงไม่จำเป็นต้องประหยัดหรือมีกำไร เพราะงานบางอย่างถ้าจะทำการประหยัด อาจไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ นอกจากนี้การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะต้องพิจารณาคำว่า “ประสิทธิผล” ประกอบด้วย คำว่าประสิทธิผล หมายถึง ผลสำเร็จของการบริหารที่บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ได้เพราะประสิทธิผลเพียงแต่พิจารณาถึงผลงาน

ที่ได้รับเท่านั้นลักษณะการบริหารที่มีประสิทธิผลคือ การบรรลุเป้าหมายแต่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพคือ การใช้ทรัพยากรการบริหารอย่างประหยัดเกิดผลรวดเร็วโดยการนำเข้ามาพิจารณาด้วย

เสาวภาคย์ คีวาจา (2529, หน้า 22) สรุปไว้ว่า ประสิทธิภาพในการทำงานหมายถึง ความพร้อมและความพยายามและรวมไปถึงความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2529) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการบริหารงานไว้สามประการ ประการแรกเกี่ยวกับงานโดยตรงคือ งานที่ออกมาอันเกิดผลได้เร็วกว่ากำหนดหรือผลงานที่มีคุณภาพและผลงานสูงกว่ากำหนด ประการที่สองเกี่ยวกับผู้บริหารผู้บริหารมีความสามารถทำงานโดยตลอดไม่มีการหยุดหรือชะงักงันและมีทักษะในเรื่องการบริหารงานในการวางแผนงาน การจัดองค์กร การมอบหมายงาน การสั่งการ การตรวจสอบควบคุมงานที่มีระบบและเป็นกระบวนการรวมทั้งการตัดสินใจ ประการที่สามเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานผู้ร่วมงานทำงานได้อย่างมีความสุขไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งมีการสร้างสัมพันธ์อันดีต่อกันในการปฏิบัติงานการประสานงานและการติดต่อสื่อสารภายในองค์กรเป็นไปด้วยดี

รุ่ง แก้วแดง (2536, หน้า 169) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพหมายถึง ความสามารถที่ทำให้งานเกิดความสำเร็จ ซึ่งประสิทธิภาพมุ่งเน้นที่ความสามารถในการดำเนินงานหรือการประสมประสานใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือสูญเสียประโยชน์น้อยที่สุดจึงเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความสามารถของบุคคล

วรรณ ประเสริฐสุข (2537, หน้า 8) กล่าวว่า นักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพไว้ 2 ด้าน คือ ประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนและประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนและประสิทธิภาพในการผลิตประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนหมายถึงการแจกจ่ายสินค้าและบริการในหมู่ประชาชนซึ่งการแจกจ่ายนั้นมีส่วนทำให้เกิดความพึงพอใจและก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ ส่วนประสิทธิภาพในการผลิต หมายถึง ความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการ โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2548, หน้า 130) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ดังนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดคือ การลดค่าใช้จ่ายทางด้านวัสดุและบุคลากรลง ในขณะที่ต้องเพิ่มความแม่นยำ ความเร็ว และความราบเรียบของการบริหารให้มากยิ่งขึ้น

ชาญวิทย์ มูลโคตร (2538, หน้า 7) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านธุรกิจ เป็นการลดต้นทุนในการผลิตรวมถึงคุณภาพ (Quality) ของประสิทธิผล (Effectiveness) และความสามารถในการผลิตการดำเนินงานด้านธุรกิจที่ถือว่าเป็นประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ก็เพื่อการผลิต

สินค้าหรือบริหารในด้านปริมาณและคุณภาพที่ต้องการในการที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุดเพื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่มีอยู่ แนวความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางด้านธุรกิจมีองค์ประกอบ 5 อย่าง คือ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) และวิธีการ (Method) ในการผลิต

ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์ (2536, หน้า 2) ซึ่งให้เห็นว่าประสิทธิภาพในระบบราชการมีความหมายรวมถึงผลิตภาพและประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (Input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียให้น้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐานรวดเร็วและใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทนเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

ธงชัย สันติวงษ์ (2536, หน้า 18) ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการสร้างผลงานหรือผลสำเร็จออกมา โดยผลงานที่ได้มีคุณค่ามากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป กล่าวคือสามารถผลิตของได้เพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม โดยที่มีต้นทุนไม่เพิ่มหรือไม่เช่นนั้นก็อาจเป็นว่าสามารถผลิตของทุกอย่างได้มากเหมือนเดิม แต่มีการใช้ต้นทุนน้อยลงกว่าเดิม

นิคัย สัมมาพันธ์ (2546, หน้า 207) ได้ให้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ดังนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะนำทรัพยากรที่มีอยู่ออกมาใช้อย่างประหยัดในการพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว หรือตามที่ได้รับมอบหมาย Peter F. Drucker กล่าวไว้สั้น ๆ ได้แก่ “ประสิทธิภาพ คือ การกระทำการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม” (Doing Things Right) ประสิทธิภาพมี 2 อย่าง ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านต้นทุน (Cost Efficiency) กับประสิทธิภาพด้านเวลา (Time Efficiency)

จากแนวความคิดข้างต้นสรุปได้ว่าประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการใช้ทรัพยากรหรือปัจจัยที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อันก่อให้เกิดคุณภาพของงานหรือผลผลิตตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

เฮนรี ลิตเลอร์ (2544) กล่าวถึง แนวความคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน ความพึงพอใจในการทำงานของบุคคลในองค์กร มีผลต่อความสำเร็จของงานและองค์การ รวมทั้งความสุขของผู้ทำงานด้วย องค์การใดก็ตามหากบุคคลในองค์กรไม่มีความพึงพอใจในการทำงาน ก็จะเป็นมูลเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลงาน และการปฏิบัติงานต่ำคุณภาพของงานลดลง เมื่อมีการขาดงาน ลาออกจากงาน หรือ อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และปัญหาทางวินัยได้อีกด้วยแต่ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรมีบุคคลที่มีความพึงพอใจในการทำงานสูง จะมีผลบวกต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ความพึงพอใจในการทำงานยังเป็นเครื่องหมายแสดงประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และภาวะของผู้บริหารองค์กร ดังนั้น ถ้าหากหน่วยงานใดได้เห็นความสำคัญของการสร้าง ความพึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้นกับคนในหน่วยงานของตน และมีความเข้าใจในปัจจัย หรือ องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน อีกทั้งตระหนักรู้เสมอว่าความรู้สึกพึงพอใจ นั้นสามารถเปลี่ยนได้ตลอดเวลาตามสภาพการณ์หรือตามเวลา

การศึกษาในด้านความพึงพอใจในงาน เริ่มต้นจากการศึกษาของ มาโย (Mayo) และคณะ ที่เมืองฮอว์ธอร์น (Hawthorne Studies) ในปี พ.ศ. 1930 และความพึงพอใจงานก็ได้ปรากฏเป็นงานวิจัยครั้งแรกของ ฮอปพอก (Hoppock) เขาได้ศึกษาความพึงพอใจงานโดยรวมปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นความรู้สึกทางด้านจิตใจ เช่น แรงจูงใจ ความสนใจ สภาพทางด้านบุคคล เช่น อายุ ประสบการณ์ ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น ลักษณะงาน ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน สิ่งเหล่านี้เป็น มูลเหตุให้บุคคลรู้สึกว่าเขามีความพึงพอใจขึ้นในการทำงาน

มาสโลว์ (Maslow, 1943 อ้างถึงใน เกษรินทร์ วิริยะอาภรณ์, 2545) ศึกษาความต้องการของมนุษย์และเป็นผู้ก่อตั้งทฤษฎีการจูงใจ (Motivation) ได้ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมไว้ดังนี้

1. สมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรม

- 1.1 ทุกคนมีความต้องการและความต้องการนี้มีอยู่ตลอดไม่มีที่สิ้นสุด
- 1.2 ความต้องการที่ได้รับการสนองตอบแล้ว ก็จะมีไช้แรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมต่อไป

ต่อไป

- 1.3 ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับ

ความสำคัญ

- 1.4 ลักษณะของการจูงใจเป็นไปตามลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs) ตามลำดับขั้นบันได คือ

1.4.1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) คือ ความต้องการสรีระพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับความอยู่รอดของชีวิต เช่น ความต้องการอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคที่อยู่อาศัย

1.4.2 ความต้องการด้านความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Security or Safety) คือ ความต้องการที่จะมีกินมีใช้ อย่างเพียงพอ มีที่อยู่อาศัยที่มั่นคงปลอดภัย เช่น มีงานทำมีรายได้ตลอดไป

1.4.3 ความต้องการทางด้านสังคม (Social or Belonging Needs) คือ ความต้องการด้านความรัก ความเมตตา และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เป็นความต้องการที่จะมีความนิยมชมชอบซึ่งกันและกัน เช่น ต้องการมีเพื่อนร่วมคิดร่วมทำงานเป็นหมู่คณะ ต้องการให้บุคคลข้างเคียงมีความรักใคร่เอ็นดู ต้องการมีเพื่อนสนิทที่ไว้ใจได้ ต้องการมีส่วนร่วมทำงานกับผู้ที่พึงพอใจ

1.4.4 ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นในสังคม (Esteem Needs or Egoistic Needs) คือ ต้องการมีฐานะ ต้องการมีเกียรติยศและการมีชื่อเสียง ต้องการมีอำนาจและบทบาทในสังคม เช่น ต้องการแสดงความรู้ ความสามารถที่ตนมีอยู่ให้ผู้อื่นเห็น ต้องการเป็นผู้นำของหมู่คณะ

1.4.5 ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จตามความนึกคิดทุกอย่าง (Self-Realization or Self - Actualization) คือ ความต้องการศักดิ์ศรี และใช้ความรู้ ความสามารถของตนเองทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งหวังให้เกิดผลสำเร็จ เช่น พยายามศึกษาหาความรู้ หรือปฏิบัติงานจนได้ฐานะหรือตำแหน่งที่มุ่งหวัง ด้วยความพยายามของตนเองในทางที่ถูกต้อง

แมกเกรเกอร์ (McGregor, 1960 อ้างถึงใน อุทัย เลาหิเชียร, 2548) ศึกษาทัศนคติของผู้บังคับบัญชาต่อลูกน้องเกิดเป็น

1. ทฤษฎี X เป็นการใช้อย่างไม่แข็ง มองธรรมชาติของมนุษย์ของคนที่ไม่เลวร้าย
 - 1.1 เชื่อว่าคนก็เกลียดไม่ชอบทำงานต้องบังคับ
 - 1.2 คนโดยทั่วไปเกลียดคร่ำครวญ คือต้องการทำงานน้อยที่สุด
 - 1.3 ขาดความกระตือรือร้นไม่ชอบความรับผิดชอบปรารถนาที่จะเป็นผู้ตามมากกว่า
 - 1.4 ไม่ฉลาดนับถือแต่ตัวเองเพิกเฉยต่อความต้องการขององค์กร
 - 1.5 ไม่ฉลาด
2. ทฤษฎี Y เป็นการใช้อย่างอ่อน เชื่อว่าคนมีความรับผิดชอบ และมีความคิดในทางสร้างสรรค์เพื่อทำงานให้สำเร็จ ควรให้เขาแสดงความสามารถให้เต็มที่
 - 2.1 คนธรรมดาไม่ใช่ไม่ชอบทำงานหรือคนไม่ได้เกลียดคร่ำครวญ
 - 2.2 การควบคุมภายนอก ไม่ใช่เป็นวิถีทางซึ่งจะได้มาซึ่งงาน

2.3 ความพึงพอใจที่ได้ปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ เป็นรางวัลที่มีความสำคัญที่จะทำให้คนมีความผูกพันกับองค์กร

2.4 คนโดยทั่วไปเรียนรู้เพื่อแสวงหาความรับผิดชอบต่อไป

2.5 คนทั่วไปส่วนใหญ่อาศัยภาวะสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาคำสั่งการ

2.6 ในปัจจุบันศักยภาพของคนยังไม่ได้นำไปใช้

กล่าวโดยสรุป จากแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน จะเห็นได้ว่าภาพรวมหลัก ๆ ได้แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นแรงจูงใจ หรือเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลกระทำการอย่างเต็มความสามารถ ได้แก่ ความต้องการความสมหวังในชีวิต ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือ ความรับผิดชอบ การมีโอกาสเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน และส่วนที่ 2 คือส่วนเกื้อหนุนหรือได้รับการควบคุม ได้แก่ เงินเดือน การควบคุม การบังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน

มอนตาญ (Montagu, 1984 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอิสระ มีอำนาจอิสระและมีความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาคแต่ยังอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่รัฐอิสระ

ร็อบสัน (Robson, 1953 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยให้อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ อำนาจอิสระในการปกครองตนเองดังกล่าว จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

คลาร์ก (Clarke, 1957 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะจัดตั้งและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit, 1967 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตน

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากร ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่น ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จึงเกิดมีองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ถูกจัดตั้ง และควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ในการจัดบริการสาธารณะบางประการ เพื่อชุมชนของตน การที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากนักน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับระบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละประเทศยึดถือ

อุทัย หิรัญโต (2523 อ้างถึงใน สุวรรณ พินิตานนท์, 2546) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาล มอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นมีองค์กรที่ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งการเมืองและทางการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่างเพื่อแก้ปัญหา และสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือ ความต้องการของตนเอง

ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณนันทศิริ, 2550) เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ จึงมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
2. มีพื้นที่และระดับ (Area and Legal) หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีการปกครองที่แน่นอน ชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือรายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและขนาดพื้นที่
3. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution Power and Function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองตามกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีอำนาจและหน้าที่มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ
4. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง
5. มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือจะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงาน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย หรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้อำนาจพิเศษของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีรายได้ ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และความมั่นคงแห่งรัฐ

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณันทศิริ, 2550) จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ปัญหาและสนองตอบความต้องการของตน ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น การกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้แก่ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยปกติจะเรียกภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่า “การพัฒนาท้องถิ่น”

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง

ประธาน คณะทศศึกษากร (2526 อ้างถึงใน ปัญญา บุณณันทสิริ, 2550) เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีโอกาสเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การนั่งประท้วง (Sit - In) อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจึงสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่าง ที่ชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ให้มีความรอบรู้อย่างแจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) อันจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มั่นคงต่อไป

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้พัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปทุกท้องถิ่นต่างก็มีความต้องการที่เหมือนกัน คือต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี ความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจในการสร้างสรรค์ ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นนั้นย่อมแสดงว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและทางการเมืองบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตกฎหมายด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526, หน้า 67 - 68 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณนันทสิริ, 2550) ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงกับสภาพความเป็นจริง มากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลางก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความสามารถและความพร้อมของท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้ากำหนดหน้าที่รับผิดชอบมากเกินไปอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมจึงควรจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ กำลังเงิน กำลังคนและความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้ และประโยชน์ของท้องถิ่น สำหรับการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างเดียวกัน เช่น การตราพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบเหมือนกัน

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 อ้างถึงใน ปัญญา บุรณนันทสิริ, 2550) ส่วนขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น พอสรุปได้ดังนี้

1. งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมท้องถิ่นและงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น (Environmental Service and Conveniences or Communal Service) เช่น พืชพันธุ์ท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษาความปลอดภัย (Protective Service) เช่น งานตำรวจและงานดับเพลิง เป็นต้น

3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) เช่น การจัดให้มีหน่วยงานสาธารณสุข จัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชราและคนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service)

งานประเภทนี้ เป็นกิจกรรมที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เช่น การจัดตั้งสถานธนาณบาล การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถและกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีรายได้ เป็นต้น

ข้อมูลทั่วไปอำเภอโป่งน้ำร้อน

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอโป่งน้ำร้อน

ขนาดและที่ตั้ง

อำเภอโป่งน้ำร้อน อยู่ทางทิศเหนือของจังหวัดจันทบุรี ห่างจากตัวจังหวัดระยะทาง 42 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 276 กิโลเมตร มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 997.29 กิโลเมตร หรือ 623,306.28 ไร่ มีพื้นที่ติดต่อแนวชายแดนประเทศกัมพูชา ประมาณ 69 กิโลเมตรและมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ

ติดต่อกับอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี

ทิศตะวันออก

ติดต่อกับราชอาณาจักรกัมพูชา

ทิศใต้

ติดต่อกับอำเภอมะขาม จังหวัดจันทบุรี และอำเภอบ่อไร่ จังหวัดตราด

ทิศตะวันตก

ติดต่อกับอำเภอมะขามและอำเภอเขาคิชฌกูฏ

สภาพภูมิประเทศ

เป็นพื้นที่ราบประมาณ 85% ของพื้นที่อำเภอ หรือประมาณ 691.48 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ภูเขาประมาณ 12% หรือประมาณ 97.62 ตารางกิโลเมตร ภูเขาที่สำคัญคือ เขาสอยดาวได้พื้นที่แหล่งน้ำคิดเป็น 3% ของพื้นที่ มีคลองที่สำคัญได้แก่ คลองเครือหวายและคลองพระพุทธร แหล่งเก็บกักน้ำที่สำคัญคือ อ่างเก็บน้ำคลองพระพุทธร มีพื้นที่การเกษตร 241,516 ไร่

การปกครอง

อำเภอโป่งน้ำร้อนแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 5 ตำบล 47 หมู่บ้าน มีประชากร 41,141 คน ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรจำแนกตามเขตตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนประชากร (คน)			จำนวน ครัวเรือน (หลัง)
	ชาย	หญิง	รวม	
เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน	4,799	4,056	8,855	3,208
เทศบาลตำบลหนองตากง	4,658	4,360	9,018	3,180
เทศบาลตำบลคลองใหญ่	2,280	2,285	4,565	1,428
องค์การบริหารส่วนตำบลทับไทร	2,918	2,810	5,728	2,051
องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งน้ำร้อน	4,226	3,894	8,120	3,190
องค์การบริหารส่วนตำบลเทพนิมิต	2,518	2,337	4,855	1,451

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีเทศบาล 3 แห่ง ได้แก่

1. เทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลทับไทรและตำบลโป่งน้ำร้อน

2. เทศบาลตำบลหนองตากง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองตากงทั้งตำบล

3. เทศบาลตำบลคลองใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลคลองใหญ่ทั้งตำบล

มีองค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบลทับไทร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทับไทร (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน)

2. องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งน้ำร้อน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโป่งน้ำร้อน (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลโป่งน้ำร้อน)

3. องค์การบริหารส่วนตำบลเทพนิมิต ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเทพนิมิตทั้งตำบล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี นอกจากจะศึกษาจากแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ศึกษายังได้ทำการศึกษาจากผลงานวิจัยที่มีผู้ทำการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นส่วนประกอบในการศึกษาดังนี้

เสาวภาคย์ คีวาจา (2529, หน้า 66 - 67) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของพนักงานส่งเสริมการเกษตรของบริษัทเอกชน พบว่าองค์ประกอบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการทำงาน คือความพึงพอใจในการทำงาน เช่น นโยบายและการบริหาร ผู้บังคับบัญชา การเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น ๆ โอกาสความก้าวหน้า ความมั่นคงในงาน ด้วงาน ค่าตอบแทนหรือรายได้ และเพื่อนร่วมงาน

วิชัย สนธิศิริ (2538, หน้า 75 - 76) ได้ศึกษาเรื่องความเห็นของพนักงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บริการควบคุมจราจรทางอากาศ: กรณีศึกษาศูนย์ควบคุมจราจรทางอากาศกรุงเทพฯ บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พบว่า ลักษณะส่วนบุคคล คือ ประสบการณ์ในการทำงาน ความสนใจในวิชาชีพ ความรู้เกี่ยวกับงานและความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ ปัจจัยด้านสภาพต่าง ๆ ในการทำงาน คือ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ สัมพันธภาพ ระหว่างผู้ร่วมงาน การประสานงาน กฎระเบียบและข้อกำหนดในการทำงาน และความพร้อมในการทำงานและปัจจัยด้านความพึงพอใจและแรงจูงใจในการทำงาน คือ รายได้ ความมั่นคงในอาชีพ ความก้าวหน้า ความภาคภูมิใจในอาชีพ การบังคับบัญชา ความยุติธรรมของผู้บังคับบัญชาและสวัสดิการต่าง ๆ การมีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงต่อความเห็นของพนักงานเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของพนักงาน

เสกสรร สุมาลี (2540, หน้า 32 - 39) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน: กรณีศึกษาบริษัทผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ ผลการศึกษาพบว่า เพศ การศึกษา อายุงาน การได้รับการยอมรับจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อผลของความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ส่วนปัจจัยด้านอายุ ตำแหน่ง มีความสัมพันธ์ต่อผลความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ณัฐ มงคลศรี (2540, หน้า 63 - 64) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานสินเชื่อนาคารไทยพาณิชย์จำกัด (มหาชน): ศึกษากรณีพนักงานสินเชื่อยานพัฒนาธุรกิจสำนักงานใหญ่ พบว่าคุณสมบัติของพนักงานสินเชื่อ เช่น เพศ อายุ การศึกษามีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน

พงษ์เทพ เจริญศักดิ์ (2542, หน้า 77 - 78) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา สายการปฏิบัติงาน ระดับตำแหน่งอายุราชการ แผนการปฏิบัติงาน ความคิดเห็นต่อการออกนอกระบบราชการปรากฏว่าทุกปัจจัยไม่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

กาญจนา หันชัยศรี (2542, หน้า 65 - 66) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน: ศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนขอนแก่น ผลการศึกษา พบว่า ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน ส่วนตัวแปรด้านเพศ อายุ สถานภาพ ตำแหน่ง ไม่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การสนับสนุนทรัพยากรและแรงจูงใจในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน โดยผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง

ชัยวัฒน์ สึกขยาด (2545, หน้า 64 - 66) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาวิจัยพบว่าคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลในระดับมาก ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ในหลายด้าน พบว่ามีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากที่สุดในการวางแผน รองลงมาคือ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการประเมินผลงาน และน้อยที่สุดคือ ด้านการตัดสินใจ ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา อาชีพรายได้ต่อเดือน ประสิทธิภาพการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจัยที่ไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ อายุ

สาธิต แก้วรากมุก (2546, หน้า 77 - 78) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณี อำเภอพญาเม็งราย จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ด้านปัจจัยแวดล้อม พบว่า เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับสูง ส่วนใหญ่ได้รับการฝึกอบรม 1 - 2 ครั้ง ในด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อบต. อยู่ในระดับมีความรู้มาก ความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในภาพรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยได้ดังนี้ ความก้าวหน้าในการทำงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน การปกครองบังคับบัญชา และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในภาพรวมอยู่ในระดับประสิทธิภาพสูง โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยได้ดังนี้ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการประเมินผล ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ระดับการศึกษา รายได้ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานใน อบต. ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อบต. และปัจจัยที่ไม่มีผลต่อ

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เพศ อายุ อาชีพ ตำแหน่ง การได้รับข้อมูล ข่าวสาร การได้รับการฝึกอบรม สภาพแวดล้อมในการทำงาน ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานความศรัทธาต่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา และความคาดหวังความก้าวหน้าในการทำงาน

อรุโณ อิศรวิชิตชัยกุล (2546, หน้า 64 - 67) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีความคิดเห็นภาพรวมในด้านนโยบายขององค์การ ผู้บังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ ความพึงพอใจในงาน ความสัมพันธ์กับงานและพฤติกรรมการทำงาน อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลางโดยให้ความสำคัญ ด้านพฤติกรรมการทำงาน เป็นอันดับที่ 1 ความพอใจในงานเป็นอันดับที่ 2 และความสัมพันธ์กับงานเป็นอันดับที่ 3 และให้ความเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพปานกลาง ด้านความสัมพันธ์มีปัจจัยที่ทำการศึกษา 11 ตัว พบว่า ปัจจัยด้านนโยบายขององค์การ ผู้บังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารในองค์การ ความพอใจในงาน ความสัมพันธ์กับงาน และพฤติกรรมในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 โดยเรียงลำดับความสัมพันธ์จากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก คือ ด้านผู้บังคับบัญชา ด้านความพอใจในงาน และด้านนโยบายขององค์การ

อุไรวรรณ โปรงมาก (2547, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ทั้งในด้านการวางแผนและการประเมินต่างก็มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และปัจจัยด้านการปฏิบัติงาน ได้แก่ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และการได้รับการฝึกอบรม พบว่า มีเพียงหนึ่งปัจจัย ได้แก่ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

ปัญญา ศรีเพชรสุวรรณ (2547, หน้า 69 - 74) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษา วิจัย พบว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง การศึกษาถึงปัจจัยอันมีความสัมพันธ์กับ

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้พบว่า ปัจจัยด้านอายุ การศึกษารายได้ ประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่ง และการเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สมชาย วงศ์ศิริกุล (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา เรียงระดับจาก ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพมากที่สุดไปหาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพน้อยที่สุดคือ ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน, การคาดหวังความก้าวหน้าในการทำงาน, ความศรัทธาต่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา, สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน, การได้รับการฝึกอบรม, การได้รับข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ และ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ความแตกต่างกันของเพศ, อาชีพ, ระดับการศึกษา, รายได้, ตำแหน่ง, ประสบการณ์, การได้รับ ข้อมูลข่าวสาร, การได้รับการฝึกอบรม, สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน, การมีความสัมพันธ์กับ ผู้ร่วมงาน, ความศรัทธาต่อผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา และความคาดหวังในความก้าวหน้าของงานที่มี ผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ยกเว้น ความแตกต่างของอายุ และความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ปัญญา บุรณะนนทศิริ (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักอำนวยการกระทรวงศึกษาธิการ ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักอำนวยการกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลางโดยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ในการทำงานอยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหารงาน ด้านค่าตอบแทนและ ผลประโยชน์เกื้อกูล และด้านความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยการ ปฏิบัติงานด้านสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักอำนวยการ กระทรวงศึกษาธิการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่สำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ปัจจัยด้านอื่นไม่ส่งผล ต่อการปฏิบัติงาน 3) ผลการวิจัยผู้บริหารควรจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ที่ทันสมัย และนำเทคโนโลยีมาใช้ ในการปฏิบัติงานมากขึ้น และการให้โอกาสบุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย และการบริหารงาน และให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง พร้อมทั้งส่งเสริมให้ มีการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นและสนับสนุนให้เกิดนักบริหารรุ่นใหม่

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เพศ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน ระดับตำแหน่ง มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานแตกต่างกันแสดงให้เห็นว่าบุคลากรจะ

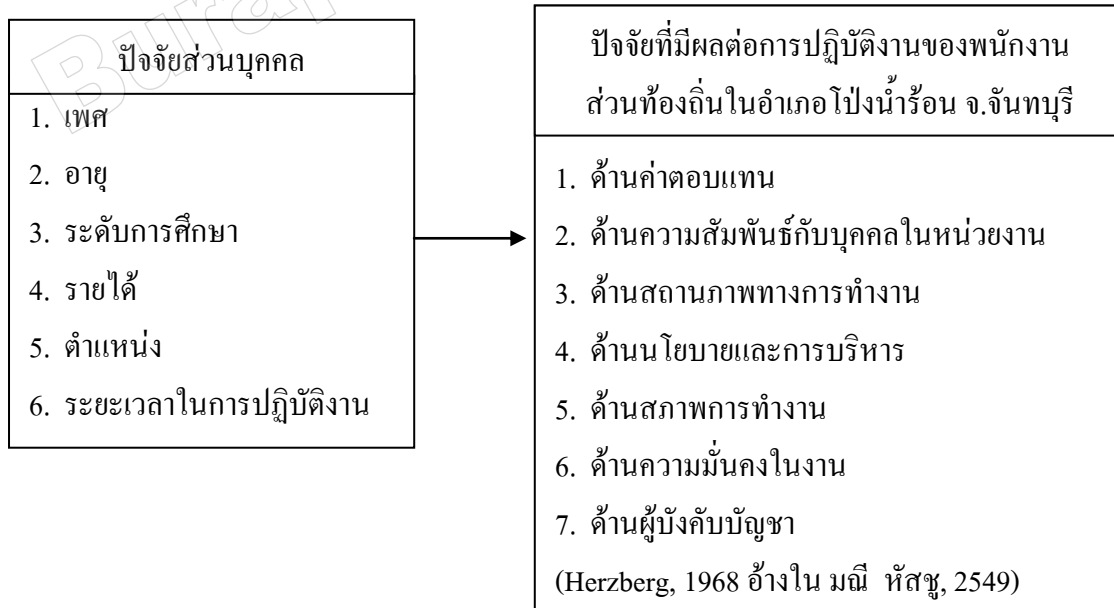
ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นขึ้นอยู่กับแรงจูงใจและปัจจัยต่าง ๆ ที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของบุคลากรแต่ละบุคคล เช่น ความสำเร็จในการทำงาน การได้รับการยอมรับนับถือ ลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความรับผิดชอบในงาน ความก้าวหน้าในอาชีพ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและผู้บังคับบัญชา สภาพแวดล้อมรวมถึงความมั่นคงในหน้าที่การงานด้วย ดังนั้นผู้บริหารองค์กรจะต้องให้ความสำคัญต่อการจูงใจและปัจจัยต่าง ๆ ที่สร้างความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และกระตุ้นให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกแนวคิดของ Herzberg มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ โป่งน้ำร้อน ปัจจัยค่าจ้างเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการทำงานเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นที่จะทำให้คนไม่พอใจในงานที่ทำหากว่าสิ่งเหล่านี้ไม่มีอยู่ในงาน ประกอบด้วยปัจจัยด้านค่าตอบแทน ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน ปัจจัยด้านสภาพภาพทางการทำงาน ปัจจัยด้านนโยบายและการบริหาร ปัจจัยด้านสภาพการทำงาน ปัจจัยด้านความมั่นคงในงาน ปัจจัยด้านผู้บังคับบัญชา ดังแสดงด้วยภาพประกอบต่อไปนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย