การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การ กรณีศึกษา : การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ จังหวัดสมุทรสาคร

น.ส.เบญญาภา แกมทอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Study of Organizational Change Process: Case Study: The upgrading of Khok Krabue Subdistrict Administrative Organization, Samut Sakhon Province to Subdistrict Municipality

Miss Benyapa Kaemthong

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การ กรณีศึกษา : การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล คอกกระบือ จังหวัดสมุทรสาคร
โดย	น.ส.เบญญาภา แกมทอง
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดี)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กีรติ ชื่นพิทยาธร)

..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริพงศ์ ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เบญญาภา แกมทอง : การศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การ กรณีศึกษา : การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ จังหวัดสมุทรสาคร . (A Study of Organizational Change Process: Case Study: The upgrading of Khok Krabue Subdistrict Administrative Organization, Samut Sakhon Province to Subdistrict Municipality) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ชฎิล โรจนานนท์

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษากระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ในภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจการบริการสาธารณสุขหลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือในภารกิจดังกล่าว มีทั้งส่วนที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) ส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบทันที (Radical Change) เช่น จำนวนคณะผู้บริหารท้องถิ่น ชื่อตำแหน่ง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมาย ส่วนการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สอดคล้องกับตัวแบบ คือ ด้านบุคลากรและการจัดการ เช่น การสรรหา การจูงใจและการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อม เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) ที่ต้องอาศัยเวลาและการปรับตัว ดังนั้น กลยุทธ์ในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงจึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายและแผนกลยุทธ์ในระยะยาว โดยมุ่งเน้นให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการงบประมาณและบุคคลแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based management) เพื่อให้องค์การสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและภารกิจของเทศบาลตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6280070224 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Upgrading the subdistrict administrative organization to the subdistrict municipality

Benyapa Kaemthong : A Study of Organizational Change Process: Case Study: The upgrading of Khok Krabue Subdistrict Administrative Organization, Samut Sakhon Province to Subdistrict Municipality. Advisor: CHADIN ROCHANANONDA, Ph.D.

This research aims to study the process of coping with changes of Khok Krabue Subdistrict Municipality in terms of infrastructure and health service missions after upgrading the subdistrict administrative organization to the subdistrict municipality

In the process of dealing with changes of Khok Krabue Subdistrict Municipality, the study results showed that, there are both corresponding and non-corresponding parts with the Change Model. The part of changes that corresponds to the model as a radical change, such as local administrator number, position name, etc. This change is considered as a change according to the law. The part of the change that does not correspond to the model, includes personnel and management, such as recruiting, motivation and personnel readiness development, etc. The change in this part is an incremental change, requiring time and adaptation. Therefore, the strategies for dealing with the change require goal setting and long-term strategic plans, by focusing on having a strategy to develop a budget and personnel management system with a result-based management, in order for the organization to deal with the changes and missions of the subdistrict municipality with efficiency and effectiveness.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Public Administration Student's Signature .....

Academic Year: 2020 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาจากอาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้วิจัยที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัย รวมถึงได้กรุณาสละเวลาช่วยแก้ไขเนื้อหาต่าง ๆ ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น ทำให้งานวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่สำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ณ สำนักงานเทศบาลตำบลคอกกระบือ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภายในองค์การทั้งก่อนและหลังยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทำให้ผู้วิจัยได้เห็นภาพรวมของกระบวนการการเตรียมความพร้อมและการรับมือการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล และได้ข้อมูลในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณอาจารย์ ดร.ชฎิล โรจนานนท์ กลุ่มอาจารย์ และกลุ่มเพื่อนนิสิตทุกคน ที่ร่วมทำวิจัยและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยขอบขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

เบญญาภา แกมทอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

..... ค

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ญ

สารบัญรูปภาพ ..... ฐ

บทที่ 1 14

บทนำ 14

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 14

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย 16

1.3 คำถามของการวิจัย 16

1.4 ขอบเขตของการวิจัย 16

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา 16

1.4.2 ขอบเขตผู้ให้ข้อมูล 16

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ 16

1.4.4 ขอบเขตด้านเวลา 16

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 16

1.5.1 ประโยชน์ในทางวิชาการ 16

1.5.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ 16

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.6 นิยามศัพท์ 17
บทที่ 2 18
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 18
2.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลคอกกระบือ 18
2.1.1 ความเป็นมาของเทศบาลตำบลคอกกระบือ 18
2.1.2 ที่ตั้งและอาณาเขต 19
2.1.3 ระยะเวลาการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 20
2.1.4 ประชากร 20
2.1.5 งบประมาณ 20
2.1.6 โครงสร้างพื้นฐาน (ระบบบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน) 20
2.1.7 สภาพปัญหาของพื้นที่และความต้องการของประชาชน 21
2.1.8 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลคอกกระบือ 23
2.1.9 โครงสร้างส่วนราชการ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2564 - 2566) 28
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง 30
2.2.1 การเปลี่ยนแปลงขององค์การ 30
2.2.2 ขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง 32
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนภาครัฐ 33
2.4 แนวคิดทรัพยากรการบริหาร (4M) 34
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35
2.6 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล 36
2.7 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล 42
2.7.1 โครงสร้างของเทศบาล 43
2.7.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล 44
2.8 ผลงานวิจัย/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 47

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.9 กรอบแนวคิดของการวิจัย 47
บทที่ 3 49
วิธีดำเนินการศึกษา 49
3.1 รูปแบบการวิจัย 49
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 50
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 50
3.4 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ 51
บทที่ 4 52
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล 52
4.1 ข้อมูลทั่วไป 52
4.2 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ 56
4.2.1 การวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง 56
4.2.2 การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร 59
4.2.3 การประเมินความพร้อมในการยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาลตำบล 75
4.2.4 วิเคราะห์ลักษณะและกระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ 79
4.3 การวิเคราะห์ SWOT และการกำหนดกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง 85
บทที่ 5 88
สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ 88
5.1 สรุปผลการวิจัย 88
5.2 การอภิปรายผล 90
5.2.1 ที่มาและเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เป็น ทต. 90
5.2.2 การเตรียมความพร้อม (Unfreezing) 92
5.2.3 การเปลี่ยนแปลง (Changing) 94
5.2.4 การรักษาผล (Refreezing) 97

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2.5 ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจการบริการสาธารณสุข 100
5.3 ข้อเสนอแนะ 100
5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 100
5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ 101
5.3.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป 102
5.4 บทส่งท้าย 103
บรรณานุกรม 2
ประวัติผู้เขียน 4

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลคอกกระบือ 26
ตารางที่ 2 ภารกิจในด้านการบริหารจัดการและสนับสนุนการปฏิบัติงาน 27
ตารางที่ 3 ข้อมูลจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 38
ตารางที่ 4 ระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล 43
ตารางที่ 5 อำนาจหน้าที่หลักของเทศบาล 44
ตารางที่ 6 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจรองของเทศบาล 45
ตารางที่ 7 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหลัก ระหว่าง อบต. และ ทต. 46
ตารางที่ 8 โครงสร้างการบริหารก่อน (อบต.) และหลังเป็น ทต.คอกกระบือ 52
ตารางที่ 9 ความเหมือนและความแตกต่างด้านการบริหาร ระหว่าง อบต. และ ทต. 52
ตารางที่ 10 ความเหมือนและความแตกต่างด้านงบประมาณ ระหว่าง อบต. และ ทต. 53
ตารางที่ 11 ความเหมือนและความแตกต่างด้านบุคลากร ระหว่าง อบต. และ ทต. 54
ตารางที่ 12 เปรียบเทียบความเหมือน/ความแตกต่างด้านภารกิจระหว่าง อบต. และ ทต. 55
ตารางที่ 13 สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ 56
ตารางที่ 14 สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ 57
ตารางที่ 15 การเตรียมความพร้อมด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐานก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล ... 59
ตารางที่ 16 จำนวนโครงการและงบประมาณ 60
ตารางที่ 17 การเตรียมความพร้อมด้านภารกิจการบริการสาธารณสุขก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล 62
ตารางที่ 18 โครงการการบริการสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 64
ตารางที่ 19 โครงการด้านการบริการสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 65
ตารางที่ 20 เปรียบเทียบจำนวนการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - 2564 (มิถุนายน) กับปริมาณขยะในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - 2564 66

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 21 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมและจำนวนคนงานในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ 66
ตารางที่ 22 จำนวนประชากรในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ 67
ตารางที่ 23 การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล 68
ตารางที่ 24 โครงการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 70
ตารางที่ 25 การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล 71
ตารางที่ 26 รายได้ก่อน (อบต.) และหลังเป็นเทศบาลตำบล 73
ตารางที่ 27 งบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 ก่อน (อบต.) และหลังเป็นเทศบาลตำบล 74
ตารางที่ 28 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน 75
ตารางที่ 29 การประเมินความพร้อมภารกิจการบริการสาธารณสุข 76
ตารางที่ 30 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน 77
ตารางที่ 31 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน 78
ตารางที่ 32 กระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ 79
ตารางที่ 33 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) กับผลการศึกษาที่ได้ 80
ตารางที่ 34 การเปลี่ยนแปลงจาก อบต. มาเป็น ทต. ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Radical Change) 81
ตารางที่ 35 การเปลี่ยนแปลงจาก อบต. มาเป็น ทต. ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) 82
ตารางที่ 36 การวิเคราะห์ SWOT การยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 85
ตารางที่ 37 โอกาสและจุดแข็ง (แรงสนับสนุน) ของการยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 86
ตารางที่ 38 ภัยคุกคามและจุดอ่อน (แรงต้าน) ของการยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 87
ตารางที่ 39 สรุปผลการวิจัย 88

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 40 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการเตรียมความพร้อม..... 92
ตารางที่ 41 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการเปลี่ยนแปลง 95
ตารางที่ 42 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการรักษาผล..... 97
ตารางที่ 43 ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบล 100

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 โครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลตำบลคอกกระบือ 28

ภาพที่ 2 โมเดลการเปลี่ยนแปลง (Change Model) 31

ภาพที่ 3 พฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 32

ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย 47

ภาพที่ 5 การยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 90

ภาพที่ 6 กระบวนการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 91

ภาพที่ 7 สรุปกระบวนการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล 103

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมถึงกระแสของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลคอกกระบือ (ทต.คอกกระบือ) ที่มีการยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นเทศบาลตำบล เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ประการ เช่น ความเป็นเมือง (Urbanization) จำนวนประชากรในพื้นที่มากขึ้น การเพิ่มขึ้นของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นต้น โดยการดำรงฐานะเป็น ทต.คอกกระบือ ในช่วงเริ่มต้นปีแรก ทำให้เกิดประเด็นคำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารงานภายในองค์การที่ดีและมีความเชื่อมโยงกับประสิทธิผลของการบริหารงานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่หลังจากที่ได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นอย่างไร

ภายหลังจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ (อบต.คอกกระบือ) ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ย่อมทำให้องค์การดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นสอดรับกับแนวโน้มความเป็นเมือง อันเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่นำไปสู่การจ้างงาน ส่งผลต่อความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ของการดำเนินการบริการสาธารณะขององค์การในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วยขณะเดียวกัน ภาระกิจสำคัญที่ต้องรับมือกับการแพร่ระบาดโควิด-19 ในพื้นที่ เป็นต้น การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นเทศบาลตำบลจึงมีความเหมาะสม เนื่องจากระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งเป็นเทศบาลได้เพิ่มขอบเขตการดำเนินงานในการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุม และเพิ่มขีดความสามารถใน การจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อความต้องการประชาชนในพื้นที่

หากพิจารณาในแง่ของทฤษฎีองค์การ จะเห็นได้ว่า ทต.คอกกระบือ เป็นองค์การหรือระบบย่อยระบบหนึ่งของสังคมย่อมได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การไม่มากก็น้อย ซึ่งพบว่าการยกฐานะเป็น ทต.คอกกระบือ ส่งผลต่อการเพิ่มขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการส่งมอบการบริการแก่ประชาชนที่ครอบคลุมและมีความคล่องตัว ขณะเดียวกันปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นทำให้

บุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นต้องมีการปรับตัว โดยการปรับตัวของบุคลากรในการบริหารงานขององค์การที่มีการวางแผนการรับมือการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างดี

อีกทั้ง ในแง่ของทฤษฎีการพัฒนาองค์การ ทต.คอกกระบือ จำเป็นต้องมีกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานที่เป็นระบบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักแนวคิด Kurt Lewin (1951) ที่เกี่ยวกับการตอบสนองการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เมื่อมนุษย์เผชิญกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง มนุษย์จะมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) จึงถูกนำมาใช้เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การใหม่ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายนอก อย่างสภาพแวดล้อม และเทคโนโลยี ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นแรก คือการละลายพฤติกรรม ขั้นที่สอง คือการเปลี่ยนแปลง และขั้นที่สาม คือการคงสภาพพฤติกรรมใหม่

การเปลี่ยนแปลงการบริหารอย่างเป็นระบบ ถือเป็นการสร้างความพร้อมของบุคลากรของ ทต.คอกกระบือ ให้สามารถจัดบริการสาธรณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ดี การศึกษาวิเคราะห์สถานะปัจจุบันในด้านโครงสร้างองค์การและความพร้อมของบุคคลากรของ ทต.คอกกระบือ การรับทราบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงให้ ทต.คอกกระบือได้มีกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานที่เป็นระบบเป็นไปอย่างสมบูรณ์มากขึ้น

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผลงานวิจัยของ โกศล สอดส่อง (2554) ที่สื่อถึงนโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ที่สามารถส่งเสริมการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และงานวิจัยของสุธางค์ สีเนหา (2552) กล่าวถึงในด้านความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ทั้งในด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ ด้านงบประมาณ เป็นต้น

ดังนั้น จากข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการรับมือหลังจากได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ต่อการบริหารงานการจัดบริการด้านของโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขต่อประชาชน หลังจากการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ ซึ่งประเด็นดังกล่าวควรมีการศึกษาและนำผลการศึกษาที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการยกระดับคุณภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์การต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือในด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข หลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

1.3 คำถามของการวิจัย

เทศบาลตำบลคอกกระบือมีกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและด้านการบริการสาธารณสุขเป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) หรือไม่ อย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษากระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1.4.2 ขอบเขตผู้ให้ข้อมูล

พนักงานเทศบาลของเทศบาลตำบลคอกกระบือ จำนวนทั้งหมด 6 ท่าน ประกอบด้วย ปลัดเทศบาล จำนวน 1 ท่าน, สำนักปลัดเทศบาล จำนวน 2 ท่าน, กองคลัง จำนวน 1 ท่าน, กองช่าง จำนวน 1 ท่าน และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 1 ท่าน

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

สำนักงานเทศบาลตำบลคอกกระบือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

1.4.4 ขอบเขตด้านเวลา

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2564

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ประโยชน์ในทางวิชาการ

ทราบถึงกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขหลังจากที่ได้ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

1.5.2 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

1) สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปประยุกต์ใช้หรือปรับปรุงการบริหารงานขององค์การให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2) สามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปใช้ในการปรับปรุงแผนการพัฒนาองค์การทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

1.6 นิยามศัพท์

1) ยกฐานะ หมายถึง การยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ

2) องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

3) เทศบาลตำบล หมายถึง ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 9 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

5) การจัดบริการสาธารณะ หมายถึง การที่เทศบาลตำบลมีความสามารถในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

6) โครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ ถนน สะพาน ทางเดินเท้าชลประทาน ระบบไฟฟ้า ระบบน้ำ ประปา โทรคมนาคม ที่เทศบาลตำบลให้บริการแก่ประชาชน

7) การบริการสาธารณสุข หมายถึง การป้องกันและรักษาโรคทำนุบำรุงให้ประชาชนมีสุขภาพและพลานามัยดี มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำสภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลคอกกระบือ แนวคิด ทฤษฎี และระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาไว้ในบทนี้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนภาครัฐ

2.4 แนวคิดทรัพยากรการบริหาร (4M)

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.6 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.7 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

2.8 ผลงานวิจัย/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

2.1.1 ความเป็นมาของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

เดิมพื้นที่คอกกระบือเป็นพื้นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การทำนา เมื่อปี พ.ศ. 2431 นายสังข์ มีบริบูรณ์ และครอบครัวได้อพยพมาจากตำบลโคกขาม มาตั้งบ้านเรือนบริเวณในคอกกระบือในปัจจุบัน ซึ่งมีวัดคอกควาย (วัดราษฎร์รังสรรค์) เป็นที่พักกระบือที่ราษฎรนำมาจากต่างท้องที่จะนำมากพักที่วัดแห่งนี้ เพื่อเป็นที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนกระบือก่อนจะนำไปจำหน่ายที่บ้านหัวกระบือต่อไป และได้มีราษฎรตั้งบ้านเรือนมากขึ้นจึงตั้งเป็นหมู่บ้านคอกกระบือ และตั้งเป็นตำบลคอกกระบือในเวลาต่อมา จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 มีการกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือจึงมีสมาชิกในขณะนั้น 19 คน ฝ่ายบริหารมีกำนันสมนึก มีบริบูรณ์ เป็นประธานกรรมการบริหารคนแรก มีผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งอีก 4 คน เป็น

กรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารชุดแรกจึงมีทั้งหมด 7 คน ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกที่เคยเป็นโดยตำแหน่งหมดไป สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ จึงมีจำนวน 12 คน เมื่อมีการเลือกตั้งในปี 2542 นายธีรศักดิ์ กลิ่นนิล ได้รับเลือกให้เป็นประธานกรรมการบริหาร โดยมีนายขีด เอี่ยมแทน เป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ และในปัจจุบันได้มีการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนพิเศษ 172 ง หน้า 7 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครมีสภาพเหมาะสม และสมควรจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล **ในการเปลี่ยนแปลงฐานะของเทศบาลนั้น ทำให้พ้นสภาพแห่งการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง** โดยให้ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 12 คน **และให้ปลัดเทศบาลตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบลคอกกระบือเป็นการชั่วคราว** ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 29/2559 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2559 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว **จนถึงมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นใหม่**

2.1.2 ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลคอกกระบือ ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองสมุทรสาคร และศาลากลางจังหวัดสมุทรสาคร ประมาณ 9 กิโลเมตร ตามเส้นทางหลวงหมายเลข 3242 (ถนนเอกชัย-บางบอน) โดยมีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อตำบลบางน้ำจืด
ทิศตะวันออก	ติดต่อตำบลบางน้ำจืด
ทิศใต้	ติดต่อตำบลโคกขาม และตำบลพันท้ายนรสิงห์
ทิศตะวันตก	ติดต่อตำบลนาดี

ตำบลคอกกระบือ มีเนื้อที่ 12.38 ตารางกิโลเมตร 7,737 ไร่ มีประชากร 9,664 คน เป็นชาย 4,690 คน หญิง 4,974 คน (ข้อมูล ณ ตุลาคม 2559) มีครัวเรือนจำนวน 8,336 ครัวเรือน **ประชากรแฝงที่เป็นแรงงานอพยพจากต่างจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน** (ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และกัมพูชาประชาธิปไตย**) มีประมาณ 15,000 คน ซึ่งเป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมและบริการ**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.3 ระยะเวลาการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ จัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538 ซึ่งมีระยะเวลาประมาณ 25 ปี ก่อนยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลคอกกระบือ ได้มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 มีระยะเวลา 9 เดือน (ณ วันที่ 23 เมษายน 2564)

2.1.4 ประชากร

เขตตำบลคอกกระบือ มีประชากร จำนวน 9,772 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562) เฉลี่ยความหนาแน่นของประชากร 789.34 คน/ตร.กม. มีจำนวนหมู่บ้าน 6 หมู่บ้าน

2.1.5 งบประมาณ

สถานะการเงินการคลัง ซึ่งใช้ข้อมูลปีที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ย้อนหลัง 3 ปี ดังนี้

1) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน

ปีงบประมาณ 2559 จำนวน 92,162,116.74 บาท

ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 94,094,900.50 บาท

ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 111,215699.30 บาท

2) รายได้ทั้งหมดโดยรวมเงินอุดหนุน

ปีงบประมาณ 2559 จำนวน 111,068,650.74 บาท

ปีงบประมาณ 2560 จำนวน 113,709,980.50 บาท

ปีงบประมาณ 2561 จำนวน 129,636,240.77 บาท

3) เงินสะสม

จำนวนเงิน 183,128,418.99 บาท (ณ วันที่ 30 กันยายน 2561)

2.1.6 โครงสร้างพื้นฐาน (ระบบบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน)

1) การคมนาคม/ขนส่ง

การคมนาคมและการขนส่ง เทศบาลตำบลคอกกระบือ มีเส้นทางสายหลัก คือ ถนนเอกชัย-บางบอน ประชาชนใช้เดินทางระหว่างเทศบาลไปอำเภอเมืองสมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร มีรถโดยสารประจำทางวิ่งบริการ นอกจากนี้ยังมีถนนพระราม 2 ผ่านไปยังกรุงเทพมหานคร และ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จังหวัดต่าง ๆ ต่อเชื่อมถนนเพชรเกษม มีถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) เชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดใกล้เคียงการคมนาคมทางบก

ท่ารถเมล์โดยสาร ขสมก. สาย 105 มหาชัยเมืองใหม่ - คลองสาน

ท่ารถเมล์โดยสาร ขสมก. สาย 68 มหาชัยเมืองใหม่ - บางลำพู

ท่ารถเมล์โดยสาร ขสมก. สาย 140 มหาชัยเมืองใหม่ - อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ

ท่ารถเมล์โดยสาร ขสมก. สาย 120 มหาชัยเมืองใหม่ - คลองสาน

2) การไฟฟ้า

ในเขตตำบลคอกกระบือ มีไฟฟ้าใช้ทุกหมู่บ้าน ประชาชนมีกระแสไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน

3) การประปา

ประชากรในเขตตำบลคอกกระบือ มีน้ำประปาใช้ทุกครัวเรือน โดย**ใช้น้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค**

4) การสื่อสารและการโทรคมนาคม

ประชาชนในเขตตำบลคอกกระบือ สามารถติดต่อโดยใช้โทรศัพท์สาธารณะในหมู่บ้านและโทรศัพท์ในครัวเรือน การสื่อสารผ่านทางไปรษณีย์ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ทุกหมู่บ้าน

5) การใช้ที่ดิน

ในเขตตำบลคอกกระบือ **พื้นที่ดินส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในด้านการอุตสาหกรรม ประมาณร้อยละ 70** และใช้ในการเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 10 และการเลี้ยงสัตว์ เช่น เลี้ยงกุ้งกุลาดำ ปลานิล ประมาณร้อยละ 10 และด้านพาณิชยกรรม ประมาณร้อยละ 10

6) ด้านการสาธารณสุข

ในเขตตำบลคอกกระบือ มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) สามารถให้การรักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วยได้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 1 แห่ง คือ สถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษานวมินทร์มหาราชินี เพื่อให้การบริการแก่ราษฎรที่เจ็บป่วยในเบื้องต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.7 สภาพปัญหาของพื้นที่และความต้องการของประชาชน

เพื่อที่จะให้มีการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี ให้มีความครบถ้วน เทศบาลตำบลคอกกระบือสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาในเขตพื้นที่ของตำบลคอกกระบือ ว่ามีปัญหาและความจำเป็นพื้นฐานความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่สำคัญ ความต้องการของประชาชน โดยแบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) สภาพปัญหาของพื้นที่

1.1) ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- ปัญหาการคมนาคมระหว่างหมู่บ้าน ยังไม่สะดวกเพราะถนนแคบและมีคลองคั่น ทำให้การขยายถนนไม่ได้ และถนนที่อยู่ติดคลองเกิดการทรุด
- ปัญหาทางระบายน้ำในช่วงฤดูฝนทำให้เกิดน้ำท่วมขัง
- ปัญหาคูคลอง ตื้นเขิน และแคบ
- ปัญหาน้ำเน่าเสียการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม

1.2) ปัญหาด้านสาธารณสุข

- ปัญหาโรคติดต่อ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรคติดต่อ
- ปัญหาโรคเอดส์ ประชาชนยังขาดความรู้เข้าใจในการป้องกันโรคเอดส์
- ปัญหาสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมประชาชนขาดการเอาใจใส่ด้านสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม

1.3) ปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

- **ปัญหาด้านการจัดการขยะมูลฝอย การเก็บขยะไม่ทันตามความต้องการของประชาชน**
- ประชาชนขาดจิตสำนึกในการรักษาความสะอาด คุณภาพของน้ำเสื่อมโทรมน้ำเสียจากโรงงาน

2) ความต้องการของประชาชน

2.1) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในเขตพื้นที่ตำบลคอกกระบือนั้น ยังมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

- **การสร้างถนนในชุมชนบำรุงรักษาซ่อมแซม และปรับปรุงให้มีความมั่นคง ไม่เกิดการทรุดตัว**
- ก่อสร้างศาลาที่พักผู้โดยสาร
- บำรุงรักษา ซ่อมแซม และปรับปรุงงานด้านก่อสร้างให้มีมาตรฐาน
- ก่อสร้างทางเดินเท้า ค.ส.ล.
- ก่อสร้างสะพานไม้
- ติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามถนนและซอยต่าง ๆ ในหมู่บ้าน
- ก่อสร้างสวนสาธารณะตามหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อเป็นสวนสุขภาพและสนามเด็กเล็ก
- ขยายไหล่ถนน ค.ส.ล.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- ปรับปรุงพื้นที่ใช้สอยภายในโรงเรียน

2.2) ด้านสาธารณสุข

- หยอดวัคซีนป้องกันโรคโปลิโอให้แก่เด็กในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ
- สนับสนุนเครื่องมือกำจัดยุงลายและพ่นยากำจัดยุงตามแหล่งชุมชน
- ช่วยรณรงค์และให้ความรู้การระบาดและการเผยแพร่โรคติดต่อ
- สนับสนุนยาและเวชภัณฑ์ให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลคอกกระบือ

2.3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ปีที่ผ่านมาเทศบาลตำบลคอกกระบือได้พัฒนาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยการปลูกต้นไม้ยืนต้นและดอกไม้ประดับ เพื่อลดมลพิษทางอากาศและความสวยงาม ร่มรื่นให้แก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทางสัญจรไปมา

2.1.8 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลคอกกระบือนั้น เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหาร่วมสร้างร่วมจัดทำส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลคอกกระบือให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้าน การพัฒนาเทศบาลตำบลคอกกระบือจะสมบูรณ์ได้จำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือของชุมชนในพื้นที่เกิดความตระหนักร่วมกันแก้ไขปัญหา และความเข้าใจในแนวทางแก้ไขปัญหากันอย่างจริงจัง เทศบาลตำบลคอกกระบือยังได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกกลุ่มทุกวัยของประชากร นอกจากนั้น ยังได้เน้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน และพัฒนาเยาวชนให้พร้อมที่จะเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยยึดกรอบแนวทางในการจัดระเบียบการศึกษา ส่วนด้านพัฒนาอาชีพนั้นจะเน้นพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนพึ่งตนเองในท้องถิ่น และเศรษฐกิจแบบพอเพียงโดยส่วนร่วม

การวิเคราะห์ภารกิจอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรวบรวมกฎหมายอื่น ๆ ของเทศบาลตำบล เพื่อให้ทราบว่าเทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนได้อย่างไร โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคในการดำเนินการตามภารกิจตามหลัก SWOT เทศบาลตำบลคอกกระบือได้กำหนดวิธีการดำเนินการตามภารกิจสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

ทั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ภารกิจให้ตรงกับสภาพปัญหาโดยสามารถกำหนดแบ่งภารกิจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

1) การวิเคราะห์จุดแข็งของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

1.1) ประชากรมีศักยภาพสูง

เนื่องด้วยเทศบาลตำบลคอกกระบือ มีเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร จึงถือได้ว่าเป็นเมืองบริวารของเมืองหลวง กระแสความเจริญต่าง ๆ จึงขยายตัวเข้ามาอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง รวมทั้งความเจริญทางด้านการศึกษาและเทคโนโลยี ประชากรในชุมชนจึงมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในสถาบันที่มีความหลากหลาย และเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ประชากรได้รับการศึกษามีความรู้ความสามารถทางเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นทุนทางสังคมในชุมชนอันเป็นผลสะท้อนนำพาให้ชุมชนก้าวไปข้างหน้า และพัฒนาไปได้อย่างไม่มีขีดจำกัด

1.2) ความหลากหลายของอุตสาหกรรม

จุดแข็งที่สะท้อนถึงศักยภาพของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความหลากหลายของอุตสาหกรรม เพราะ**เทศบาลตำบลคอกกระบือมีพื้นที่ใกล้เคียงกับเมืองหลวง อุตสาหกรรมหลายประเภทที่มีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่จึงต้องขยายเข้าสู่เมืองใกล้เคียงเป็นผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้า รายได้ระดับครัวเรือนของประชาชนมีค่าสูงขึ้น**

2) การวิเคราะห์จุดอ่อนของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

2.1) การขาดแคลนแรงงานทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ในฐานะที่เทศบาลตำบลคอกกระบือ เปรียบเสมือนเมืองบริวารของกรุงเทพมหานคร จึงมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานฝีมือแรงงานระดับล่างซึ่งกิจการต่าง ๆ เหล่านี้มีความจำเป็นต้องอาศัยแรงงานเป็นตัวขับเคลื่อนกิจการต่าง ๆ ให้ดำเนินต่อไป แต่ปัจจุบันอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลคอกกระบือ กำลังประสบปัญหาในด้านขาดแคลนแรงงานฝีมือคุณภาพ และแรงงานระดับล่าง ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ หากปัญหาดังกล่าวยังคงไม่สามารถแก้ไขได้จะเกิดผลกระทบกับระบบเศรษฐกิจทางอ้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจากการสำรวจเบื้องต้นพบว่าภาคอุตสาหกรรมไม่นิยมใช้แรงงานไทย เนื่องจากต้องจ่ายค่าแรงงานสูง ผู้ประกอบการนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากขึ้นเพราะค่าแรงถูก แต่ปัญหาที่ตามมา คือ การไร้ระเบียบและสร้างปัญหาแรงงานต่างด้าว นับเป็นจุดอ่อนของเทศบาลตำบลคอกกระบือที่ควรเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2) ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลตำบลคอกกระบือ นับเป็นปัญหาใหญ่ที่นับวันจะมีการสะสมเพิ่มมากขึ้น มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ **โดยปัญหาที่ควรเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วนนั้น ได้แก่ ปัญหาน้ำเน่าเสีย ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหามลภาวะทางอากาศและเสียง** ปัญหาดังกล่าวล้วนเกิดขึ้นจากการขาดมาตรการในการบำบัดน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และสิ่งปฏิกูลจากครัวเรือน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์สิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล จึงควรอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกฝ่ายควรร่วมมือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

2.3) ข้อจำกัดด้านผังเมือง

จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ การขาดการวางผังเมืองที่เป็นระบบและได้มาตรฐานที่ดี การวางผังเมืองไม่สอดคล้องกับระบบธุรกิจที่มีการขยายตัวและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเท่าที่ควร เป็นผลให้ข้อจำกัดด้านผังเมืองเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการใช้สอยประโยชน์ในด้านพื้นที่ไม่เหมาะสม การจัดการด้านที่อยู่อาศัยไร้ระเบียบ ไม่มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เหมาะสม โรงงานอุตสาหกรรมกระจายตัวอย่างไม่มีระบบ สร้างมลภาวะให้แก่สิ่งแวดล้อม

3) การวิเคราะห์โอกาสของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

3.1) มีโอกาสในการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

เทศบาลตำบลคอกกระบือ เป็นเขตปริมณฑลที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร นับเป็นโอกาสอย่างยิ่ง ต่อการพัฒนาให้มีความพร้อม การรองรับการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ให้ขยายฐานการผลิตมาตั้งในเขตพื้นที่ตำบลคอกกระบือ ด้วยปัจจัยสำคัญด้านระยะทางที่สะดวกต่อการคมนาคมขนส่ง หากเทศบาลตำบลคอกกระบือสามารถออกแบบวางผังเมืองให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับการขยายตัวจากเมืองหลวงที่จะเข้าสู่เขตปริมณฑล

3.2) มีโอกาสในการขยายตัวทางด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับการเป็นเมืองบริวารของกรุงเทพมหานคร

เทศบาลตำบลคอกกระบือ เป็นเขตปริมณฑลที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร นับเป็นโอกาสอย่างยิ่งต่อการพัฒนาให้มีความพร้อมต่อการรองรับการขยายตัวทางด้านที่อยู่อาศัย ด้วยปัจจัยสำคัญด้านระยะทางที่สะดวกต่อการคมนาคม การเดินทางที่สะดวกรวดเร็ว มีรถประจำทางที่เชื่อมต่อไปยังจังหวัดต่าง ๆ จึงเป็นปัจจัยเสริมต่อการเปิดโอกาสให้พื้นที่ตำบลคอกกระบือเป็นที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

รู้จักและน่าอยู่อาศัยมากขึ้น หากมีการวางผังเมืองให้ได้มาตรฐานและมีการจัดวางระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี

3.3) โอกาสในการเพิ่มศักยภาพให้พื้นที่มีมูลค่าสูงขึ้น

ด้วยโอกาสที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดในเขตปริมณฑล ประกอบกับจังหวัดสมุทรสาคร มีนโยบายที่ต้องการเป็นศูนย์กลางอาหารทะเลสด และแหล่งอุตสาหกรรมที่มีนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน นับเป็นโอกาสของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ที่มีพื้นที่อยู่ภายในเขตจังหวัดสมุทรสาคร จึงได้รับประโยชน์จากนโยบายของจังหวัด เอื้อให้พื้นที่ในเขตตำบลคอกกระบือเป็นที่ต้องการอย่างมากจากนักลงทุนต่าง ๆ ที่มาตั้งฐานโรงงานการผลิต จึงทำให้เขตพื้นที่มีมูลค่าสูงขึ้น

4) การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

4.1) ประชากรแฝง

จากข้อมูลการสำรวจเบื้องต้นพบว่าผู้ประกอบการในพื้นที่นิยมจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายมากขึ้นเพราะค่าแรงงานถูก แรงงานไทยมีเป็นจำนวนน้อย ซึ่งแรงงานต่างด้าวนี้ถือเป็นประชากรแฝงที่สำคัญยิ่ง เพราะแรงงานเหล่านี้ถือว่าเป็นแรงงานชั่วคราวที่มีการเคลื่อนย้ายตลอดและเป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบ ไม่สามารถควบคุมได้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่ ทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเหล่านี้สะดุดลงไม่สามารถที่จะพัฒนาไปได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับเป็นภัยคุกคามที่สำคัญยิ่ง หากเทศบาลตำบลคอกกระบือ ไม่รณรงค์ให้ผู้ประกอบการทราบถึงข้อเสียเหล่านี้แล้วจะเกิดผลกระทบและก่อให้เกิดผลเสียหายได้

SWOT Analysis	ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน
จุดแข็ง (Strength=S)	1. การคมนาคม ถนนหนทาง ใช้งานได้ดี มีรถโดยสารผ่านสะดวกในการขนส่ง 2. มีแหล่งน้ำในคลองสำหรับไว้ใช้ในการเกษตร 3. มีบ่อน้ำตื้น บ่อบาดาล ไว้ใช้เพื่อการอุปโภค-บริโภค 4. มีไฟฟ้า โทรศัพท์ ในการอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิต
จุดอ่อน (Weakness=W)	โครงสร้างพื้นฐานในหมู่บ้านยังไม่ดีพอ ถนนคอนกรีต ถนนลาดยางแคบ และถนนบางแห่งยังมีสภาพชำรุด น้ำบาดาลไม่เพียงพอต่อการอุปโภค-บริโภค และปัญหาเกี่ยวกับโรงงานที่ยังไม่ได้มาตรฐาน ขาดแคลน บุคลากรในการปฏิบัติงานด้านพนักงานขับเครื่องจักรกลขนาดเบา

ตารางที่ 1 ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

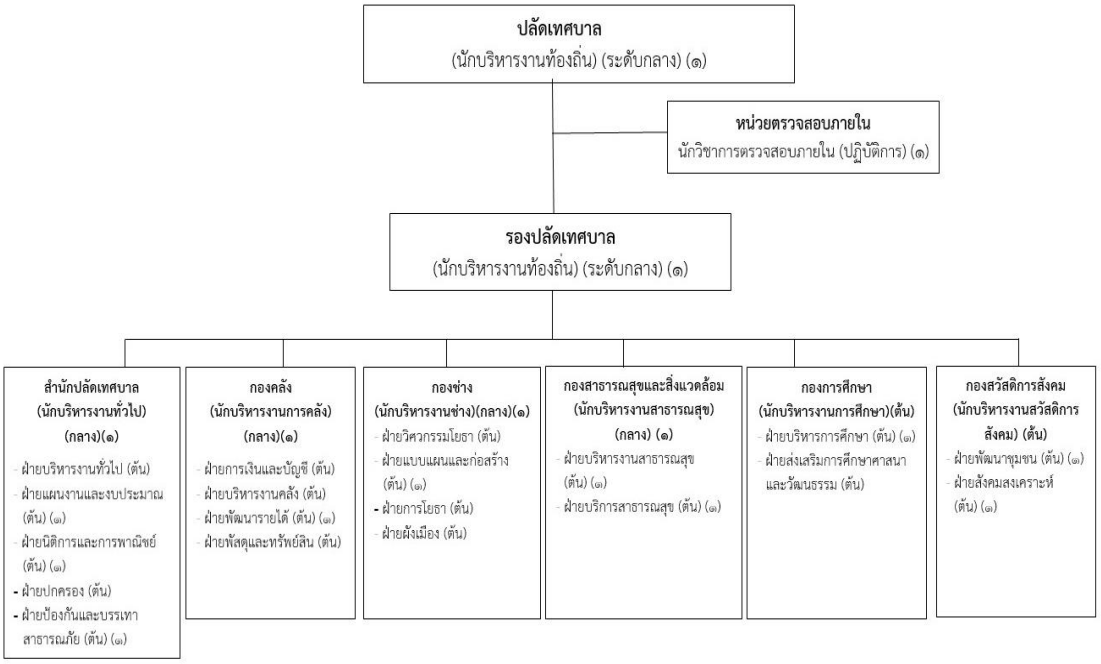
SWOT Analysis	ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน
โอกาส (Opportunity=O)	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลตำบล
อุปสรรค (Threat=T)	1. การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นไปได้ช้ากว่าการขยายตัวของชุมชน 2. การก่อสร้างถนนหรือที่อยู่อาศัยทำได้ยากเนื่องจากมีการทรุดตัวของดิน

ตารางที่ 1 ภารกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลคอกกระบือ (ต่อ)

SWOT Analysis	ภารกิจในด้านการบริหารจัดการและสนับสนุนการปฏิบัติงาน
จุดแข็ง (Strength=s)	1. เทศบาลตำบลมีนโยบายในการสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ 2. เทศบาลตำบลพัฒนาระบบบริหารจัดการและจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีมาใช้ในการบริหาร 3. เทศบาลตำบลส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน
จุดอ่อน (Weakness=W)	1. ประชาชนยังขาดความสนใจในเรื่องการเมืองการปกครอง 2. ประชาชนยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเองในการพัฒนาท้องถิ่น 3. การจัดหาอุปกรณ์เทคโนโลยีในการบริหารและบริการประชาชนยังมีไม่เพียงพอ 4. ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเกณฑ์ต่ำ
โอกาส (Opportunity=O)	1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการเมือง การบริหารราชการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติที่รัฐบาลส่งเสริม 2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เทคโนโลยีในการทำงาน เช่น อินเตอร์เน็ต ระบบฐานข้อมูล 3. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายงานที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทุกตำแหน่ง
อุปสรรค (Threat=T)	1. การพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ส่วนที่ต้องประสานงานกัน ถึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์ 2. การพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร เป็นงานที่ต้องอาศัยจิตสำนึก เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล จึงเป็นงานที่ค่อนข้างจะคาดเดาผลงานได้ยาก 3. ระเบียบต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในหลายงาน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง

ตารางที่ 2 ภารกิจในด้านการบริหารจัดการและสนับสนุนการปฏิบัติงาน

2.1.9 โครงสร้างส่วนราชการ ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2564 - 2566)



ภาพที่ 1 โครงสร้างส่วนราชการของเทศบาลตำบลคอกกระบือ

จากสภาพปัญหาของเทศบาลตำบลคอกกระบือมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับปัจจุบันและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 6 ส่วนราชการ และ 1 หน่วยงาน ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานราชการทั่วไปของเทศบาล งานเลขานุการของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี งานกิจการสภาเทศบาล การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้าง งานการพาณิชย์ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานเทศกิจ งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานการเลือกตั้ง และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกอง สำนัก หรือส่วนราชการใดในเทศบาลเป็นการเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของเทศบาล งานบริการข้อมูล สถิติ ช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2) กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานการจ่ายเงิน การรับเงิน การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และการพัฒนารายได้ งานสรุปผล สถิติการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม งานนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน งานการตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกาทุกประเภท งานการจัดทำบัญชี งานตรวจสอบบัญชีทุกประเภท งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ และเงินอื่น ๆ งานจัดทำหรือช่วยจัดทำงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ งานเกี่ยวกับสถานะการเงินการคลัง งานการจัดสรรเงินต่าง ๆ งานการทะเบียนคุมเงินรายได้และรายจ่ายต่าง ๆ งานควบคุมการเบิกจ่ายเงิน งานทำงบทดลองประจำเดือนและประจำปี งานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง จัดหา งานทะเบียนคุม งานการจำหน่าย พัสดุ ครุภัณฑ์ และทรัพย์สินต่าง ๆ งานเกี่ยวกับเงินประกันสัญญาทุกประเภท และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

3) กองช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ งานสำรวจ งานออกแบบและเขียนแบบ งานประมาณราคา งานจัดทำราคากลาง งานจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรมต่าง ๆ งานจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานจัดทำทะเบียนประวัติโครงสร้างพื้นฐาน อาคาร สะพาน คลอง แหล่งน้ำ งานติดตั้ง ซ่อมบำรุง ระบบไฟส่องสว่างและไฟสัญญาณจราจร งานปรับปรุงภูมิทัศน์ งานผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง งานการควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานตรวจสอบการก่อสร้าง งานจัดทำแผนปฏิบัติงานการก่อสร้างและซ่อมบำรุงประจำปี งานควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานจัดทำประวัติติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล งานจัดทำทะเบียนประวัติการใช้เครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานแผนการบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับการประปา งานเกี่ยวกับการช่างสุขาภิบาล งานช่วยเหลือสนับสนุนเครื่องจักรกล งานจัดทำทะเบียนควบคุมการจัดซื้อ เก็บรักษา การเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานส่งเสริมสุขภาพ งานป้องกันและเฝ้าระวังและควบคุมโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อ งานสุขาภิบาลในสถานประกอบการ งานสุขาภิบาลชุมชน งานอนามัยสิ่งแวดล้อม งานคุ้มครองผู้บริโภค งานให้บริการด้านสาธารณสุข งานบริหารสาธารณสุข งานส่งเสริมป้องกันควบคุมโรค งานบริการรักษาความสะอาด งานบริการและพัฒนาระบบจัดการมูลฝอย งานบริหารจัดการ สิ่งปฏิกูล งานส่งเสริมสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

5) กองการศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา งานพัฒนาการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย งานห้องสมุด งานการศาสนา งานบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก งานบริหารงานบุคคลของพนักงานครู บุคลากรทางการศึกษา ลูกจ้าง และพนักงานจ้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย

6) กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดทำแผนงานด้านการพัฒนาสังคม ด้านสวัสดิการสังคม และด้านสังคมสงเคราะห์ งานพัฒนาระบบ รูปแบบ มาตราและวิธีการพัฒนาสังคม การจัดสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน งานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมแก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส งานสังคมสงเคราะห์เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ งานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน ผู้พิการทางร่างกายและสมอง งานสงเคราะห์เด็กและเยาวชนผู้ถูกทอดทิ้ง เร่ร่อน ไร้ที่พึ่ง ถูกทำร้ายร่างกาย งานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมแก่วัย งานจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้พิการ ฯลฯ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7) หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดทำแผนการตรวจสอบภายในประจำปี งานตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของเอกสารการเงิน การบัญชี เอกสารการรับการจ่ายเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการเงิน การบัญชี งานตรวจสอบการสรรหาพัสดุและทรัพย์สิน การเก็บรักษาพัสดุและทรัพย์สิน งานตรวจสอบการทำประโยชน์จากทรัพย์สินของเทศบาล งานตรวจสอบ ติดตามและการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการให้เป็นไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด งานวิเคราะห์และประเมินความมีประสิทธิภาพ ประหยัด คุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการต่างๆ งานประเมินการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจ งานรายงานผล การตรวจสอบภายใน และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

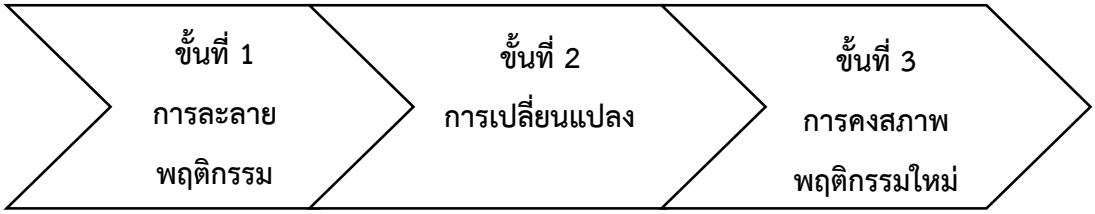
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงขององค์การ

(Lewin, 1951) ได้อธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลง พบว่า เมื่อมนุษย์เผชิญกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง มนุษย์จะมีปฏิกิริยาตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงถูกนำมาใช้เพื่อให้บุคลากรสามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

ขององค์กรใหม่ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายนอก อย่างสภาพแวดล้อมหรือเทคโนโลยี ซึ่งมีกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นแรก คือการละลายพฤติกรรม ขั้นที่สอง คือการเปลี่ยนแปลง และขั้นที่สาม คือการคงสภาพพฤติกรรมใหม่



ภาพที่ 2 โมเดลการเปลี่ยนแปลง (Change Model)

ระยะที่ 1 การละลายพฤติกรรม (Unfreezing) เป็นขั้นตอนการเตรียมการสู่การเปลี่ยนแปลง หรือเป็นการละลายสิ่งที่เป็นอยู่นำสู่การเปลี่ยนแปลง เช่น อธิบายถึงความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง และลดอุปสรรคที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยองค์การจะต้องให้บุคลากรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน มีแรงจูงใจที่จะต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นไปตามที่องค์การตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งพฤติกรรมที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของแต่ละบุคคลย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เพศ อายุ นิสัย ระดับการศึกษา และวัฒนธรรมองค์การ

ทั้งนี้ พฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของบุคคล จะแบ่งออกเป็น 4 แบบ ดังนี้ (บุญใจ ศรีสถิตย์นรากูร, 2551)

1) ต่อต้านแบบก้าวร้าว (Aggressive resistance) โดยแสดงพฤติกรรมต่อต้านแบบรุนแรง ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงทุกอย่าง เพื่อต้องการให้ยกเลิกการเปลี่ยนแปลง

2) ต่อต้านแบบเปิดเผย (Active resistance) โดยแสดงถึงพฤติกรรมที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง มีความคิดเห็นและอธิบายเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเปิดเผย รวมถึงไม่กระทำตามหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ

3) ต่อต้านแบบเมินเฉย (Apathy resistance) เป็นการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยแสดงออกที่ไม่รับรู้ ไม่มีส่วนร่วม ไม่สนใจการเปลี่ยนแปลง หรือการไม่แสดงอาการยอมรับการเปลี่ยนแปลง

4) ต่อต้านแบบเงียบ (Passive resistance) จะแสดงการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแบบน้ำนิ่งไหลลึก พยายามหาเหตุผลในการหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง และพยายามยุติการเปลี่ยนแปลงโดยไม่แสดงอาการใด ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แสดงพฤติกรรม	ไม่แสดงพฤติกรรม
ต่อต้านแบบก้าวร้าว (Aggressive resistance)	ต่อต้านแบบเมินเฉย (Apathy resistance)
ต่อต้านแบบเปิดเผย (Active resistance)	ต่อต้านแบบเงียบ (Passive resistance)

ภาพที่ 3 พฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ระยะที่ 2 การเปลี่ยนแปลงไปส่พฤติกรรมใหม่ (Changing) เป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่จุดดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ซึ่งในระยะนี้ บุคคลต้องเข้าใจในความจำเป็น หรือมีเจตคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งลดพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรอธิบายให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ให้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจ เพื่อร่วมกันกำหนดข้อตกลงและแนวทางปฏิบัติที่ปรับเปลี่ยนจากเดิม ในการยอมรับความเปลี่ยนแปลง

ระยะที่ 3 การธำรงรักษาพฤติกรรมใหม่ให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง (Refreezing) เป็นระยะที่บุคคลต้องเรียนรู้แนวทางการปรับเปลี่ยนและยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้น ให้มีความยั่งยืน มีเสถียรภาพการดำรงรักษาพฤติกรรมที่ก่อรูปขึ้นมาใหม่ให้คงอยู่ ซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงควรกระตุ้นและจูงใจให้ผู้เกี่ยวข้องมีกำลังใจที่จะเรียนรู้วิธีปฏิบัติตามแนวทางใหม่อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจัดสรรปัจจัยสนับสนุนการปฏิบัติตามแนวทางใหม่ เพื่อสร้างความคุ้นเคยและมีความพึงพอใจกับวิธีปฏิบัติแบบใหม่ รวมทั้งเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องไม่ย้อนกลับไปยอมรับความคิดหรือแนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2.2 ขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

(นุกูล อุบลบาน, 2553) ได้นำเอาความคิดของกระบวนการคิดเชิงระบบ (Systems thinking) เข้ามาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยมีขั้นตอนการดำเนินงาน 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) ต้องมีความเข้าใจถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความจำเป็นและความต้องการ

2) มีการกำหนดเป้าหมายที่ดี เพื่อช่วยบอกทิศทางในการเปลี่ยนแปลง และกระตุ้นบุคลากรให้ดำเนินในทิศทางที่ถูกต้อง มีการประสานงานกันเป็นอย่างดี ให้มีลักษณะออกมาเป็นรูปธรรม

3) สร้างและกำหนดทางเลือก โดยสร้างทางเลือกด้วยวิธีการระดมสมองหรือการเปรียบเทียบ

4) มีการวางแผนและการจัดทำแผน เพื่อประมวลข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action plan) และผังกิจกรรม (Flow chart)

5) ต้องปฏิบัติการตามแผนดำเนินการอย่างต่อเนื่องและติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ รายงานความคืบหน้าให้ผู้บริหารระดับสูงทราบ

6) เสริมแรงให้กับความเปลี่ยนแปลง ชี้แจงให้รู้ทั่วถึงในความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และแสดงความขอบคุณผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือในการเปลี่ยนแปลง

7) ประเมินผลการเอาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมาเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ในการประเมิน

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริการสาธารณะและการให้บริการประชาชนภาครัฐ

(Weber, 1966) ให้ทัศนคติเกี่ยวกับการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล หรือไม่มีความชอบพอหรือสนใจเป็นพิเศษ ซึ่งทุกคนควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎเกณฑ์ เมื่อต่างอยู่ในสถานภาพที่เหมือนกัน

(ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2560) ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการภาครัฐในการนำมากำหนดแนวทางการบริการสาธารณะให้กับประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management : OPM) ที่มีแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรก ๆ ที่มองว่าระบบราชการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องใช้กฎระเบียบในการควบคุมการบริหารในการจัดบริการสาธารณะ และการจะเค้นประสิทธิภาพออกจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้มากที่สุดคือการให้ความมั่นคงในการทำงานแก่บุคลากร และการให้สวัสดิการที่ดีในการทำงาน รวมถึงการที่เน้นการบริหารจัดแบบยึดกฎระเบียบ และการจ้างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแบบตลอดชีพและให้สวัสดิการที่ดีนั้น เป็นการบริหารที่นอกจากล้าสมัย เชื่องช้า (red tape) ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังเป็นการบริหารที่ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการบริหารจัดการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนมาก ซึ่งถูกจ้างงานตลอดชีพและได้รับสวัสดิการที่ดีไม่เห็นความจำเป็นในการที่จะต้องทุ่มเทให้การทำงานอย่างเต็มที่ และอยู่ในระบบและกติกาที่มีกติกาที่มีความมั่นคงสูง

(Millett, 1954) ให้ทัศนคติไว้ว่า ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการของหน่วยงานภาครัฐนั้น โดยมีเป้าหมายที่ผู้ปฏิบัติต้องยึดถือไว้เสมอในหลักการ 5 ประการ ได้แก่

1) การให้บริการอย่างเสมอภาค (Equitable Service) ต้องมีความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐ โดยประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในแง่มุมของกฎหมายไม่มีการแบ่งแยกหรือกีดกันในการให้บริการประชาชน

2) การให้บริการที่ตรงเวลา (Timely Service) ในการให้บริการจะต้องตรงเวลาเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน หากไม่มีการตรงเวลาในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐก็ถือว่าไม่มีประสิทธิผล

3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) จะต้องมีจำนวนบุคลากรในการให้บริการและสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม

4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) เป็นการให้บริการที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดตามความพอใจของหน่วยงานที่จะหยุดการให้บริการเมื่อใดก็ได้

5) การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) ในการให้บริการต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ และมีการเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถในการทำหน้าที่ได้มากยิ่งขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

(เลื่อมใส ใจแจ้ง, 2546) ได้เสนอว่า ในการบริการประชาชนที่ดีและมีคุณภาพนั้น ต้องอาศัยเทคนิคกลยุทธ์และทักษะเพื่อชนะใจผู้ที่มารับบริการ ซึ่งการบริการที่ดีจะเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ที่มาติดต่อรับบริการเกิดความพึงพอใจ

2.4 แนวคิดทรัพยากรการบริหาร (4M)

(ธงชัย สมบูรณ์, 2549) กล่าวว่า การบริหารงานพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งปัจจัยการบริหารงานที่รู้จักทั่วไป มี 4 ประการ หรือเรียกเป็นคำย่อว่า “4M’s” มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับทฤษฎีทางการบริหารการผลิตที่ให้ผลผลิต (Product) หรือเป็นบริการ (Service) โดยใช้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย Man (คนหรือบุคลากร), Money (เงินหรืองบประมาณ), Material (วัสดุอุปกรณ์), Management (การบริหารจัดการ) โดยผู้บริหารที่มีศักยภาพจะต้องสามารถจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร โดยธรรมชาติแล้วนั้นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดใน 4M คือ คน (Human Resource) เพราะคนมีสติปัญญา มีความสามารถ และมีศักยภาพในการใช้ปัจจัยอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และบรรลุความสำเร็จได้ตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้

(จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2541) ได้กล่าวถึงระบบการจัดการด้านปัจจัยการบริหารงาน (CHAKRITS 4M : Social Development Component) ไว้ว่านักจัดการไม่ว่าจะปฏิบัติอยู่ในระดับใด จะสามารถนำเอานโยบายและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลสำเร็จได้ ผู้นั้นจำเป็นต้องมีความรู้และความสามารถที่จะกำหนดระบบงาน ระเบียบ และเทคนิคในการปฏิบัติงาน

สร้างความพร้อมและมีความสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการทำงานของตนเอง สามารถแยกออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1) Man ได้แก่ คนหรือบุคลากร ซึ่งการจัดการที่ดี บุคลากรจะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะกับตำแหน่งหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และต้องมีจำนวนที่เพียงพอไม่มากไปหรือน้อยไป รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์ที่สมบูรณ์กับการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงาน การเพิ่มพูนความรู้ สมรรถภาพในการปฏบัติงานให้แก่บุคลากรภายในองค์การเป็นระยะ ๆ

2) Money ได้แก่ ด้านการเงินที่ต้องหาเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้กำหนดระยะเวลาไว้สอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงิน การจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมและรายการต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนผลตอบแทนสูงสุด และการควบคุมใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์โดยไม่ให้ฟุ่มเฟือยโดยไม่จำเป็น เพื่อจะการทำงานได้ดำเนินการอย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินจึงเป็นส่วนสำคัญที่ต้องดูแล อีกทั้งการรายงานฐานะทางการเงิน เพื่อแสดงผลการปฏิบัติงาน และเพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไป

3) Material ได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นการจัดหาและมีไว้เป็นเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับปฏิบัติงาน ที่เหมาะสม ทันสมัย เพียงพอ และมีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ขององค์การนั้น อย่างได้ผลหรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้ยังรวมถึงการเสาะแสวงหา การคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนประกอบ การซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์ที่บกพร่องชำรุดเสียหายหรือประสิทธภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ เพื่อจัดหาหรือจดหาหรือจดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4) Management ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์การ การแบ่งส่วนขององค์การ รวมถึงการกำหนดกิจกรรมของแต่ละองค์การ การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ในความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วน แต่ละระดับ (Level) และขององค์การเป็นส่วนรวม อีกทั้งการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่างๆ ของแต่ละองค์การ สร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์การได้อย่างสืบเนื่องและมีเอกลักษณ์

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(วิญญู อังคณารักษ์, 2519) ได้ให้ความหมายในการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองโดยรัฐบาลได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาส

ปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการแก่ประโยชน์ส่วนรวม และเป็นการดำเนินการที่รวดเร็ว และเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล ตรงกับเป้าประสงค์ของประชาชน รวมถึงการจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อมาบริหารราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีอิสระในการบริหารงานและมีงบประมาณของตนเอง

โดยหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548)

1) รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นอาจมีได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างทางด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่นั้น

2) ต้องมีอำนาจอิสระในการบริหารงานตามความเหมาะสม

3) หน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้ โดยมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และมีสิทธิกำหนดงบประมาณในการบริหารงานต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่

4) ต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง ทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้

2.6 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาแบ่งออกเป็นสองประเภท ซึ่งประเภทแรกเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ส่วนประเภทที่สองเป็นสมาชิกที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน และคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาที่ได้มาจากการเลือกตั้ง จำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่งรวมกันแล้วมีคณะกรรมการบริหารได้จำนวนไม่เกิน 7 คน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยมีการยกเลิกชื่อเรียก “คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร” ให้ใช้ชื่อ “คณะผู้บริหาร” และชื่อเรียก “ประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนชื่อเป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” และ “รองประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนชื่อเป็น “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” รวมถึง “ข้อบังคับตำบล” เปลี่ยนชื่อเป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” และมีการยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนครั้งแรก เมื่อช่วงปี พ.ศ. 2542 – 2543 โดยขับเคลื่อนมาจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้กล่างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพึ่งพาหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล หากไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ ถือเป็นช่องทางในการโค่นนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ส่งผลให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และเกิดเป็นรูปธรรมได้ยาก ถือเป็นโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาเพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้ต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าการเอาใจประชาชนในพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลอย่างมาก โดยได้ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์คือ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง อบต. มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีขนาดเล็กที่สุดส่งผลให้สามารถบริการประชาชนได้มากที่สุด จะเห็นได้ชัดใน อบต. ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบท โดย อบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับตำบล และหมู่บ้าน ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการยุบรวม อบต. เข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น รวมถึงมีการตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งได้มีองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันประมาณ 5,300 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
เทศบาล	
- เทศบาลนคร	30
-เทศบาลเมือง	195
-เทศบาลตำบล	2,247
องค์การบริหารส่วนตำบล	5,300
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2
รวมทั้งสิ้น	**7,850**

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 3 ข้อมูลจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีทั้งหมด 5 หลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

1) เกณฑ์ระดับรายได้

- อบต. ขนาดเล็ก มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท
- อบต. ขนาดกลาง มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6 - 20 ล้านบาท
- อบต. ขนาดใหญ่ มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท

2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร

3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ จำนวนพื้นที่, จำนวนประชากร, จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน, จำนวนโรงฆ่าสัตว์, จำนวนตลาดสด, จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม, จำนวนโรงเรียน, จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก, จำนวนโรงแรม, จำนวนศาสนสถาน, จำนวนสถานพยาบาล จำนวนศูนย์การค้า จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, จำนวนวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล, จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์ และจำนวน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

โครงสร้างส่วนราชการ อีกทั้งการประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร และประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ

- ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้
- ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ

5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมมาภิบาล

- หลักนิติธรรม
- หลักคุณธรรม
- หลักความโปร่งใส
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- หลักความรับผิดชอบ
- ความคุ้มค่า

(ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) โดยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะคล้ายกับเทศบาล ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ มี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อีกทั้ง สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีประธานสภาและรองประธานสภาจะถูกเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา จะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ
- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล รวมถึงกฎระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

1.2) การหมดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- องค์การบริหารส่วนตำบลได้หมดวาระ หรือถูกยุบสภา ตาย หรือลาออกต่อนายอำเภอ มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือกิจการที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

- ขาดคุณสมบัติในการเป็นสมาชิก

- ไม่อยู่ในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งติดต่อกัน 6 เดือน

- ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกัน 3 ครั้งโดยไม่มีเหตุผลสมควร

- สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้ออก เพราะทำตัวเสียหาย หรือทำให้ประชาชนเสียประโยชน์

1.3) ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

- ลาออก

- มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

- สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

- สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกัน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีพนักงานส่วนตำบล และมีการแบ่งส่วนราชการต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น ซึ่งโครงสร้างจะเป็นไปตามคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) การป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย

(5) การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(8) บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดามของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

(12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง

2) บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายอื่น ๆ ได้กำหนดไว้

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือควบคุมมาตรฐานต่างๆ เพื่อประโยชน์สำหรับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อบังคับใช้ในเขตตำบลโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย สามารถกำหนดค่าธรรมเนียมจะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) รายได้รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาพื้นที่ในตำบลให้มีความเจริญตามรายได้และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นที่เกิดจากการฆ่าสัตว์ ทำให้เห็นได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหลากหลายช่องทาง แบ่งออกได้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548)

ประกอบด้วย ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน อากรรังนกนางแอ่น อากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ภาษีมูลค่าเพิ่มค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดเงินอุดหนุนรัฐบาล รายได้ทรัพย์สินและรายได้ประเภทอื่นๆ รายได้จากทรัพย์สินส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับกาพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินหรือทรัพย์อื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.7 กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในการจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

1) จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ซึ่งพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการในท้องถิ่น
3) ความสำคัญของการเมืองท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้มากน้อยเพียงใด

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท 2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป 3. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้นสำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น	1. เป็นท้องที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป 2. มีรายได้แก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 3. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง	1. เป็นท้องที่ที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป 2. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ 3. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ตารางที่ 4 ระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

2.7.1 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขจนถึงปัจจุบัน ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ดังนี้

1) สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งในวาระคราวละ 4 ปี ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาสมาชิกและรองประธานสภา ตำแหน่งละ 1 คน โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของเทศบาล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุม ในครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกเทศบาลไม่ได้ ซึ่งประธานสภาจะมีหน้าที่ในดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของการประชุมเทศบาล

2) นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1) กำหนดนโยบายซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบายต่าง ๆ

2.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับงานราชการของเทศบาล

2.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

2.4) วางระเบียบเพื่อให้งานในเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอำนาจหน้าที่ของสภา

2.7.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้มีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่หลักหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่หรือภารกิจรอง ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่หลักหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล (มาตรา 50)	**เทศบาลเมือง** (มาตรา 53)	**เทศบาลนคร** (มาตรา 56)
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ **3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล** **4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ** 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามมาตรา 50 และมีหน้าที่เพิ่ม ดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามมาตรา 53 และมีหน้าที่เพิ่ม ดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ตารางที่ 5 อำนาจหน้าที่หลักของเทศบาล

2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจรอง

เทศบาลตำบล (มาตรา 51)	**เทศบาลเมือง** (มาตรา 54)	**เทศบาลนคร** (มาตรา 56)
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร **6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้** **7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น** 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณูปการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามมาตรา 54

ตารางที่ 6 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจรองของเทศบาล

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลทั้ง 3 รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต่างมีระเบียบกฎเกณฑ์และอำนาจที่แตกต่างกันไป โดยการที่องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ได้มีเปลี่ยนแปลงรูปแบบอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้

อำนาจหน้าที่	องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	เทศบาลตำบล (ทต.)
ภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก** **2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล** **3. การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ** 4. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5. การส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 8. บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดามของท้องถิ่น 9. ปฏิบัติหน้าที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน **2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ** **3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล** **4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ** 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ตารางที่ 7 การเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหลัก ระหว่าง อบต. และ ทต.

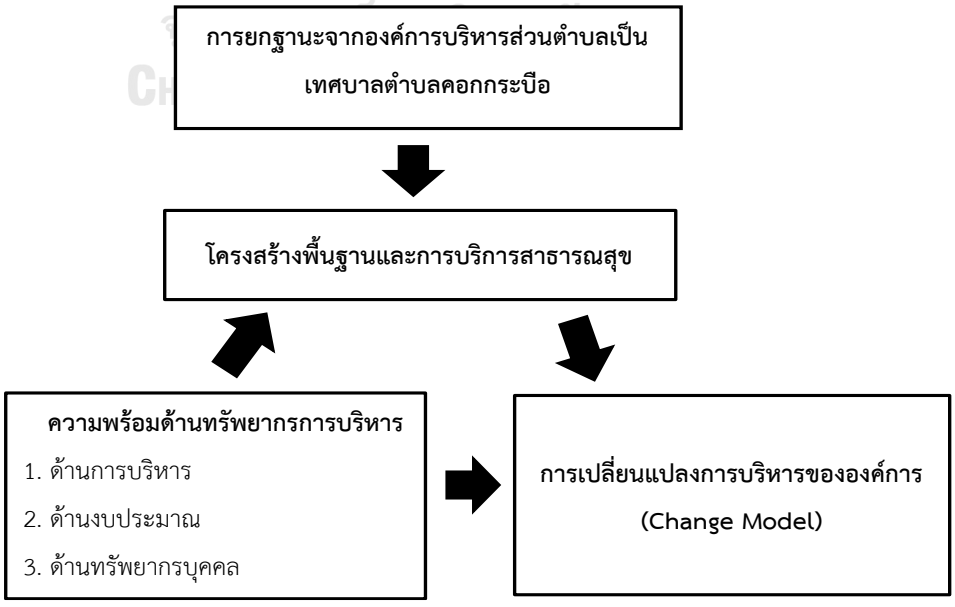
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.8 ผลงานวิจัย/วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

(โกศล สอดส่อง, 2556) ศึกษาเรื่อง นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล พบว่า นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เป็นเทศบาลสามารถส่งเสริมการบริหาร และการจัดการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น บุคลากรมีแรงจูงใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ รับผิดชอบ และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน

(สุธางค์ สีเนหา, 2552) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล จากผลการศึกษาด้านความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาลในการยกฐานะ เป็นเทศบาลตำบล พบว่า ประชากรทุกกลุ่มซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นประชาชน ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและพิจารณาให้ความเห็นชอบการเปลี่ยนแปลงฐานะ และ ผู้ปฏิบัติงานและบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีความเห็นตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล นั้นมีความพร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยมีความพร้อมทั้งในด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจ ด้านงบประมาณเป็นต้น ซึ่งความเห็นของกลุ่มประชากรต่างๆ นั้นมีความสอดคล้องกับ แนวคิดเกี่ยวกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2.9 กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากกรอบแนวคิดข้างต้นอธิบายได้ว่า การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ ในภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข จะดำเนินการแบบเป็นขั้นตอนโดยเริ่มต้นจาก การให้ความสำคัญกับความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร (Unfreezing) ได้แก่ การบริหารจัดการ งบประมาณและบุคลากร ซึ่งองค์การต้องเตรียมทรัพยากรดังกล่าวให้พร้อมทั้งก่อนและหลังจากยกฐานะเป็น ทต. เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะของ ทต. เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยในขั้นตอนนี้ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรยอมรับการเปลี่ยนแปลงขององค์การ

เมื่อมีการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรขององค์การแล้ว หลังจากนั้นจึงมีการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การเป็น ทต. (Changing) โดยมีการเปลี่ยนแปลงตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเป็นพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงองค์กร ได้แก่ โครงสร้าง งบประมาณ ภารกิจ และการเปลี่ยนแปลงที่องค์การต้องกำหนดเป้าหมายและวางแผนดำเนินการด้วยตนเอง เช่น การจัดการและบุคลากร เพื่อให้ระบบบริหารจัดการและบุคลากรสามารถขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวได้สำเร็จตามเจตนารมณ์ของการยกฐานะเป็น ทต. ในขั้นตอนนี้องค์การจึงต้องมีกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และนำแผนหรือกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้มาปฏิบัติ

ในขั้นตอนสุดท้ายองค์กรต้องรักษาผลการเปลี่ยนแปลง (Refreezing) เพื่อให้ผลการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกคงอยู่กับองค์กร ในกรณีนี้เป็นการพัฒนาระบบการสรรหาและการจูงใจบุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานดีให้ทำงานกับองค์การ รวมถึงการพัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารจัดการของภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพมากขึ้น และติดตามประเมินผลการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านภารกิจและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ งานวิจัยเรื่องการศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การ กรณีศึกษา : การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ จังหวัดสมุทรสาคร โดยงานวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารงานของบุคลกรภายในองค์การหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.4 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นกาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากระเบียบกฎหมาย คำสั่ง ประกาศ ประกอบกับการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อตอบคำถามวิจัยการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

1) การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคลากรในเทศบาลตำบลคอกกระบือ คือ พนักงานเทศบาล รวมทั้งหมด 6 ท่าน ซึ่งได้ปฏิบัติราชการทั้งก่อนและหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ได้แก่

1.1) ปลัดเทศบาล 1 ท่าน

1.2) สำนักปลัดเทศบาล 2 ท่าน

1.3) กองคลัง 1 ท่าน

1.4) กองช่าง 1 ท่าน

1.5) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 1 ท่าน

2) ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากระเบียบกฎหมาย คำสั่งฯ ประกาศฯ แนวคิดทฤษฎี และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลที่ได้ปฏิบัติราชการทั้งก่อนและหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีลักษณะที่ใช้ในการศึกษา แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานหลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ

2) ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมและสืบค้นข้อมูลจากหนังสือราชการ อินเตอร์เน็ต และเอกสารทางวิชาการ โดยศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานหลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1.1) ขอหนังสือแนะนำตัวผู้วิจัยและขออนุญาตเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัย จากภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถึงนายกเทศมนตรีตำบลคอกกระบือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อขอความร่วมมือในการวิจัย โดยแนบกำหนดการนัดหมายที่จะไปสัมภาษณ์บุคลากรตามตำแหน่งงานในแต่ละส่วนราชการ ในเทศบาลตำบลคอกกระบือตามที่ได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย

1.2) ผู้วิจัยส่งแบบสัมภาษณ์ให้กับบุคลากรในเทศบาลตำบลคอกกระบือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 ท่าน ล่วงหน้า 3 วัน ก่อนวันที่นัดสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

1.3) ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 6 ท่าน โดยทำการสัมภาษณ์เป็นเวลาประมาณ 1 ชั่วโมง ต่อ 1 ท่าน ด้วยตนเอง

2) ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นำมาวิเคราะห์และตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อหาบทสรุปร่วมกันของเรื่องนั้น

3.4 ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 1 สถานภาพทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยถามในประเด็นต่อไปนี้ คือ ตำแหน่งของผู้ให้สัมภาษณ์ สังกัดส่วนราชการ/ฝ่าย ระดับการศึกษา อายุราชการตั้งแต่ก่อนและหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสัมภาษณ์ปลายเปิด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความพร้อมและการรับมือของบุคลากรในองค์การจากการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ จำนวน 7 ข้อ

1) ท่านคิดว่าเหมาะสมแล้วหรือไม่กับการที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ หรือว่ารวดเร็วเกินไปกับการยกฐานะ

2) กรณีที่เหมาะสมแล้วกับการยกฐานะ เป็นเพราะอะไร และปัจจัยใดที่ต้องยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากความเป็นเมือง จำนวนของประชากรในเขตพื้นที่ งบประมาณรายได้ โครงสร้างพื้นฐานหรือการบริการสาธารณสุขที่เพิ่มมากขึ้น

3) จากข้างต้นการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ส่งผลดีในด้านใดบ้าง (การมีอำนาจมารองรับ, การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือด้านอื่น ๆ) ยกกรณีตัวอย่าง

4) ในกรณีที่รวดเร็วเกินไปกับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เป็นเพราะอะไร

5) หลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล บุคลากรในองค์การหรือตัวท่านเองได้ประสบปัญหาในการทำงานหรือไม่ เรื่องใดบ้าง

6) หากประสบปัญหาในการทำงานจากการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีวิธีการหรือแนวทางอะไรบ้างในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

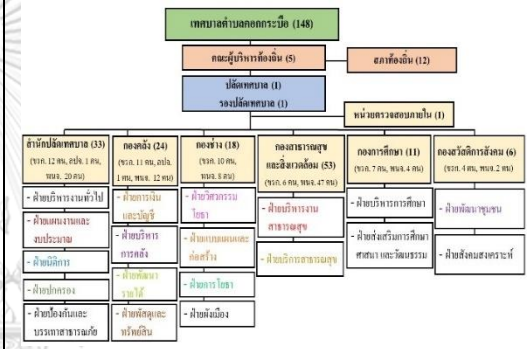
7) มุมมองของท่านคิดว่าต้องมีการปรับตัวในการเปลี่ยนผ่านเป็นเทศบาลตำบลอีกนานเท่าไหร่ กี่เดือน/ปี ถึงจะลงตัวกับระบบภายใต้ระเบียบโครงสร้างใหม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้เปนงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เป็นพนักงานเทศบาล ของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ซึ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 หัวข้อ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ข้อมูลทั่วไป

โครงสร้างการบริหารก่อน (อบต.) และหลังเป็น ทต.คอกกระบือ	
อบต.	**ทต.**
	

ตารางที่ 8 โครงสร้างการบริหารก่อน (อบต.) และหลังเป็น ทต.คอกกระบือ

จากตารางข้างต้นสามารถอธิบายและวิเคราะห์ความแตกต่างของโครงสร้างการบริหารในช่วงก่อน (อบต.)และหลังเป็น ทต.คอกกระบือ ออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1) ด้านการบริหาร (คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น)

ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่เหมือนกัน	ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่แตกต่างกัน
- สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเทศบาลตำบลคอกกระบือ มี**จำนวน 12 คนเท่าเดิม**	- สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีการกำหนด**หมู่บ้านละ 2 คน** แต่ในส่วนของสภาเทศบาลตำบล**มีการกำหนดไว้ 12 คน** - เพิ่มตำแหน่งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบล 1 ตำแหน่ง

ตารางที่ 9 ความเหมือนและความแตกต่างด้านการบริหาร ระหว่าง อบต. และ ทต.

ในช่วงที่เป็น อบต. ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอายุคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ตามมาตรา 45 ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นมีจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน หาก อบต. ใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน จะให้หมู่บ้านละ 3 คน และถ้ามีเพียง 1 หมู่บ้านในเขตตำบลนั้น จะให้มีสมาชิก 6 คน

เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เดิมเป็น อบต. มีสภาท้องถิ่นทั้งหมด 12 คน เนื่องจาก ตำบลคอกกระบือมีหมู่บ้านทั้งหมด 6 หมู่บ้าน แบ่งเป็นหมู่บ้านละ 2 คน เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้มีกำหนดสภาท้องถิ่นทั้งหมด 12 คน **ทำให้จำนวนสภาท้องถิ่นก่อนและหลังมีจำนวนเท่าเดิม** รวมถึงคณะผู้บริหารท้องถิ่น รองนายก อบต./รองนายกเทศมนตรี และเลขานุการนายก อบต./เลขานุการนายกเทศมนตรี เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มีการเพิ่มที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ทำให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมมีจำนวน 4 คน เป็น 5 คน และผู้บริหารท้องถิ่น (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล/นายกเทศมนตรี)

หลังจากที่ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือได้มีประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2563 ในการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้พ้นสภาพแห่งการเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง และได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2564 ต่อมาได้มีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีคนใหม่

2) ด้านงบประมาณ

ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่เหมือนกัน	ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่แตกต่างกัน
-งบประมาณใน**รายได้ภาษีที่จัดเก็บเอง**ในแต่ละประเภท**ยังคงเดิม** -ก่อนวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2564 อบต. ไม่สามารถกู้เงินได้ แต่หลังวันที่ 3 มีนาคม 2564 อบต. และ ทต. **สามารถกู้เงินได้** เพื่อดำเนินโครงการตามอำนาจหน้าที่ได้เหมือนกัน	- กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบังคับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า “**ข้อบัญญัติ**” เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล เรียกว่า “**เทศบัญญัติ**” - การตั้งงบประมาณให้เงินอุดหนุนหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล **ตั้งได้ไม่เกินร้อยละ 5** ส่วนเทศบาลตำบล **ตั้งได้ไม่เกินร้อยละ 3ของอัตราส่วนของรายได้จริงในปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้** - เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล ต้องจัดส่งเงิน**จำนวนร้อยละ 10 ของเงินสะสม**เป็นประจำปีทุกปีไปสมทบเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

ตารางที่ 10 ความเหมือนและความแตกต่างด้านงบประมาณ ระหว่าง อบต. และ ทต.

2.1) กฎหมายงบประมาณ ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบังคับใช้ในองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า “**ข้อบัญญัติ**” ต้องรอประกาศในราชกิจจานุเบกษาฯ จึงจะมีผลบังคับใช้ และเมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล เรียกว่า “**เทศบัญญัติ**” โดยจะต้องติดประกาศหน้าสำนักงานฯ อย่างน้อย 7 วันทำการ ซึ่งสามารถบังคับใช้ในดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้รวดเร็วกว่า

2.2) เงินอุดหนุน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563 ข้อ 5 ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณให้เงินอุดหนุนหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุน ไม่เกินอัตราส่วนของรายได้จริงในปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบล**ตั้งได้ไม่เกินร้อยละ 5** ส่วนเทศบาลตำบล**ตั้งได้ไม่เกินร้อยละ 3** ของอัตราส่วนของรายได้จริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ หากตั้งงบประมาณให้เงินอุดหนุนเกินอัตราตามที่ได้กำหนดไว้ให้ขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เป็นรายกรณีก่อนการตั้งงบประมาณ โดยส่วนที่เกินจะต้องไม่เกินหนึ่งเท่า และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

2.3) การส่งเงินสะสม เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 4 และข้อ 13 จะต้องจัดส่งเงิน**จำนวนร้อยละ 10 ของเงินสะสม**เป็นประจำปีทุกปีไปสมทบเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล **หากเทศบาลที่มีการส่งเงินมาเป็นระยะเวลาเกิน 20 ปีจะลดอัตราการส่งเงินลงเหลือจำนวนร้อยละ 5 ของเงินสะสม**และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ หากเทศบาลที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินไปดำเนินภารกิจตามกฎหมาย จะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นและประหยัดต้นทุนทางการเงินให้มากที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3) ด้านบุคลากร

ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่เหมือนกัน	ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่แตกต่างกัน
- แผนอัตรากำลัง 3 ปี มีกรอบอัตรากำลังคน **มีจำนวน 148 คนเท่าเดิม** ทั้งก่อนและหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล	- เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีการ**ปรับเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ/หน่วยงานภายใน/ตำแหน่ง** - **เลขที่ตำแหน่ง**ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีการ**เปลี่ยนแปลงในเลขหลักที่ 3** ซึ่งเป็นรหัสประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 11 ความเหมือนและความแตกต่างด้านบุคลากร ระหว่าง อบต. และ ทต.

เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก.อบต. ที่ มท 0809.1/ว 154 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2545 ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2561 – 2563) และมีการปรับปรุงโครงสร้างอีกครั้ง ในแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2564 – 2566) ปรับปรุงครั้งที่ 1/2564 ในปัจจุบันตามหนังสือ สำนักงาน ก.ท. ที่ มท 0809.2/ว 165 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2563 ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ/หน่วยงานภายใน/ตำแหน่ง เช่น สำนักงานปลัดเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคารเปลี่ยนชื่อเป็นฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง เป็นต้น

สำหรับกรอบอัตรากำลังคนไม่ได้มีการปรับลดหรือเพิ่มอัตรากำลังแต่อย่างใด ทำให้จำนวนบุคลากรยังคงมีจำนวน 148 คนเท่าเดิม รวมถึงเลขที่ตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงในเลขหลักที่ 3ซึ่งเป็นรหัสประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมรหัสตำแหน่งจะเป็นเลข 3 เปลี่ยนเป็นเลข 2 เช่น 61-3-05-2103-003 เปลี่ยนรหัสเป็น 61-2-05-2103-003 เป็นต้น

4) ด้านภารกิจ (ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข)

ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่เหมือนกัน	ลักษณะของ อบต. และ ทต. ที่แตกต่างกัน
<u>ด้านโครงสร้างพื้นฐาน</u> - ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานหลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลคอกระบือทำหน้าที่ในการบริหารงานและรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ยังคงเดิมตามกฎหมาย	**<u>ด้านการบริการสาธารณสุข</u>** -เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ภารกิจด้านสาธารณสุขยังคงเหมือนเดิมตามที่กฎหมายกำหนด และมีเพิ่มของ พ.ร.บ.รักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 เข้ามาบังคับใช้

ตารางที่ 12 เปรียบเทียบความเหมือน/ความแตกต่างด้านภารกิจระหว่าง อบต. และ ทต.

4.1) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

หลังจากยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลคอกระบือ ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกองช่างเหมือนเดิมโดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ได้แก่

- สำรวจโครงสร้างหน้างาน และออกแบบจัดทำแบบแปลน
- ประมาณการราคากลางของโครงการที่อยู่ในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ
- การให้ใบอนุญาตการก่อสร้าง ใบอนุญาตน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท 2,3 ดัดแปรง ถอนอาคาร ตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

- ขุดดิน ถมดิน ติดตั้งเสาไฟฟ้า ซ่อมแซมบำรุงพื้นผิวจราจร ทั้ง 24 เส้น ในแต่ละหมู่บ้านเขตตำบลคอกกระบือ

- รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร โรงงาน บ้าน ที่ต่อเติมขึ้นมาที่ไม่ได้รับการอนุญาต

4.2) ด้านการบริการสาธารณสุข

ภารกิจนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.รักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 เป็นต้น ภารกิจก่อนและหลังเป็น ทต. ไม่ได้แตกต่างกัน แต่จะให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ครอบคลุมมากกว่า เนื่องจากพื้นที่ตำบลคอกกระบือ มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากจึงต้องเข้มงวดไม่ให้มีการปล่อยของเสียที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการจัดการขยะให้มีปริมาณลดลง

4.2 ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ

4.2.1 การวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงองค์การ จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวกและลบต่อการดำเนินงานขององค์การ ในกรณีของ อบต.คอกกระบือ ก่อนที่จะยกฐานะเป็น ทต. พบว่ามีสภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์การ ดังนี้

สภาพแวดล้อม	แนวโน้มของสภาพแวดล้อม	ผลกระทบต่อ อบต.คอกกระบือ
1. เศรษฐกิจ (Economic)	- ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและมีแนวโน้มหดตัวอย่างต่อเนื่อง	- ทำให้รายได้ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลง
2. เทคโนโลยี (Technology)	- เทคโนโยลีสมัยใหม่ที่เอื้อต่อการทำงาน	- สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการประชาชนได้
3. สังคม (Social)	- การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19	- ทำให้การจัดเก็บรายได้ลดลง
	- ปริมาณขยะมีแนวโน้มมากขึ้น	- อาจส่งผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
	- สังคมผู้สูงอายุ	- ทำให้มีรายจ่ายด้านสวัสดิการผู้สูงอายุมากขึ้น
	- ภัยพิบัติมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น	- ทำให้ประชาชนและครัวเรือนในพื้นที่อาจได้รับความเสียหาย

ตารางที่ 13 สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ

สภาพแวดล้อม	แนวโน้มของสภาพแวดล้อม	ผลกระทบต่อ อบต.คอกกระบือ
4. การเมือง (Politic)	- นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐ	- ทำให้มีโอกาสขอรับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อพัฒนาระบบบริหารงาน
	- กระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น	- ทำให้ ทต. มีโอกาสจัดบริการสาธารณะมากขึ้น

ตารางที่ 13 สภาพแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ (ต่อ)

นอกจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์การแล้ว ยังมีสภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การเช่นกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สภาพแวดล้อม	แนวโน้มของสภาพแวดล้อม	ผลกระทบต่อ ทต.คอกกระบือ
1. กลยุทธ์ (Strategy)	- ขาดกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงองค์การให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง	- ทำให้องค์การไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้
2. โครงสร้าง (Structure)	- เป็นโครงสร้างแบบตามหน้าที่ ขาดการทำงานแบบบูรณาการ - เน้นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา	- ทำให้หน่วยงานขาดการมองเป้าหมายในภาพรวม ต่างคนต่างทำ - ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ
3. ระบบ (System)	- ระบบการทำงานยังเน้นเอกสาร - มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการให้บริการน้อย	- ทำให้งานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ
4. บุคลากร (Staff)	- บุคลากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน - ขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง	- การทำงานล่าช้า บุคลากรมีการเข้า-ออกงานบ่อย - องค์กรเปลี่ยนแปลงช้า
5. ทักษะ (Skill)	- ขาดทักษะ ความรู้ความสามารถสมัยใหม่ เช่น เทคโนโลยี การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น	- การจัดการปัญหาใหม่ ๆ เช่น ภัยพิบัติทำได้ไม่ได้
6. รูปแบบ (Style)	- มีรูปแบบการทำงานแบบระบบราชการ - ขาดการทำงานแบบบูรณาการ	- การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ - ต่างคนต่างทำงาน ไม่มีทิศทางเป้าหมายเดียวกัน
7. ค่านิยมร่วม (Shared Value)	- มุ่งงาน (Task Oriented)	- ทำให้แผนงาน/โครงการส่วนใหญ่ แล้วเสร็จตามกำหนด

ตารางที่ 14 สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงองค์การ

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ อบต.คอกกระบือ มีทั้งปัจจัยบวกและลบ แต่ส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่ามีปัจจัยลบมากกว่าปัจจัยบวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การจาก อบต. เป็น ทต. เพื่อให้องค์การมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น ทั้งในด้านงบประมาณและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนอกจากจะเปลี่ยนระบบภายในหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องมีขั้นตอนการเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรการบริการ หรือในทางบริหารจัดการเรียกว่า “การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)” ซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรจาก อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. ตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) โดยจะได้อธิบายในเนื้อหาถัดไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.2.2 การเตรียมความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร

1) ด้านภารกิจ

1.1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ภารกิจ	ประเด็น	เป้าหมาย/ข้อเท็จจริง	ก่อน เป็น ทต. (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ.2562	หลังเป็น ทต. ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 - 2564
1. โครงสร้างพื้นฐาน	1.1 ภารกิจตามกฎหมาย	ตามกฎหมาย	1) ภารกิจที่ต้องดำเนินการ - งานพัฒนาและรักษาทางน้ำ/ทางบก - งานควบคุมอาคาร 2) ภารกิจที่อาจทำได้ (ถ้ามีความพร้อม) - ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค/บริโภค/การเกษตร - ให้มีและบำรุงไฟฟ้า/แสงสว่าง - ให้มีและรักษาทางระบายน้ำ - งานผังเมือง 3) หน่วยงานรับผิดชอบ - กองช่าง	1) ภารกิจที่ต้องดำเนินการ - งานพัฒนาและรักษาทางน้ำ/ทางบก - งานควบคุมอาคาร 2) ภารกิจที่อาจทำได้ (ถ้ามีความพร้อม) - ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (ภารกิจใหม่) - ให้มีและบำรุงไฟฟ้า/แสงสว่าง - ให้มีและรักษาทางระบายน้ำ - งานผังเมือง 3) หน่วยงานรับผิดชอบ - กองช่าง
		ข้อเท็จจริง	- รับผิดชอบงานตามกฎหมาย ยกเว้นงานจัดให้มีน้ำฯ อบต. ไม่ได้รับผิดชอบ - กองช่างเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ	- รับผิดชอบงานตามกฎหมาย ยกเว้นงานประปา ทต. ไม่ได้รับผิดชอบ - กองช่างเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเหมือนเดิม
	1.2 ผลผลิต (ปริมาณงาน)	เป้าหมาย	- ดำเนินโครงการให้ได้ 20%	- ดำเนินโครงการให้ได้ 80%
		ข้อเท็จจริง	- ดำเนินโครงการได้ 11 โครงการ (100%)	- ดำเนินโครงการ จำนวน 9 โครงการ (39%)
	1.3 งบประมาณ	เป้าหมาย	- จำนวน 28,474,000 บาท (100%)	- จำนวน 47,008,000 บาท (100%)
		ข้อเท็จจริง	- จำนวน 28,474,000 บาท (100%)	- จำนวน 5,928,000 บาท (13%)
	1.4 บุคลากร	เป้าหมาย	- จำนวนบุคลากร จำนวน 17 อัตรา	- จำนวนบุคลากร จำนวน 17 อัตรา
		ข้อเท็จจริง	- จำนวนบุคลากร จำนวน 10 อัตรา	- จำนวนบุคลากร จำนวน 11 อัตรา

ตารางที่ 15 การเตรียมความพร้อมด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐานก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านภารกิจโครงสร้างพื้นฐานทั้งก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบลได้ ดังต่อไปนี้

1.1.1) ช่วงก่อนเป็นเทศบาลตำบล (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- ภารกิจตามกฎหมาย อบต.คอกกระบือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ทางน้ำ ทางบก งานผังเมืองและการควบคุมอาคาร เป็นต้น ซึ่งภารกิจดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีลักษณะงานที่หลากหลาย ส่วนงานการจัดให้มีน้ำสำหรับอุปโภค บริโภค อบต.ไม่ได้รับผิดชอบ เนื่องจากงานดังกล่าวการประปาส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

จากการวิเคราะห์ภารกิจจะเห็นได้ว่า**ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานมีลักษณะงานที่หลากหลาย**ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญรับผิดชอบจึงกำหนดให้กองช่างเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานดังกล่าว โดยมีการแบ่งฝ่ายภายในกองช่าง ออกเป็น 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายวิศวกรรมโยธา ฝ่ายการโยธา และฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง และฝ่ายผังเมือง

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องดำเนินโครงการตามภารกิจโครงสร้างพื้นฐานให้ได้ร้อยละ 20 หรือต้องทำโครงการให้สำเร็จ 2 โครงการขึ้นไป โดยมีงบประมาณในการดำเนินโครงการ จำนวน 28,474,000 บาท ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า อบต. สามารถทำโครงการให้แล้วเสร็จไปได้ 11 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 100 โดยใช้งบประมาณ จำนวน 28,474,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 100 แสดงให้เห็นว่า **อบต. มีความสามารถในการดำเนินโครงการได้สำเร็จเกินกว่าที่เป้าหมายกำหนด**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

โครงการ/งบประมาณ	ปีงบประมาณ			รวม
	2562	2563	2564	
จำนวนโครงการ	11	13	10	34
งบประมาณ (บาท)	28,474,000	23,158,000	23,850,000	75,482,000

ตารางที่ 16 จำนวนโครงการและงบประมาณ

- บุคลากร ตามกรอบอัตรากำลังของกองช่างกำหนดให้มีข้าราชการและพนักงานจ้างได้ 17 อัตรา แต่ในข้อเท็จจริงพบว่ามีอัตรากำลังที่ปฏิบัติจริงเพียง 10 อัตรา เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่ากรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ และบุคลากรแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานหลายด้านพร้อมกัน เนื่องจากกองช่างมีบุคลากรน้อย สาเหตุที่ทำให้มีจำนวนบุคลากรน้อยกว่าที่เป้าหมายกำหนด เนื่องจากมีข้าราชการย้าย ลาออก เป็นต้น ทำให้ตำแหน่งว่างลง ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่าระบบการสรรหาบุคลากรของ อบต. ในขณะนั้นยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจาก อบต.คอกกระบือไม่มีอำนาจใน

การสรรหาและบรรจุข้าราชการสายงานผู้บริหารได้เอง ต้องรอให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการสรรหาหรือจัดสรรข้าราชการบรรจุใหม่มาให้ตามบัญชีรายชื่อผู้สอบแข่งขันได้มี**ปัญหาการสรรหาบุคลากรจึงเป็นปัญหาสำคัญในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมเพื่อยกฐานะจาก อบต. เป็น ทต.**

1.1.2) หลังยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

- ภารกิจตามกฎหมาย หลังจากที่เปลี่ยนฐานะจาก อบต. มาเป็น ทต. เรียบร้อยแล้ว ทต.คอกกระบือ ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเหมือนเดิม ยกเว้นงานประปาที่ไม่รับผิดชอบเนื่องจาก ต.คอกกระบือ อยู่ในเขตปริมณฑลงานประปาจึงอยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานกองช่างยังคงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเหมือนเดิมและมีการแบ่งกลุ่มงาน/ฝ่ายภายในกองตามลักษณะงานเฉพาะด้าน เช่น ฝ่ายแบบแผนและก่อสร้างฝ่ายการโยธา เป็นต้น

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณ

ในช่วงนี้มีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นมากกว่าช่วงที่เป็น อบต. โดยในช่วงนี้กำหนดเป้าหมายว่าจะต้องดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จร้อยละ 80 ขึ้นไป หรืออย่างน้อย 18 โครงการ ซึ่งในข้อเท็จจริง ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2564 สามารถทำโครงการแล้วเสร็จไปได้ 9 โครงการ ใช้งบประมาณ 5,928,000 บาท บาท คิดเป็นร้อยละ 13 ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

- บุคลากร ยังคงมีกรอบอัตรากำลัง จำนวน 17 อัตรา เหมือนเดิม แต่ในข้อเท็จจริงพบว่ามีอัตรากำลังที่ปฏิบัติจริงเพียง 11 อัตรา เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่ากรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ และบุคลากรแต่ละคนต้องรับผิดชอบงานหลายด้านพร้อมกัน ปัญหาขาดแคลนบุคลากรจึงเป็นปัญหาที่ยังคงพบหลังจากเปลี่ยนมาเป็น ทต. **ซึ่งหากไม่เตรียมความพร้อมด้านนี้จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนภารกิจในอนาคต ทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพได้**

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าขั้นตอนการเตรียมความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐานในช่วงก่อนและหลังเป็น ทต. **ยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรให้มีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.2) ภารกิจด้านการบริการสาธารณสุข

ภารกิจ	ประเด็น	เป้าหมาย/ ข้อเท็จจริง	ก่อน เป็น ทต. (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ.2562	หลังเป็น ทต. ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 - 2564
2. การบริการสาธารณสุข	1.1 ภารกิจตามกฎหมาย	ตามกฎหมาย	**1) ภารกิจที่ต้องดำเนินการ** - รักษาความสะอาด/กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ - รักษาทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม **2) ภารกิจที่อาจทำได้ (ถ้ามีความพร้อม)** - ไม่มี **3) หน่วยงานรับผิดชอบ** - กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม	**1) ภารกิจที่ต้องดำเนินการ** - รักษาความสะอาด/กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล - ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ - รักษาทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม **2) ภารกิจที่อาจทำได้ (ถ้ามีความพร้อม)** **- ให้มีและบำรุงสถานที่รักษาคนเจ็บไข้** **3) หน่วยงานรับผิดชอบ** - กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
		ข้อเท็จจริง	- รับผิดชอบงานตามกฎหมาย - กองสาธารณสุขฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ	**- รับผิดชอบงานตามกฎหมายมากขึ้น (งานบำรุงสถานที่รักษาคนไข้)** - กองสาธารณสุขฯ ยังเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเหมือนเดิม
	1.2 ผลผลิต (ปริมาณงาน)	เป้าหมาย	- ปริมาณขยะลดลง 10%	- ปริมาณขยะลดลง 20%
		ข้อเท็จจริง	- ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 20%	- ปริมาณขยะเพิ่มขึ้น 27%
	1.3 งบประมาณ	เป้าหมาย	- จำนวน 345,000 บาท (100%)	- จำนวน 600,000 บาท (100%)
		ข้อเท็จจริง	- จำนวน 345,000 บาท (100%)	- จำนวน 580,000 บาท (97%)
	1.4 บุคลากร	เป้าหมาย	- จำนวนบุคลากร จำนวน 53 อัตรา	- จำนวนบุคลากร จำนวน 53 อัตรา
		ข้อเท็จจริง	- จำนวนบุคลากร จำนวน 50 อัตรา	- จำนวนบุคลากร จำนวน 49 อัตรา

ตารางที่ 17 การเตรียมความพร้อมด้านภารกิจการบริการสาธารณสุขก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านภารกิจการบริการสาธารณสุขทั้งก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบลได้ ดังต่อไปนี้

1.2.1) ช่วงก่อนเป็นเทศบาลตำบล (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- ภารกิจตามกฎหมาย อบต.คอกกระบือมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดฯ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อมจากการวิเคราะห์ภารกิจจะเห็นได้ว่ามีขอบเขตงานที่หลากหลายทั้งงานสาธารณสุขและงานสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีหน่วยงานเฉพาะด้านที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญรับผิดชอบจึงกำหนดให้กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานดังกล่าว โดยมีการแบ่งฝ่ายภายในออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องลดปริมาณงานขยะให้ได้ร้อยละ 10 หรือจาก 92 ตัน/ปี ลดลงเหลือ 83 ตัน/ปี โดยมีงบประมาณในการดำเนินโครงการด้านการบริการสาธารณสุขทั้งหมด จำนวน 345,000 บาท ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่าปริมาณงานขยะเพิ่มขึ้นจากเดิมคิดเป็นร้อยละ 20 หรือจาก 92 ตัน เป็น 110 ตัน ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด ใช้งบประมาณด้านการบริการสาธารณสุข จำนวน 345,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 100 สาเหตุที่ทำให้ อบต. ไม่สามารถลดปริมาณขยะได้ **เนื่องจากพื้นที่ตำบลคอกกระบือ อยู่ในเขตเมืองและเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก** ทำให้ไม่สามารถลดปริมาณงานขยะได้ตามที่กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต.คอกกระบือ ได้กำหนดให้มีการดำเนินโครงการสาธารณสุข ทั้งหมด 6 โครงการ ดังนี้

โครงการ	งบประมาณ (บาท)	สถานะโครงการ
1) โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก	100,000	ดำเนินการ เสร็จแล้ว
2) โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ของ อบต.คอกกระบือ	150,000	ดำเนินการเสร็จแล้ว
3) โครงการป้องกันและเฝ้าระวังโรคเอดส์ในชุมชนตำบลคอกกระบือ	20,000	ดำเนินการเสร็จแล้ว
4) โครงการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในตลาด	50,000	ดำเนินการเสร็จแล้ว
5) โครงการรักโลกรักษ์สิ่งแวดล้อม	5,000	ดำเนินการเสร็จแล้ว
6) โครงการสนับสนุนเวชภัณฑ์กรณีเกิดโรคระบาดในพื้นที่	20,000	ดำเนินการเสร็จแล้ว
รวม	**345,000**	

ตารางที่ 18 โครงการการบริการสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- บุคลากร ตามกรอบอัตรากำลังของกองสาธารณสุขฯ กำหนดให้มีข้าราชการและพนักงานจ้าง ได้ 53 อัตรา แต่ในข้อเท็จจริงพบว่ามีอัตรากำลังที่ปฏิบัติจริงเพียง 50 อัตรา เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่ากรอบอัตรากำลังที่กำหนดไว้ แต่จำนวนบุคลากรลดลงไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับกองช่าง ซึ่งบุคลากรแต่ละคนจะได้รับมอบหมายงานตามตำแหน่งที่บรรจุและแต่งตั้ง ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน

1.2.2) หลังยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

- ภารกิจตามกฎหมาย หลังจากที่เปลี่ยนฐานะจาก อบต. มาเป็น ทต. เรียบร้อยแล้ว ทต.คอกกระบือ ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายเหมือนเดิม โดยกองสาธารณสุขฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานดังกล่าวเช่นเดิม โดยมีการแบ่งฝ่ายภายในกองตามลักษณะงาน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดที่กฎหมายกำหนด **จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างและภารกิจมีความสอดคล้องกัน**

สำหรับภารกิจการบริการสาธารณสุข ทต.คอกกระบือ มีภารกิจในด้านนี้ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากตำบลคอกกระบือ อยู่ในเขตอำเภอเมืองซึ่งมีทั้งโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพระดับตำบล (รพ.สต.) และโรงพยาบาลทั่วไป (รพท.) ที่ให้บริการทางการแพทย์ แต่จะให้ความสำคัญกับภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลักโดยเฉพาะการกำจัดขยะ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและประชากรอยู่เป็นจำนวนมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณ ในช่วงนี้มีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นมากกว่าช่วงที่เป็น อบต. โดยในช่วงนี้กำหนดเป้าหมายว่าจะต้องลดปริมาณขยะให้ได้ร้อยละ 20 ขึ้นไป ใช้งบประมาณตามเป้าหมาย จำนวน 272,800 บาท ซึ่งในข้อเท็จจริง ณ วันที่ 22 มิถุนายน 2564 ไม่สามารถลดปริมาณขยะได้ตามเป้าหมายที่กำหนด โดยปริมาณขยะเพิ่มขึ้นจากเดิม 110 ตัน/ปี เป็น 140 ตัน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 27 ใช้เกี่ยวกับการจัดการขยะไปสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนด จำนวน 1,055,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 387 แสดงให้เห็นว่าทั้งปริมาณงานขยะและงบประมาณที่ใช้ในการกำจัดขยะมีแนวโน้มสูงขึ้น

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 กองสาธารณสุขฯ มีโครงการ จำนวน 10 โครงการ ดังนี้

โครงการ	**งบประมาณ ปี 63 (บาท)**	**งบประมาณ ปี 64 (บาท)**
1) โครงการควบคุมและป้องกันโรคไข้เลือดออก	100,000	100,000
2) โครงการป้องกันและเฝ้าระวังโรคเอดส์ในชุมชนตำบลคอกกระบือ	150,000	20,000
3) โครงการรักโลกรักษ์สิ่งแวดล้อม	5,000	5,000
4) โครงการเฝ้าระวังความปลอดภัยด้านอาหาร ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในตลาด	50,000	50,000
5) โครงการสนับสนุนเวชภัณฑ์กรณีเกิดโรคระบาดในพื้นที่	20,000	100,000
รวม	**325,000**	**275,000**

ตารางที่ 19 โครงการด้านการบริการสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า โครงการส่วนใหญ่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 มีลักษณะเป็นโครงการต่อเนื่องที่ทำเป็นประจำทุกปี และให้ความสำคัญกับโครงการด้านสาธารณสุขเป็นหลัก จึงต้องมีการติดตามประเมินผลว่าโครงการดังกล่าวที่ดำเนินการต่อเนื่องมาทุกปีประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้**ยังขาดโครงการที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่**

สำหรับปริมาณขยะที่เพิ่มสูงขึ้นมีความสอดคล้องกับจำนวนการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524–2564 พบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จำนวนโรงงาน/ ปริมาณงานขยะ	**เปรียบเทียบจำนวนการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - 2564 (มิถุนายน) กับปริมาณขยะในพื้นที่ ต.คอกกระบือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - 2564**				
	2524 - 2561	**2562**	**2563**	**2564**	**รวม**
จำนวนโรงงาน	429	15	11	35	490
ปริมาณขยะ (ตัน)	-	110	127	140	377

ที่มา : ข้อมูลจำนวนโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 20 เปรียบเทียบจำนวนการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 - 2564 (มิถุนายน) กับปริมาณขยะในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - 2564

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าปริมาณขยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 – 2564 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับจำนวนโรงงาน นอกจากนี้หากพิจารณาจำนวนคนงานที่อยู่ในแต่ละโรงงานตามขนาดของโรงงานพบว่าโรงงานขนาดเล็กมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นและมีการจ้างคนงานเป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 36 เมื่อเปรียบเทียบกับโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่โดยมีรายละเอียดดังนี้

ขนาดโรงงาน	**จำนวนโรงงาน (แห่ง)**	**จำนวนคนงาน (คน)**	**ค่าเฉลี่ยคนงาน/โรงงาน (คน)**
เล็ก (คนงานไม่เกิน 50 คน)	400	7,367 (36%)	18
กลาง (50-200 คน)	76	6,510 (32%)	86
ใหญ่ (201 คนขึ้นไป)	14	6,514 (32%)	465
รวม	**490**	**20,391**	**-**

ที่มา : กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ตารางที่ 21 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมและจำนวนคนงานในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ

นอกจากจำนวนโรงงานที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จำนวนประชากรในพื้นที่ทั้งประชากรทั่วไปและประชากรแฝง เช่น แรงงานต่างด้าวยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการจัดการปัญหาขยะ เนื่องจากประชากรทั่วไปมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประชากรในเขตตำบล คอกกระบือ	ปี 2562 ก่อนยกฐานะ (อบต.)	ปี 2563 อยู่ระหว่างยกฐานะ (ทต.)	ปี 2564 หลังยกฐานะเป็น ทต.	รวม (คน)
ประชากรทั่วไป	9,772 คน	9,842 คน	9,914 คน	29,528
ประชากรแฝง	15,000 คน	15,000 คน	15,000 คน	45,000
รวม	**24,772 คน**	**24,842 คน**	**24,914 คน**	**74,528**

ที่มา : เทศบาลตำบลคอกกระบือ

ตารางที่ 22 จำนวนประชากรในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ

- บุคลากร ยังคงมีกรอบอัตรากำลัง จำนวน 53 อัตรา เหมือนเดิม แต่ในข้อเท็จจริงพบว่ามีอัตรากำลังที่ปฏิบัติจริงเพียง 49 อัตราลดลง 4 คน ซึ่งถือว่าลดลงไม่มากเมื่อเทียบกับกองช่าง และบุคลากรยังคงรับผิดชอบงานตามลักษณะงานเฉพาะด้านตามโครงสร้างภายในของหน่วยงาน แต่ปัญหาปริมาณขยะที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีความต้องการบุคลากรในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะตำแหน่งพนักงานเก็บขยะ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าขั้นตอนการเตรียมความพร้อมด้านภารกิจสาธารณสุขฯในช่วงก่อนและหลังเป็น ทต. มีความพร้อมด้าน ภารกิจและโครงสร้างการแบ่งงานภายใน แต่**ยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการขยะให้ลดลงตามเป้าหมายที่กำหนดและจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ** ตามบริบทของพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ในเขตเมืองและมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องพิจารณทบทวนแผนงาน/โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะให้สามารถแก้ไขปัญหาให้ตรงจุดมากขึ้น เช่น การทำโครงการธนาคารขยะ เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของประชากรในพื้นที่ให้เอื้อต่อการลดปริมาณงานขยะ หรือให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดปริมาณขยะ โดยอาจทำโครงการจัดการขยะร่วมกันระหว่างเทศบาลกับชุมชน (Co-production)

1.3) ด้านบุคลากร

รายการ	ประเด็น	เป้าหมาย/ ข้อเท็จจริง	ก่อน เป็น ทต. (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	หลังเป็น ทต. ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 - 2564
2. บุคลากร (ผู้บริหาร/ สมาชิกสภา อปท./ ข้าราชการ)	2.1 บุคลากร	ตามกฎหมาย	นายก อบต. = 1 คน สภา อบต. = หมู่บ้านละ 2 คน พนักงานส่วนตำบล = 53 อัตรา	**นายกเทศมนตรี = 1 คน/ที่ปรึกษา** **นายกเทศมนตรี = 1 คน** **(เปลี่ยนแปลง)** สภาเทศบาลตำบล = 12 คน พนักงานเทศบาล = 53 อัตรา
		ข้อเท็จจริง	นายก อบต. = 1 คน สภา อบต. = 12 คน (6 หมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน) พนักงานส่วนตำบล = 53 อัตรา	นายกเทศมนตรี = 1 คน **สภาเทศบาลตำบล = 12 คน (เปลี่ยนแปลง)** พนักงานเทศบาล = 53 อัตรา
	2.2 ผลผลิต (ปริมาณงาน)	เป้าหมาย	พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 1 คน/ 1 หลักสูตร/ปีงบประมาณ	พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 1 คน/ 1 หลักสูตร/ปีงบประมาณ
		ข้อเท็จจริง	บุคลากรผ่านการฝึกอบรมโดยเฉลี่ย 3 หลักสูตร/ปีงบประมาณ	บุคลากรผ่านการฝึกอบรมโดยเฉลี่ย 3 หลักสูตร/ปีงบประมาณ
	2.3 งบประมาณ	เป้าหมาย	งบพัฒนาบุคลากร = 3,720,000 บาท	งบพัฒนาบุคลากร = 3,720,000 บาท
		ข้อเท็จจริง	งบพัฒนาบุคลากร = 3,720,000 บาท	งบพัฒนาบุคลากร = 3,720,000 บาท

ตารางที่ 23 การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล

CHULALONGKORN UNIVERSITY จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรทั้งก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบลได้ ดังต่อไปนี้

1.3.1) ช่วงก่อนเป็นเทศบาลตำบล (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- บุคลากร ตามกฎหมาย อบต. สามารถมีนายก อบต. ได้ 1 คน ส่วนสมาชิกสภา อบต. สามารถมีได้จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งแตกต่างกันไปตามจำนวนหมู่บ้านในแต่ละตำบล สำหรับจำนวนพนักงานส่วนตำบลมี 53 อัตรา

ในข้อเท็จจริงในช่วงที่เป็น อบต. มีนายกและสมาชิกสภา อบต. ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว ส่วนจำนวนพนักงานส่วนตำบลมีบุคลากรไม่เต็มตามกรอบอัตรากำลังที่กำหนด เนื่องจากบุคลากรมีอัตราการเข้า-ออกไม่แน่นอน

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าจะต้องพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 1 คน/1 หลักสูตร/ปีงบประมาณ ส่วนข้อเท็จจริงพบว่าบุคลากรผ่านการฝึกอบรมโดยเฉลี่ยอย่างน้อย 3 หลักสูตร/ปีงบประมาณซึ่งสามารถทำได้มากกว่าเป้าหมายที่กำหนด

- งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. ได้ตั้งงบประมาณด้านพัฒนาบุคลากร จำนวน 5 โครงการ ใช้งบประมาณ 3,720,000 บาท

1.3.2) หลังยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

- บุคลากร หลังจากที่เปลี่ยนฐานะจาก อบต. จำนวน นายกเทศมนตรียังคงเหมือนเดิม ส่วนสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวน 12 คน ซึ่งเท่ากับสมาชิกสภา อบต. แต่การที่ได้มาซึ่งตำแหน่งมีความแตกต่างกัน สำหรับจำนวนพนักงานเทศบาลมีจำนวนกรอบอัตรากำลังเท่าเดิม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

- ผลผลิต พบว่าทั้งเป้าหมายและผลผลิตไม่แตกต่างจากช่วงที่เป็น อบต. โดยบุคลากรทุกประเภทต้องได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรอย่างน้อย 1 คน/1 หลักสูตร/ปีงบประมาณ โดยข้อเท็จจริงพบว่าบุคลากรได้รับการพัฒนาและฝึกอบรมอย่างน้อย 5 หลักสูตร/ปีงบประมาณ เช่นเดียวกับในช่วงที่เป็น อบต.

สำหรับรายละเอียดโครงการด้านพัฒนาบุคลากรมีรายละเอียด ดังนี้

ลำดับ	โครงการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร	ปีงบประมาณ		
		2562	2563	2564
1	โครงการศึกษาดูงานด้านยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาให้กับชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง	200,000	200,000	200,000
2	โครงการบริหารจัดการ “องค์การบริหารส่วนตำบลคอกกระบือ” ฯลฯ	3,000,000	3,000,000	3,000,000
3	โครงการเสริมสร้างสุขภาพกายใจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากร	10,000	10,000	10,000
4	โครงการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ	10,000	10,000	10,000
5	โครงการสนับสนุนด้านการฝึกอบรมและศึกษาดูงานต่าง ๆ แก่คณะผู้บริหารหรือสมาชิก อบต. พนักงานส่วนตำบล พนักงานจ้างและผู้นำชุมชน อสม.	500,000	500,000	500,000
รวม		**3,720,000**	**3,720,000**	**3,720,000**

ตารางที่ 24 โครงการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564

- งบประมาณ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 ทต.คอกกระบือได้ตั้งงบประมาณด้านพัฒนาบุคลากร จำนวน 5 โครงการ ใช้งบประมาณ 3,720,000 บาท เท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ดังนั้น จากข้อมูลข้างต้นสรุปได้ว่า ในช่วงก่อนและหลังเป็น ทต. **หน่วยงานดังกล่าวสามารถพัฒนาบุคลากรได้ตามเป้าหมายที่กำหนด**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าโครงการดังกล่าวยังขาดการจัดลำดับความสำคัญว่าโครงการใดที่มีความสำคัญเร่งด่วนมากกว่ากัน และโครงการที่กำหนดมีลักษณะเหมือนกันทุกปี ทำให้การพัฒนาบุคลากรอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจำเป็นต้องมีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อเพิ่มพูนทักษะและความรู้ใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาทักษะดิจิทัล การจัดการโรคโควิด-19

ดังนั้น ในส่วนของบุคลากรยังมีปัญหาด้านบุคคล (Man) และการจัดการบุคคล (Management) จึงควรจัดเตรียมโครงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทที่เปลี่ยนไป

1.4) ด้านงบประมาณ

รายการ	ประเด็น	เป้าหมาย/ ข้อเท็จจริง	ก่อน เป็น ทต. (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	หลังเป็น ทต. ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 - 2564
3. งบประมาณ	3.1 ตามกฎหมาย	ตามกฎหมาย	1. รายได้ที่จัดเก็บเอง 2. รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ 3. เงินอุดหนุน	1. รายได้ที่จัดเก็บเอง 2. รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ 3. เงินอุดหนุน
		ข้อเท็จจริง	- มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด - มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูง	- มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด - เงินอุดหนุน/รายได้ที่รัฐจัดเก็บฯลดลง 13% - รายได้จากการจัดเก็บลดลง 33%
	1.2 ผลผลิต (ปริมาณงาน)	เป้าหมาย	ผลการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง (LPA) ในภาพรวมของจังหวัด อยู่ที่ 95%	ผลการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง (LPA) ในภาพรวมของจังหวัด อยู่ที่ 95%
		ข้อเท็จจริง	คะแนนฯ = 80.44%	คะแนนฯ ลดลง = 78.6% (ปี 2563)
	1.3 งบประมาณ	เป้าหมาย	รายได้ที่จัดเก็บเอง = 41.5 ล้านบาท	รายได้ที่จัดเก็บเอง (ปี 63) = 40.4 ล้านบาท รายได้ที่จัดเก็บเอง (ปี 64) = 28.6 ล้านบาท
		ข้อเท็จจริง	รายได้ที่จัดเก็บเอง= 44.2 ล้านบาท	รายได้ที่จัดเก็บเอง (ปี 63) = 15.18 ล้านบาท รายได้ที่จัดเก็บเอง (ปี 64) = 11.5 ล้านบาท (ต.ค. 63 - ก.ค. 64)
	1.4 บุคลากร	เป้าหมาย	กองคลังมีบุคลากรปฏิบัติงานเต็มตามกรอบ = 24 อัตรา	กองคลังมีบุคลากรปฏิบัติงานเต็มตามกรอบ = 24 อัตรา
		ข้อเท็จจริง	มีบุคลากรปฏิบัติงาน = 15 อัตรา	มีบุคลากรปฏิบัติงาน = 15 อัตรา

ตารางที่ 25 การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบล

จากตารางข้างต้นสามารถวิเคราะห์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณทั้งในช่วงก่อนและหลังเป็นเทศบาลตำบลได้ ดังนี้

1.4.1) ช่วงก่อนเป็นเทศบาลตำบล (อบต.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- ตามกฎหมาย กำหนดให้ อบต. มีรายได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้จากการจัดเก็บ เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย เป็นต้น 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และ 3) เงินอุดหนุน

ในข้อเท็จจริงในช่วงที่เป็น อบต. หน่วยงานมีรายได้ครบทั้ง 3 แหล่ง โดยเฉพาะรายได้จากการจัดเก็บมีจำนวนสูงสามารถจัดเก็บได้ถึง 44.2 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า อบต.คอกกระบือในขณะนั้นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงเกินเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ อยู่ในเขตเมืองมีประชากรและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทำให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้สูง

- ผลผลิต (ปริมาณงาน)/งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. ได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าผลการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง (LPA) ในภาพรวมของจังหวัด อยู่ที่ 95% ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่า อบต.คอกกระบือ ได้คะแนนฯ 80.44% ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดีมาก แต่ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากกำหนดเป้าหมายสูงเกินยากที่จะบรรลุได้

- งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อบต. มีรายได้ที่จัดเก็บเอง = 44.2 ล้านบาท ซึ่งถือว่ามีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูง

- บุคลากร ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านงบประมาณและการจัดเก็บรายได้จะถูกกำหนดให้ปฏิบัติงาน ณ กองคลัง ตามเป้าหมายกำหนดให้มีบุคลากรตามกรอบอัตรากำลัง จำนวน 24 อัตรา ในข้อเท็จจริงพบว่ามีบุคลากรที่ปฏิบัติงานจริง จำนวน 15 อัตรา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.4.2) หลังยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564

- ตามกฎหมาย กำหนดให้ ทต. มีรายได้ 3 ประเภท เช่นเดียวกับ อบต. ได้แก่ 1) รายได้จากการจัดเก็บ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และ 3) เงินอุดหนุน

ในข้อเท็จจริงในช่วงที่เป็น ทต. หน่วยงานมีรายได้ครบทั้ง 3 แหล่ง โดยเฉพาะรายได้จากการจัดเก็บในปี 2563 - 2564 (ก.ค.) มีจำนวนถึง 15.18 ล้านบาท และ 11.5 ล้านบาท ตามลำดับ แต่จะเห็นได้ว่าหลังจากยกฐานะมาเป็น ทต. รายได้จากการจัดเก็บลดลง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและเกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้รายได้จากการจัดเก็บลดลง หากสถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้อยู่จะส่งผลให้ ทต. มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นน้อยลง

- ผลผลิต หลังจากที่ยกฐานะเป็น ทต.หน่วยงานได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่ามีคะแนนผลการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง (LPA) ในภาพรวมของจังหวัด อยู่ที่ 95% เหมือนเดิม ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่า ทต.คอกกระบือ ได้คะแนนฯ 78.6% ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ดีแต่คะแนนลดลงและยังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากกำหนดเป้าหมายสูงเกินยากที่จะบรรลุได้

- งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 - 2564 ทต. มีรายได้ที่จัดเก็บเอง จำนวน 15.18 ล้านบาท และ 11.5 ล้านบาท ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าในช่วงที่เป็น อบต. โดยอาจมีสาเหตุตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

- บุคลากร ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับด้านงบประมาณและการจัดเก็บรายได้มีจำนวน 15 อัตราเท่าเดิมทั้งก่อนและหลังยกฐานะ

เพื่อให้ให้เห็นถึงแนวโน้มรายได้ของ ทต.คอกกระบือ ในช่วงก่อนและหลังเป็น ทต. ผู้วิจัยจึงได้สรุปภาพรวมของงบประมาณตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 ดังนี้

ประเภทรายได้	จำนวนรายได้ (ล้านบาท)/ ปีงบประมาณ			รวม	ร้อยละ/ งบประมาณทั้งหมด
	2562	2563	2564		
1. จัดเก็บเอง	44.2	15.18	11.5	70.88	22.51%
2. จัดเก็บให้และแบ่งให้	54	69	60	183	58.12%
3. เงินอุดหนุน	20	20	21	61	19.37%
รวม	**118.2**	**104.18**	**92.5**	**314.88**	**100%**

ตารางที่ 26 รายได้ก่อน (อบต.) และหลังเป็นเทศบาลตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่ารายได้ทั้ง 3 ประเภท ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 มีแนวโน้มลดลงจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 แต่หากพิจารณารายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บพบว่าหน่วยงานดังกล่าวยังมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีอยู่ในระดับสูง แม้ว่ารายได้จากภาษีท้องถิ่นจะลดลง ก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้ ทต.คอกกระบือ สามารถจัดเก็บภาษีได้สูง เนื่องจากอยู่ในเขตเมืองและเป็นเขตปริมณฑลมีจำนวนประชากรและโรงงานมาก ทำให้เก็บภาษีได้มาก

นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงงบประมาณตามประเภทงบรายจ่าย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 ได้ ดังนี้

ประเภทรายจ่ายงบประมาณ	จำนวนรายได้ (ล้านบาท)/ ปีงบประมาณ			รวม	ร้อยละ/ งบประมาณทั้งหมด
	2562	2563	2564		
1. งบบุคลากร	**31.32**	**30.42**	**35.4**	**97.14**	**35.14%**
1.1 บุคลากรประจำ	29.52	28.622	32.33	90.47	32.73%
1.2 บุคลากรการเมือง	1.8	1.8	3.07	6.67	2.41%
2. งบดำเนินงาน	**27.88**	**25.06**	**21.93**	**74.87**	**27.08%**
2.1 ค่าตอบแทน	2.881	4.3	2.35	9.53	3.45%
2.2 ค่าใช้สอย	16.24	12.07	11.92	40.23	14.55%
2.3 ค่าวัสดุ	8.76	8.69	7.655	25.11	9.08%
3. งบลงทุน	**30.41**	**38.32**	**26.87**	**95.60**	**34.58%**
3.1 ค่าครุภัณฑ์	2.008	15.72	2.667	20.40	7.38%
3.2 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	28.4	22.6	24.2	75.20	27.20%
4. ค่าสาธารณูปโภค	**3.69**	**3.69**	**1.47**	**8.85**	**3.20%**
รวม	**93.30**	**97.49**	**85.66**	**276.45**	**100%**

ตารางที่ 27 งบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 ก่อน (อบต.) และหลังเป็นเทศบาลตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 ก่อน (อบต.) และหลังเป็น ทต.คอกกระบือ หน่วยงานดังกล่าวมีรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด จำนวน 276.45 ล้านบาท โดยมีงบรายจ่ายสูงสุด-ต่ำสุด ได้แก่ 1) งบบุคลากร = 97.14 ล้านบาท (35.14%) 2) งบลงทุน = 95.60 ล้านบาท (34.58%) 3) งบดำเนินงาน = 74.87 ล้านบาท (27.08%) และ 4) ค่าสาธารณูปโภค = 8.85 ล้านบาท (3.20%)

จำนวนงบประมาณรายจ่ายข้างต้นชี้ให้เห็นว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ใช้ไปกับงบบุคลากร เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เป็นต้น ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย เนื่องจากงบประมาณดังกล่าวหากมีการขยายตัวสูงอย่างต่อเนื่องจะส่งผลให้ ทต. มีงบลงทุนพัฒนาท้องถิ่นน้อยลง ซึ่งจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 – 2564 งบลงทุนมีแนวโน้มลดลง แม้ว่าจะเพิ่มขึ้นในปี 2563 แต่ได้ลดลงเหลือแค่ 26.87 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

ดังนั้น ทต.คอกกระบือ จึงต้องหาแนวทางในการควบคุมค่าใช้จ่ายดังกล่าวมิให้เพิ่มมากขึ้น โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานเพื่อทดแทนข้าราชการที่เกษียณอายุราชการหรือลาออก เช่น การจ้างเหมาบริการ หรือการใช้ลูกจ้างชั่วคราวทดแทนกำลังคนที่เป็นข้าราชการ เพื่อเป็นการประหยัดงบบุคลากร

จากข้อมูลด้านงบประมาณอาจสรุปได้ว่าภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณทั้งก่อนและหลังเป็น ทต. หน่วยงานดังกล่าวยังคงมีแหล่งรายได้หลักตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะรายได้จากการจัดเก็บที่มีจำนวนสูงแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการจัดเก็บและพึ่งพาตนเอง ทั้งนี้มีปัจจัยด้านพื้นที่ที่เป็นเขตเมืองและมีจำนวนประชากร/โรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากเป็นปัจจัยหนุน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผลผลิตยังได้คะแนนผลการประเมินประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง (LPA) ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากกำหนดเป้าหมายไว้สูงยากแก่การบรรลุ นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาในการเตรียมความพร้อม คือ **การเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ (Money)** สำหรับจัดทำโครงการต่าง ๆ หลังจากเป็น ทต. แล้ว เนื่องจากตามแผนพัฒนาท้องถิ่นกำหนดให้มีโครงการก่อสร้างพื้นฐานมากกว่าในช่วงที่เป็น อบต. หากมีงบประมาณไม่เพียงพอจะทำให้มีความจำเป็นต้องตัดงบประมาณบางโครงการออก ซึ่งอาจจะส่งผลต่อเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่น **ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณสำหรับแผนงาน/โครงการในอนาคต เช่น การหารายได้เพิ่มเติม เป็นต้น**

4.2.3 การประเมินความพร้อมในการยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาลตำบล

ผู้วิจัยได้แบ่งการประเมินความพร้อมในการยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาลตำบล ออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) ด้านภารกิจ

1.1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4M	สิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม	การประเมิน	ข้อเสนอแนะ
คน (Man)	- จำนวนบุคลากรที่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	✗	- ให้ ทต. สามารถสรรหาข้าราชการได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง มีการเตรียมความพร้อม / ✗ หมายถึง ไม่มีการเตรียมความพร้อม

ตารางที่ 28 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

4M	สิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม	การประเมิน	ข้อเสนอแนะ
เงิน (Money)	- มีงบประมาณในการดำเนินโครงการที่เพียงพอ	✓	-
วัสดุอุปกรณ์ (Material)	- มีวัสดุอุปกรณ์ด้านงานก่อสร้างที่ครบถ้วนและเพียงพอ	✓	-
การจัดการ (Management)	- มีวิธีการปฏิบัติงานด้านการก่อสร้างที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน	✓	-

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง มีการเตรียมความพร้อม / ✘ หมายถึง ไม่มีการเตรียมความพร้อม

ตารางที่ 28 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน (ต่อ)

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าภารกิจโครงสร้างพื้นฐานมีความพร้อมด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ แต่ยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรให้มีจำนวนอัตรากำลังที่เพียงพอกับปริมาณงานที่เพิ่มสูงขึ้น หากปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขจะส่งผลให้การจัดทำโครงการก่อสร้างพื้นฐานในอนาคตล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ **ดังนั้น หน่วยงานส่วนกลางควรเพิ่มอำนาจในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรให้กับ ทต. ให้สามารถสรรหาข้าราชการได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น** ซึ่งจะช่วยให้ลดปัญหาการขาดกำลังคนได้ส่วนหนึ่ง

1.2) ภารกิจด้านการบริการสาธารณสุข

4M	สิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม	การประเมิน	ข้อเสนอแนะ
คน (Man)	- จำนวนบุคลากรที่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	✘	- เพิ่มบุคลากรในการจัดการขยะ
เงิน (Money)	- มีงบประมาณในการดำเนินโครงการที่เพียงพอ	✓	-
วัสดุอุปกรณ์ (Material)	- มีวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานที่ครบถ้วนและเพียงพอ	✓	-
การจัดการ (Management)	- มีวิธีการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุขฯที่ได้มาตรฐาน	✘	- จัดทำโครงการลดขยะโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง มีการเตรียมความพร้อม / ✘ หมายถึง ไม่มีการเตรียมความพร้อม

ตารางที่ 29 การประเมินความพร้อมภารกิจการบริการสาธารณสุข

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าในด้านบุคลากรมีความพร้อมด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ **แต่ยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการและบุคลากร** โดยเฉพาะการจัดการขยะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากพื้นที่ ตำบลคอกกระบือ อยู่ในเขตเมืองทำให้มีจำนวนประชากรและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก หากไม่เร่งแก้ปัญหานี้จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ทต.คอกกระบือ จึงควรจัดทำโครงการลดปริมาณงานขยะโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของการร่วมกันผลิต (Co-production) เช่น โครงการธนาคารขยะ เป็นต้น และเพิ่มบุคลากรในการจัดการขยะให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่มากขึ้น

2) ด้านบุคลากร

4M	สิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม	การประเมิน	ข้อเสนอแนะ
คน (Man)	- จำนวนบุคลากรที่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	✓	-
เงิน (Money)	- มีงบประมาณในการดำเนินโครงการที่เพียงพอ	✓	-
วัสดุอุปกรณ์ (Material)	- มีวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานที่ครบถ้วนและเพียงพอ	✓	-
การจัดการ (Management)	- พัฒนาบุคลากรให้มีทักษะและความรู้	✘	- จัดทำโครงการพัฒนาบุคลากรที่ทันต่อสถานการณ์และภารกิจใหม่ ๆ

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง มีการเตรียมความพร้อม / ✘ หมายถึง ไม่มีการเตรียมความพร้อม

ตารางที่ 30 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าในด้านบุคลากรมีความพร้อมด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และบุคลากร แต่ยังขาดการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการ โดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาบุคลากรให้มีความทักษะและความรู้ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และภารกิจใหม่ ๆ

ดังนั้น ทต.คอกกระบือควรจัดทำโครงการพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับปัญหาและภารกิจที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นเช่น การพัฒนาทักษะดิจิทัล การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) ด้านงบประมาณ

4M	สิ่งที่ต้องเตรียมความพร้อม	การประเมิน	ข้อเสนอแนะ
คน (Man)	- จำนวนบุคลากรที่เพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ	✓	-
เงิน (Money)	- มีงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะที่เพียงพอ	✗	- จัดลำดับความสำคัญของโครงการ - จัดทำโครงการให้สอดคล้องกับจำนวนงบประมาณ - แสวงหารายได้เพิ่มเติม
วัสดุอุปกรณ์ (Material)	- มีวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานที่ครบถ้วนและเพียงพอ	✓	-
การจัดการ (Management)	- มีการจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ	✓	-

หมายเหตุ เครื่องหมาย ✓ หมายถึง มีการเตรียมความพร้อม / ✗ หมายถึง ไม่มีการเตรียมความพร้อม

ตารางที่ 31 การประเมินความพร้อมภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในด้านงบประมาณมีความพร้อมด้านบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการแต่ในช่วงปีงบประมาณ 2563 - 2564 **ยังมีข้อจำกัดในการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณ** เนื่องจากรายได้ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลงจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งถือว่าเป็นภัยคุกคามอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ดังนั้น หน่วยงานส่วนกลางควรพิจารณาหาแหล่งรายได้ให้ ทต. สามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้เพิ่มเติม เพื่อให้ ทต. สามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว นอกจากนี้ ทต.คอกกระบือ ควรจัดลำดับความสำคัญของโครงการหากเป็นโครงการที่ไม่มีความจำเป็นและเร่งด่วนมากนัก ควรชะลอหรือตัดออกจากแผนงาน/โครงการ และพิจารณาจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับจำนวนงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยคำนึงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

4.2.4 วิเคราะห์ลักษณะและกระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ

1) กระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ

ประเภทการเปลี่ยนแปลง	ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง		
	การเตรียมความพร้อม (อบต.) (Unfreezing)	**การเปลี่ยนแปลง (ทต.) (Changing)**	**การรักษาผล (ทต.) (Refreezing)**
เปลี่ยนแปลงทันที (Radical Change)	**1. โครงสร้าง** - ผู้บริหาร/ส.อบต. เป็นไปตามกฎหมาย - บุคลากร มีจำนวน 148	**1. โครงสร้าง** **- นายกเทศมนตรี/สท. และเพิ่มที่ปรึกษานายกเทศมนตรี** - บุคลากรมีจำนวนเท่าเดิม	**1. โครงสร้าง** - เหมือนเดิม
	2. ภารกิจ - ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานมี กองช่างรับผิดชอบ - ภารกิจสาธารณสุขมี กองสาธารณสุขฯ รับผิดชอบ - มีแผนงาน/โครงการตามภารกิจ	**2. ภารกิจ** - ภารกิจฯ/หน่วยงานรับผิดชอบเหมือนเดิม **- ปริมาณงานโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น**	**2. ภารกิจ** - ภารกิจ/หน่วยงานรับผิดชอบแผนงานสาธารณสุขเหมือนเดิม **- ปริมาณงานโครงสร้างพื้นฐานลดลง**
	3. งบประมาณ - มีรายได้ 3 แหล่ง ตามกฎหมาย - มีแผนงบประมาณประจำปี	**3. งบประมาณ** - มีแหล่งรายได้/แผนงบประมาณประจำปีเหมือนเดิม **- สามารถกู้เงินได้** **- ปรัดลดเพดานเงินอุดหนุน**	**3. งบประมาณ** - แหล่งรายได้/แผนงบประมาณประจำปี/กฎหมายงบประมาณเหมือนเดิม
เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change)	**1. โครงสร้าง** - มีการวางแผนยกฐานะเป็น ทต. **2. บุคลากร** มีแผนพัฒนาบุคลากร	**1. บุคลากร** - มีแผนพัฒนาบุคลากรเหมือนเดิม **- ขาดแคลนบุคลากร**	**1. บุคลากร** - มีแผนพัฒนาบุคลากรเหมือนเดิม - ขาดแคลนบุคลากร

ตารางที่ 32 กระบวนการเปลี่ยนแปลงจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. มีทั้งส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบทันที (Radical Change) และส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) กับผลการศึกษาที่ได้	
ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	**ผลการศึกษาที่ได้**
1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (Unfreezing) - มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลง - มีการเตรียมทรัพยากรการบริหารสำหรับการเปลี่ยนแปลง	**1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (Unfreezing)** - ขาดการกำหนดเป้าหมายและวางแผนการเปลี่ยนแปลง - ไม่มีการเตรียมความพร้อมเรื่องคนและการจัดการ - การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้เพราะกฎหมายบังคับ เช่น โครงสร้างองค์การ
2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (Changing) - มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ - มีแผนงาน/โครงการในการเปลี่ยนแปลง - ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบใหม่ - มีการติดตามสถานการณ์/ปัญหาและแสวงหาข้อมูลใหม่อย่างต่อเนื่อง	**2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (Changing)** - บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบไม่ต่างจากเดิมมาก - แผนงาน/โครงการไม่ต่างจากช่วงที่เป็น อบต. - ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน/ข้อมูลใหม่ มีน้อย
3) การรักษาผล (Refreezing) - ส่งเสริมค่านิยมใหม่ให้กับบุคลากร - มีระบบการสรรหาและจูงใจที่เหมาะสม - มีระบบการบริหารจัดการบนพื้นฐานของข้อมูล	**3) การรักษาผล (Refreezing)** **- องค์กรมุ่งเน้นสร้างความยอมรับของประชาชนตามนโยบายผู้บริหาร** - ขาดระบบการสรรหา/จูงใจบุคลากรที่เหมาะสม - ขาดระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศ - ขาดแผนรับมือกับปัญหา

ตารางที่ 33 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) กับผลการศึกษาที่ได้

ดังนั้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. จึงมีทั้งการเปลี่ยนแปลงแบบทันที(Radical Change) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนกระบวนการวางแผน เช่น โครงสร้าง งบประมาณ และภารกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงขององค์กร **ส่วนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) ได้แก่ ด้านบุคลากรและการจัดการยังไม่เกิดขึ้นทันที** เนื่องจากระบบบริหารจัดการขององค์กรยังเป็นระบบ OPM จึงต้องอาศัยเวลาและการปรับตัว เพื่อให้บุคลากรได้เรียนรู้ก่อนจึงจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนด

2) ลักษณะการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาพบว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต. เป็น ทต.คอกกระบือ มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงแตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงบางอย่างเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Radical Change) ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในบางเรื่องเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) และต้องอาศัยเวลาในการปรับตัว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแต่ละประเภทส่งผลกระทบต่อองค์การแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Radical Change)

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	การประเมิน	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง	เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็ว
1. ด้านโครงสร้าง - การปรับหน่วยงานภายใน	 +/-	-ไม่ส่งผลดีหรือเสียต่อองค์การ	- เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
2. ด้านบุคลากร - ผู้บริหาร/ส.ท. - พนักงานเทศบาล (ข้าราชการ)	 + +/-	-นายกเทศมนตรี สามารถมีที่ปรึกษาได้ -ไม่ส่งผลดีหรือเสียต่อข้าราชการ	- เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
3. ด้านงบประมาณ - สามารถกู้เงินได้ - ลดเพดานเงินอุดหนุนเหลือ 3%	 + +	-สามารถกู้เงินมาลงทุนในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น - มีรายได้ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น	- เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

หมายเหตุ เครื่องหมาย + คือ ส่งผลกระทบเชิงบวก/ - คือ ส่งผลกระทบเชิงลบ/ (+/-) คือ ไม่ส่งผลดีหรือเสีย

ตารางที่ 34 การเปลี่ยนแปลงจาก อบต. มาเป็น ทต. ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (Radical Change)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในภาพรวมการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต. เป็น ทต. ในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ งบประมาณ และบุคลากรเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กร ดังนี้

2.1.1) ด้านโครงสร้าง

- ไม่ส่งผลดีหรือเสียต่อองค์กร เนื่องจากเป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อองค์การและหน่วยงานภายในเท่านั้น

2.1.2) ด้านบุคลากร

- ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ส่งผลดีต่อองค์กร เนื่องจากนายก ทต. สามารถมีที่ปรึกษาได้อีก 1 ตำแหน่ง ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่นมีข้อมูลครบถ้วนรอบด้านมากขึ้น

- ข้าราชการ ไม่ส่งผลดีหรือผลเสียต่อองค์การ เนื่องจากไม่ได้ปรับลดหรือเพิ่มกรอบอัตราเมื่อเปลี่ยนเป็น ทต.

2.1.3) ด้านงบประมาณ

- การกู้เงิน สามารถกู้เงินได้ ซึ่งแตกต่างจากช่วงที่เป็น อบต. ที่ไม่สามารถกู้เงินได้ การที่เทศบาลสามารถกู้เงินได้ทำให้ ทต. สามารถกู้เงินมาลงทุนพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น ในช่วงที่ ทต. มีรายได้ไม่เพียงพอ

- ลดเพดานเงินอุดหนุนจาก 5% เหลือ 3% ส่งผลดีต่อการรักษาวินัยทางการคลังและทำให้ ทต. มีงบประมาณสำหรับทำภารกิจต่าง ๆ ของตนเองได้มากขึ้น

2.2) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change)

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	การประเมิน	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง	ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เปลี่ยนแปลงช้า	
			ปัจจัยภายใน	ปัจจัยภายนอก
1. ด้านภารกิจ				
- การจัดการขยะ	-	- ส่งผลเสียต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม - อาจทำให้การดำเนินโครงการล่าช้า - บุคลากรต้องอาศัยเวลาในการเรียนรู้	- ขาดวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ - ปริมาณงานไม่สอดคล้องกับบุคลากร - บุคลากรมีภาระงานมาก ไม่มีเวลาฝึกอบรม	- เป็นพื้นที่เมือง/มีโรงงาน - กฎหมายไม่เปิดช่องให้ ทต. สรรหาข้าราชการได้เอง - มีระเบียบกฎหมายมากทั้งระดับ พรบ. และกฎหมายลำดับรอง
- ปริมาณงานโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น	-			
- มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก	+/-			

หมายเหตุ เครื่องหมาย + คือ ส่งผลกระทบเชิงบวก/ - คือ ส่งผลกระทบเชิงลบ/ (+/-) คือ ไม่ส่งผลดีหรือเสีย

ตารางที่ 35 การเปลี่ยนแปลงจาก อบต. มาเป็น ทต. ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประเด็นการเปลี่ยนแปลง	การประเมิน	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง	ปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เปลี่ยนแปลงช้า	
			ปัจจัยภายใน	ปัจจัยภายนอก
2. ด้านบุคลากร - การสรรหาข้าราชการ - การพัฒนาบุคลากร	- +/-	- ขาดแคลนบุคลากร - ขาดการจัดลำดับแผนงาน/โครงการพัฒนาบุคลากร	- ข้าราชการโอนย้ายบ่อย - ขาดระบบการให้รางวัลที่จูงใจ - ขาด SHRD	- ทต. ไม่มีอำนาจในการสรรหาข้าราชการได้เอง - ระบบการให้รางวัลไม่ยืดหยุ่น
3. ด้านงบประมาณ - รายได้ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลง	-	- อาจส่งผลต่องบประมาณในการจัดทำโครงการ	- ขาดแผนการหารายได้เพิ่มเติม	- เศรษฐกิจตกต่ำ/โควิด - กฎหมายยังไม่เปิดช่องให้หารายได้เพิ่มเติม

หมายเหตุ เครื่องหมาย + คือ ส่งผลกระทบเชิงบวก/ - คือ ส่งผลกระทบเชิงลบ/ (+/-) คือ ไม่ส่งผลดีหรือเสีย

ตารางที่ 35 การเปลี่ยนแปลงจาก อบต. มาเป็น ทต. ตามลักษณะการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) (ต่อ)

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก อบต. เป็น ทต. ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปในหลายด้าน หากพิจารณาในภาพรวมส่วนใหญ่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบเชิงลบต่อองค์การทั้งในด้านภารกิจ บุคลากรและงบประมาณ ซึ่งสาเหตุหรืออุปสรรคที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงช้าเกิดจากปัญหาภายในและภายนอกองค์การ โดยมีรายละเอียดดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.2.1) ด้านภารกิจ

- การจัดการขยะ ส่งผลเสียต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาตั้งแต่สมัยที่เป็น อบต. ถึงปัจจุบัน สาเหตุเกิดจากพื้นที่เป็นพื้นที่เมืองและมีโรงงานเป็นจำนวนมาก และยังขาดการจัดการขยะที่เหมาะสมกับปัญหา จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการให้สอดคล้องกับปัญหา

- ปริมาณงานโครงสร้างพื้นฐานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองช่างครอบคลุมทั้งงานในภารกิจและงานสนับสนุนหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่จำนวนบุคลากรมีน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน และ ทต. มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถสรรหา

ข้าราชการสายงานผู้บริหารได้เอง เนื่องจากไม่ใช่ตำแหน่งว่างใหม่ รวมถึงไม่สามารถทำการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการเองได้ ทำให้ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข

- มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก ทั้งภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจการบริการสาธารณสุข ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีตั้งแต่ระดับ พ.ร.บ. จนถึงกฎหมายลำดับรอง ในขณะที่บุคลากรมีจำนวนน้อยทำให้ไม่มีเวลาศึกษาระเบียบกฎหมาย ซึ่งอาจจะส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การตรวจสอบสภาพอาคารสถานที่ที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างให้ได้มาตรฐานที่อาจทำได้ไม่ทั่วถึง เป็นต้น

2.2.2) ด้านบุคลากร

ปัญหาสำคัญที่พบ คือ การบริหารงานบุคคลของ ทต. ขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว โดยปัญหาสำคัญ ได้แก่

- การสรรหาข้าราชการ ปัจจุบันทั้งกองช่างและกองสาธารณสุขฯ ยังขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะตำแหน่งข้าราชการ ซึ่งการสรรหาข้าราชการท้องถิ่นในปัจจุบัน อปท. ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของหน่วยงานส่วนกลาง (กสถ.) ในการสรรหาข้าราชการสายงานผู้บริหาร นอกจากตำแหน่งนั้นเป็นตำแหน่งว่างใหม่ สามารถทำการรับโอนได้ภายใน 60 วัน รวมถึง ทต. ไม่สามารถบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการได้ทันตามความต้องการ และส่งผลต่อการปฏิบัติงาน บุคลากรต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

- การพัฒนาบุคลากร พบว่าแผนงาน/โครงการพัฒนาบุคลากรในภาพรวมยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และภารกิจที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น การจัดการโรคระบาด การบริการผ่านระบบเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการเดิมที่ทำมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยที่เป็น อบต. สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงช้ามาจากขาดการพัฒนาบุคลากรที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ขององค์กร และขาดระบบการให้รางวัลที่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.3) ด้านงบประมาณ

แม้ว่า ทต. จะมีรายได้ 3 แหล่งเช่นเดียวกับ อบต. แต่รายได้หลังจากเป็น ทต. มีแนวโน้มลดลงทุกประเภท สาเหตุมาจากเศรษฐกิจตกต่ำและการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้รายได้ลดลง จึงต้องมีการปรับแผนในการหารายได้เพิ่มเติม หากปัญหานี้ยังคงมีอยู่จะส่งผลให้มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นลดลง

4.3 การวิเคราะห์ SWOT และการกำหนดกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง

แรงสนับสนุน (Driving Forces)	
โอกาส (Opportunity) **O1** พื้นที่อยู่ในเขตเมืองและมีโรงงานอุตสาหกรรม **O2** กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น **O3** ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ **O4** นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ	**จุดแข็ง (Strength)** **S1** มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูง **S2** มีโครงสร้างแบ่งงานภาพในที่มีประสิทธิภาพ **S3** มีระบบงบประมาณที่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะ
แรงต้าน (Restraining Forces)	
ภัยคุกคาม (Threat) **T1** ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น **T2** ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ/การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 **T3** มีโรงงานเป็นจำนวนมากซึ่งอาจมีผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	**จุดอ่อน (Weakness)** **W1** ขาดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลง **W2** ระบบบริหารจัดการขาดความเชื่อมโยงกับยุทธ์ศาสตร์และผลสัมฤทธิ์ **W3** ขาดแคลนบุคลากรในภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน/การบริการสาธารณสุข **W4** ขาดระบบการสรรหาบุคลากรได้เอง **W5** ขาดการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ **W6** ขาดโครงการพัฒนาบุคลากรที่เหมาะสม **W7** รายได้ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลง

ตารางที่ 36 การวิเคราะห์ SWOT การยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำหลักการวิเคราะห์ SWOT และแนวคิดการเปลี่ยนแปลงมาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำไปประกอบการจัดทำข้อเสนอต่อไป ซึ่งพบว่ามีโอกาสและจุดแข็งที่เป็นแรงสนับสนุนองค์การ ในขณะเดียวกันก็มีภัยคุกคามและจุดอ่อนที่ขัดขวางมิให้องค์การบรรลุเป้าหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แรงสนับสนุน (Driving Forces)		
	แนวโน้มของโอกาส/จุดแข็ง	**ผลกระทบต่อ ทต.คอกกระบือ**
1. โอกาส (Opportunity)	**1.1 พื้นที่อยู่เขตเมืองและมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก** และยังอยู่ในเขตปริมณฑลสะดวกต่อการขนส่งสินค้า	- ทต. มีรายได้จากการจัดเก็บมากขึ้น เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย เป็นต้น
	1.2 กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจด้านสังคมและเศรษฐกิจ	- ทต. มีโอกาสได้รับมอบหมายหรือถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางมากขึ้น เพื่อจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น
	1.3 ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เทคโนโลยีดิจิทัล Blockchain เป็นต้น	- ทต.สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการหรือจัดบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เช่น เทคโนโลยีดิจิทัล เทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น
	1.4 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐ	- ทต. สามารถเสนอขอรับงบประมาณเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. จุดแข็ง (Strength)	**2.1 การจัดเก็บรายได้สูง** ตั้งแต่ช่วงก่อนและหลังเป็น ทต.	- มีงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น
	2.2 มีกฎหมายงบประมาณที่เอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะ เช่น การกู้เงินมาลงทุน หรือการตั้งงบประมาณให้เงินอุดหนุน	- ทต. มีงบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินงานในภารกิจของตนเองมากขึ้น
	2.3 มีโครงสร้างแบ่งงานภายในที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามความชำนาญเฉพาะด้าน เช่น ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานมีกองช่างรับผิดชอบ เป็นต้น	- ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้าน

ตารางที่ 37 โอกาสและจุดแข็ง (แรงสนับสนุน) ของการยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แรงต้าน (Restraining Forces)		
	แนวโน้มของภัยคุกคาม/จุดอ่อน	**ผลกระทบต่อ ทต.คอกกระบือ**
3. ภัยคุกคาม (Threat)	**3.1 ปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น** เนื่องจากในพื้นที่มีโรงงานเป็นจำนวนมาก และพฤติกรรมของประชากรในพื้นที่มีการบริโภคทรัพยากรมากขึ้น	- ส่งผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณในการกำจัดขยะมากขึ้น
	3.2 โรงงานอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากพื้นที่อยู่ในเขตเมืองและเป็นเขตปริมณฑล	- ส่งผลเสียต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทต. จึงต้องเพิ่มความเข้มงวดในการเฝ้าระวังไม่ให้โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียหรือมลพิษสู่ชุมชนและสิ่งแวดล้อม
	3.3 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ/การแพร่ระบาดโควิด และมีแนวโน้มสถานการณ์รุนแรงอย่างต่อเนื่อง	- ทำให้รายได้ทุกประเภททั้งที่จัดเก็บเองและรัฐบาลให้เงินอุดหนุนลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด
	3.4 ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ขาดความยืดหยุ่น เช่น การสรรหาข้าราชการที่ อปท. ไม่สามารถดำเนินการได้เอง	- ทำให้การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ว่างทำได้ช้า ไม่ทันความต้องการ
4. จุดอ่อน (Weakness)	**4.1 ขาดแคลนบุคลากรในภารกิจก่อสร้างพื้นฐาน/สาธารณสุขฯ** เนื่องจากไม่สามารถสรรหาข้าราชการสายงานผู้บริหารและข้าราชการบรรจุใหม่ได้เอง ต้องให้หน่วยงานส่วนกลางดำเนินการให้	- ทำให้ไม่สามารถสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งว่างได้ทันตามความต้องการ ส่งผลให้บุคลากรของกองช่างต้องรับผิดชอบงานมากเกินกรอบอัตรากำลังที่มีอยู่
	4.2 ขาดการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพ เน้นการกำจัดขยะมากกว่าการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคของประชากรและสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน	- ทำให้ปริมาณขยะมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นและกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในอนาคต
	4.3 รายได้ทุกประเภทมีแนวโน้มลดลง จากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19	- ทำให้งบประมาณสำหรับพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตอาจไม่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่

ตารางที่ 38 ภัยคุกคามและจุดอ่อน (แรงต้าน) ของการยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

บทที่ 5
สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่องการศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์การ กรณีศึกษา : การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลคอกกระบือ จังหวัดสมุทรสาคร มีวัตุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ในโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข หลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล ข้อเสนอแนะ และบทส่งท้ายโดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

คำถามการวิจัย : เทศบาลตำบลคอกกระบือมีกระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) ในด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการบริการสาธารณสุขหรือไม่ อย่างไร

ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของเทศบาลตำบลคอกกระบือ ในด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข หลังจากยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) เนื่องจากมีเหตุผล ดังนี้

สรุปผลความแตกต่างระหว่างตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) กับผลการศึกษาที่ได้	
ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	**ผลการศึกษาที่ได้**
1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (Unfreezing) - มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลง - มีการเตรียมทรัพยากรการบริหารสำหรับการเปลี่ยนแปลง	**1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม (Unfreezing)** - ขาดการกำหนดเป้าหมายและวางแผนการเปลี่ยนแปลง - ไม่มีการเตรียมความพร้อมเรื่องคนและการจัดการ - การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้เพราะกฎหมายบังคับ เช่น โครงสร้างองค์การ

ตารางที่ 39 สรุปผลการวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สรุปผลความแตกต่างระหว่างตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) กับผลการศึกษาที่ได้	
ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	**ผลการศึกษาที่ได้**
2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (Changing) - มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ - มีแผนงาน/โครงการในการเปลี่ยนแปลง - ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบใหม่ - มีการติดตามสถานการณ์การ/ปัญหาและแสวงหาข้อมูลใหม่อย่างต่อเนื่อง	**2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (Changing)** - บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบไม่ต่างจากเดิมมาก - แผนงาน/โครงการไม่ต่างจากช่วงที่เป็น อบต. - ปรับวิธีการทำงานโดยสร้างการมีส่วนร่วมมากขึ้น - ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน/ข้อมูลใหม่ มีน้อย
3) การรักษาผล (Refreezing) - ส่งเสริมค่านิยมใหม่ให้กับบุคลากร - มีระบบการสรรหาและจูงใจที่เหมาะสม - มีระบบการบริหารจัดการบนพื้นฐานของข้อมูล	**3) การรักษาผล (Refreezing)** - องค์กรมีค่านิยมมุ่งงานตามนโยบายผู้บริหาร - ขาดระบบการสรรหา/จูงใจบุคลากรที่เหมาะสม - ขาดระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศ - ขาดแผนรับมือกับปัญหา

ตารางที่ 39 สรุปผลการวิจัย (ต่อ)

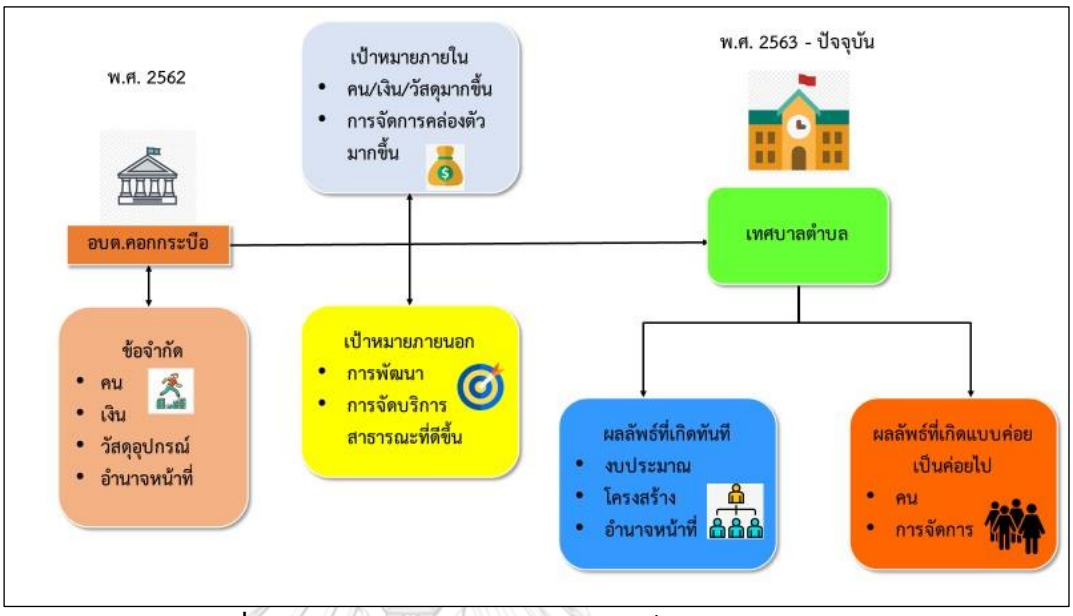
ดังนั้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. ไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) เนื่องจาก 1) การเตรียมความพร้อม (Unfreezing) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจการบริการสาธารณสุข ไม่มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ขาดความพร้อมด้านบุคลากรและการจัดการ 2) การเปลี่ยนแปลง (Changing) ไม่มีกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับปัญหาและภารกิจใหม่ ระบบบริหารจัดการไม่แตกต่างจากช่วงที่เป็น อบต. 3) การรักษาผล (Refreezing) ขาดระบบการสรรหาและจูงใจบุคลากร รวมถึงการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ภารกิจดังกล่าวยังคงมีปัญหาด้านบุคลากรและการจัดการจนถึงปัจจุบัน

กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายมากกว่าการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการโดยรวมให้มีความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของภารกิจในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2 การอภิปรายผล

5.2.1 ที่มาและเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เป็น ทต.



ภาพที่ 5 การยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

ผลการศึกพบว่าการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 : ก่อนการยกฐานะ (อบต.) (พ.ศ. 2562) จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจัยที่จูงใจหรือผลักดันให้ มีการยกฐานะเป็น ทต. ได้แก่

1) เป้าหมายภายใน เกิดจากลักษณะองค์กรของ อบต. มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องยกฐานะเป็น ทต. **เพื่อให้องค์กรมีทรัพยากรการบริหาร โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น**โดยเฉพาะประเด็นงบประมาณที่จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้นตามฐานะองค์กรที่เปลี่ยนไป เช่น งบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุข เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าการได้รับงบประมาณมากขึ้นเป็นความคาดหวังสูงสุดของการยกฐานะไปเป็น ทต.

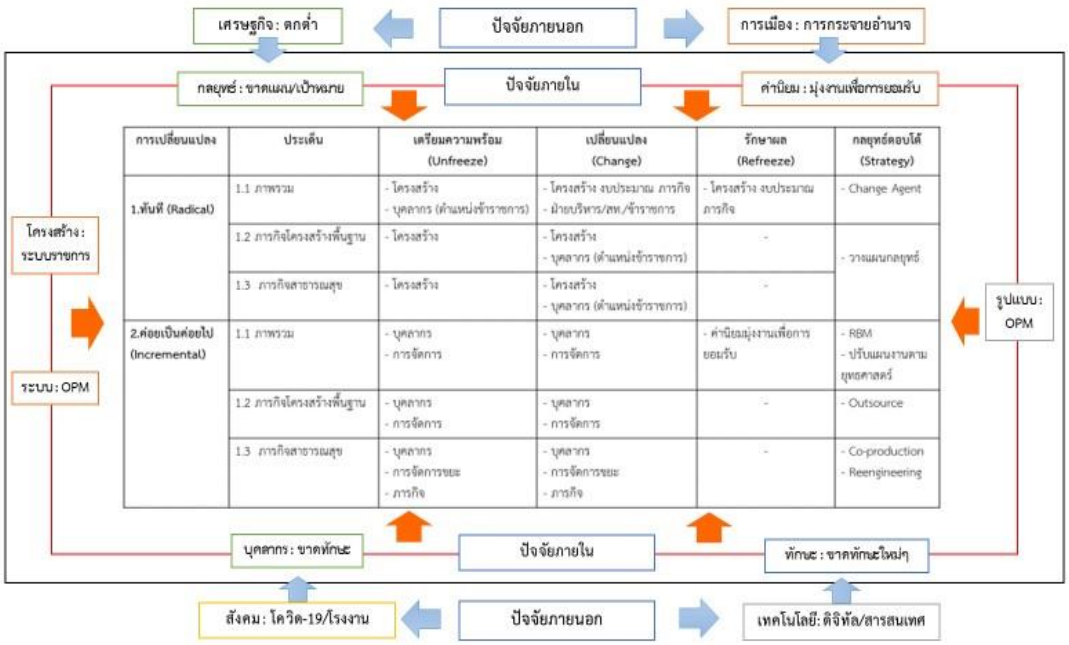
2) เป้าหมายภายนอก จากการศึกษาเอกสารการทำประชาคมรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ตำบลคอกกระบือ พบว่า ประชาชนมีความคาดหวังว่าการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลจะทำให้การพัฒนาในพื้นที่และการตอบสนองปัญหาของประชาชนทำได้มากขึ้น เช่น การทำโครงการก่อสร้างถนน การพัฒนาท้องถิ่นที่ดีขึ้น เป็นต้น

เป้าหมายข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยของ (สุนทรชัย ชอบยศ, 2555) ที่ได้ศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เป็น ทต. แห่งหนึ่งใน จ.ขอนแก่น พบว่าเป้าหมายดังกล่าวส่งผลต่อการยกฐานะเป็น ทต. **ดังนั้น การยกฐานะ อบต. เป็น ทต. จึงควรนำเป้าหมายข้างต้นมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การเปลี่ยนฐานะเป็น ทต. สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด**

ระยะที่ 2 หลังยกฐานะเป็น ทต. : พบว่าผลลัพธ์ของการยกฐานะองค์กรมีทั้งส่วนที่เป็นไปตามเป้าหมายและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ดังนี้

1) ผลลัพธ์ที่เป็นไปตามเป้าหมาย และเห็นได้ชัดเจนมากที่สุด คือ โครงสร้างองค์กรและงบประมาณที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะงบประมาณได้รับการจัดสรรมากขึ้นตามฐานะองค์กรและภารกิจที่เปลี่ยนไป แต่ในด้านภารกิจมีความแตกต่างจาก อบต. เพียงเล็กน้อย ดังนั้น ผลลัพธ์ดังกล่าวจึงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดมากกว่าการวางแผนเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบขององค์การ

2) ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ ด้านบุคลากรที่พบว่าไม่สามารถจัดกำลังคนให้สอดคล้องกับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะภารกิจโครงสร้างพื้นฐานที่ขาดแคลนบุคลากรเป็นอย่างมาก และด้านการจัดการพบว่าภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจสาธารณสุขยังมีการจัดการแบบเก่า (OPM) ทำให้การจัดการขาดประสิทธิภาพ เช่น การจัดการปัญหาขยะ การปรับแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับภารกิจและปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้น



การเปลี่ยนแปลง	ประเด็น	เตรียมความพร้อม (Unfreeze)	เปลี่ยนแปลง (Change)	รักษาผล (Refreeze)	กลยุทธ์ตอบโต้ (Strategy)
1.ทันที (Radical)	1.1 ภาพรวม	- โครงสร้าง - บุคลากร (ตำแหน่งข้าราชการ)	- โครงสร้าง งบประมาณ ภารกิจ - ฝ่ายบริหาร/สท./ข้าราชการ	- โครงสร้าง งบประมาณ ภารกิจ	- Change Agent
	1.2 ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน	- โครงสร้าง	- โครงสร้าง - บุคลากร (ตำแหน่งข้าราชการ)	-	- วางแผนกลยุทธ์
	1.3 ภารกิจสาธารณสุข	- โครงสร้าง	- โครงสร้าง - บุคลากร (ตำแหน่งข้าราชการ)	-	
2.ค่อยเป็นค่อยไป (Incremental)	1.1 ภาพรวม	- บุคลากร - การจัดการ	- บุคลากร - การจัดการ	- ค่านิยมมุ่งงานเพื่อการยอมรับ	- RBM - ปรับแผนงานตามยุทธศาสตร์
	1.2 ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน	- บุคลากร - การจัดการ	- บุคลากร - การจัดการ	-	- Outsource
	1.3 ภารกิจสาธารณสุข	- บุคลากร - การจัดการขยะ - ภารกิจ	- บุคลากร - การจัดการขยะ - ภารกิจ	-	- Co-production - Reengineering

ภาพที่ 6 กระบวนการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

ดังนั้น เมื่อการยกฐานะ อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายและแสดงให้เห็นว่าขาดการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการขององค์กรให้สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

5.2.2 การเตรียมความพร้อม (Unfreezing)

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงระบุว่าก่อนที่องค์กรจะมีการเปลี่ยนแปลงต้องมีการเตรียมความพร้อมหรือการละลายพฤติกรรมแบบเก่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาวะใหม่ที่พึงประสงค์ โดยองค์การต้องมีการเตรียมความพร้อม 3 ด้าน ได้แก่

1) การกำหนดเป้าหมายและวางแผนการเปลี่ยนแปลง

2) การเตรียมความพร้อมของทรัพยากรการบริหาร เช่น คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์

3) การละลายพฤติกรรมเก่าของบุคลากรที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง

ผลการศึกษาพบว่า ก่อนที่ อบต.คอกกระบือ จะยกฐานะเป็น ทต. ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมทรัพยากรตามแนวคิดดังกล่าว โดยจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับข้อเท็จจริงดังนี้

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	**สิ่งที่ไม่มีการเตรียมความพร้อม**	**เหตุผลที่ขาดการเตรียมความพร้อม**
1) ขั้นตอนการเตรียมความพร้อม(Unfreezing) - มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลง - มีการเตรียมทรัพยากรการบริหารสำหรับการเปลี่ยนแปลง - มีการละลายพฤติกรรมเก่าที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง	- ขาดการกำหนดเป้าหมายและวางแผนการเปลี่ยนแปลง - ไม่มีการเตรียมความพร้อมเรื่องคนและการจัดการ - การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้เพราะกฎหมายบังคับ เช่น โครงสร้างภารกิจ	- ระบบการทำงานแบบ OPM - ขาดผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) - ขาดนโยบาย/แผนการเปลี่ยนแปลง - การสร้างการยอมรับการเปลี่ยนแปลง
	สิ่งที่มีการเตรียมความพร้อม	**เหตุผลที่มีการเตรียมความพร้อม**
	- งบประมาณ โครงสร้างและภารกิจ	- กฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 40 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการเตรียมความพร้อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อวิเคราะห์ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของการยกฐานะ อบต. เป็น ทต. ตามแนวคิดการเปลี่ยนแปลงจะเห็นได้ว่า อบต.ไม่มีการเตรียมพร้อม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ภาพรวมขององค์กร ไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและการจัดการ เช่น การกำหนดเป้าหมายและวางแผนการเปลี่ยนแปลง การฝึกอบรมบุคลากรให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถสำหรับภารกิจของ ทต. เป็นต้น ส่วนที่มีการเตรียมความพร้อม คือ การวางแผนเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่การเปลี่ยนชื่อหน่วยงานและตำแหน่งบุคลากรตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากในช่วงที่ อบต. ยื่นคำขอยกฐานะเป็น ทต. ต่อกระทรวงมหาดไทย พบว่าต้องใช้เวลานานไม่มีผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี) ซึ่งจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาชั่วคราวขึ้นมา จนกว่าจะให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสภาชุดใหม่จึงจะดำเนินการในบางเรื่องของเทศบาลได้ ปัญหานี้ส่งผลให้ขั้นตอนการเตรียมความพร้อมขาดความคล่องตัว จึงควรมีการแก้ไขไม่ให้เป็นอุปสรรคในการยกฐานะ อบต.

2) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน ไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรและการจัดการจะเห็นได้ว่าปัญหาการขาดแคลนบุคลากรยังไม่ได้รับการแก้ไข และยังไม่มีการวางแผนการทดแทนกำลังคนที่ขาดแคลนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจโครงสร้างพื้นฐานในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการทำงานยังคงใช้วิธีการเดิม เนื่องจากบุคลากรยังคุ้นเคยกับการทำงานตามระบบราชการมากกว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ใช้การจัดการที่หลากหลาย เช่น การจ้างเหมาเอกชน การรื้อปรับระบบงาน เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) ภารกิจการบริการสาธารณสุข มีปัญหาด้านบุคลากรและการจัดการเช่นเดียวกันพบว่าไม่มีการเตรียมกำลังคนให้เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะงานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การกำจัดขยะซึ่งปริมาณขยะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามสภาพพื้นที่ที่มีความเจริญและมีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ในด้านการบริหารจัดการไม่มีการเตรียมพร้อมแต่อย่างใด ไม่มีการกำหนดเป้าหมายและวางแผนที่ชัดเจน โดยจะเห็นได้ว่าแผนงาน/โครงการด้านสาธารณสุขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 - 2564 เหมือนกันทุกปี และไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการให้สอดคล้องกับภารกิจหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากปัญหาข้างต้นเมื่อวิเคราะห์ตามแนวคิดการเปลี่ยนแปลงของ Kurt Lewin จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาความต้องการอยู่ในสภาวะเดิม (Status Quo) เนื่องจากบุคลากรเคยชินกับระบบการ

ทำงานแบบ OPM ซึ่งมีการปฏิบัติต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน ทำให้การเปลี่ยนแปลงใดก็ตามที่อยู่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดบุคลากรจะต่อต้านหรือไม่ยอมรับ การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ดังนั้น หากในอนาคต ทต.คอกกระบือต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเตรียมความพร้อมองค์กรทั้งระบบ ปัญหาอย่างหนึ่งที่จะต้องเผชิญ คือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร (Resistance to change) การแก้ปัญหาการเตรียมความพร้อมจึงต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาองค์การ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย เป้าหมายและแผนกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน โดยให้บุคลากรทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความผูกพันต่อเป้าหมาย (Goal Commitment) ซึ่งจะช่วยให้การเตรียมความพร้อมองค์กรเป็นไปอย่างราบรื่นและลดแรงต้านภายในองค์กร ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับงานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการและกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงในระดับท้องถิ่นของ Michael Fullen ที่เสนอให้องค์กรที่มีปัญหาดังกล่าวควรใช้กลยุทธ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (Fullan, 1985)

5.2.3 การเปลี่ยนแปลง (Changing)

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงระบุว่าขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงเป็นการทำให้เป้าหมาย แผนหรือกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจริง โดยขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1) มีแผนงาน/โครงการในการเปลี่ยนแปลง

2) มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่

3) มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบใหม่

4) มีการติดตามสถานการณ์/ปัญหาและแสวงหาข้อมูลใหม่อย่างต่อเนื่อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผลการศึกษาพบว่า ในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ ได้มีการยกฐานะเป็น ทต. เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ในช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นระยะเปลี่ยนผ่านสู่โครงสร้างและภารกิจใหม่ โดยมี นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภา ทต. ชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่แล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีเหตุผล ดังนี้

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	สิ่งที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง	เหตุผลที่ขาดการเปลี่ยนแปลง
2) ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง (Changing) - มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ - มีแผนงาน/โครงการในการเปลี่ยนแปลง - ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบใหม่ - มีการติดตามสถานการณ์/ปัญหาและแสวงหาข้อมูลใหม่อย่างต่อเนื่อง	- ไม่มีกิจกรรมการเปลี่ยนแปลง - บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบไม่แตกต่างจากเดิม - แผนงาน/โครงการการพัฒนาท้องถิ่นไม่ต่างจากช่วงที่เป็น อบต. - ขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน/ข้อมูลใหม่ มีน้อย	- ขาดนโยบายและแผนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ ทต. - ภารกิจ ทต. แตกต่างจาก อบต. ไม่มากนัก - หน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรเป็นไปตามที่ กสถ. กำหนด - ระบบงบประมาณ/แผนงานโครงการยึดตามที่เคยทำเป็นหลัก - ระบบการทำงานเน้นงาน Routine
	สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลง	**เหตุผลที่มีการเปลี่ยนแปลง**
	- โครงสร้าง ภารกิจและงบประมาณ	- เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 41 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการเปลี่ยนแปลง

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง อบต. เป็น ทต. ไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดการเปลี่ยนแปลง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ภาพรวมขององค์กร เมื่อ อบต. ยกฐานะเป็น ทต. เรียบร้อยแล้วพบว่า ทต.คอกกระบือไม่มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1) ไม่มีการกำหนดกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงองค์การให้สอดคล้องกับภารกิจของ ทต. ที่อาจจะได้รับมอบหมายหรือต้องดำเนินการในอนาคต เช่น การจัดการภัยพิบัติ การบริการประชาชนผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล เป็นต้น กิจกรรมหรือแผนดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่ทำต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงที่เป็น อบต. เช่น โครงการพัฒนาบุคลากรที่มีลักษณะเหมือนเดิมไม่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือปัญหา

1.2) ไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบใหม่ เมื่อมีการยกฐานะองค์กรแล้วบุคลากรทุกตำแหน่งยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ กสถ. กำหนด และคณะผู้บริหารชุดใหม่ไม่ได้มอบหมายภารกิจเชิงยุทธศาสตร์หรือภารกิจที่นอกเหนือจากงานประจำ ทำให้บุคลากรยังคงปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมที่กฎหมายกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.3) ขาดระบบการติดตามประเมินผลและแสวงหาข้อมูลใหม่ การติดตามข้อมูลต่าง ๆ ยังทำเป็นครั้งคราว ไม่มีระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทำให้ขาดข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและถูกต้องสำหรับวางแผนทำกิจกรรมการเปลี่ยนแปลง

สาเหตุที่ทำให้องค์กรไม่มีการเปลี่ยนแปลง อาจเป็นเพราะว่าภารกิจของ อบต. และ ทต. ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก ทำให้บุคลากรไม่เห็นถึงความแตกต่างดังกล่าว ประกอบกับผู้บริหารไม่ได้มีนโยบายและกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การปฏิบัติงานส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามงานประจำที่เคยทำมากกว่าที่จะริเริ่มโครงการใหม่ ๆ

ส่วนการเปลี่ยนแปลงแบบทันทีที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ โครงสร้างและระบบงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดจึงเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

2) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน เมื่อมีการยกฐานะเป็น ทต. แล้ว พบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก โดยมีสาเหตุมาจากการเตรียมความพร้อมทรัพยากรด้านบุคคลและการจัดการ ดังนี้

2.1) การจัดการด้านบุคคล พบว่าเมื่อมีการยกฐานะเป็น ทต. ภารกิจดังกล่าวประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นจาก 11 โครงการเป็น 13 โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แต่บุคลากรมีจำนวนลดลงจากการย้ายหรือโอน การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังใช้กำลังคนที่เป็นข้าราชการเป็นหลัก ทำให้การจัดการภารกิจบางอย่างขาดความยืดหยุ่น เช่น การทำแบบแปลนก่อสร้าง การสำรวจรังวัด เป็นต้น

2.2) การจัดการภารกิจ ไม่ได้แตกต่างจากช่วงที่เป็น อบต. การปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารและหลักวิศวกรรมศาสตร์ ทำให้แผนงาน/โครงการส่วนใหญ่เป็นไปตามภารกิจประจำและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากกว่างานยุทธศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3) ภารกิจการบริการสาธารณสุข เมื่อยกฐานะเป็น ทต. พบว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงที่เป็น อบต. เนื่องจากมีเหตุผล ดังนี้

3.1) ภารกิจสาธารณสุข ของ ทต. ไม่ได้แตกต่างจาก อบต. มากนัก มีเพียงภารกิจการรักษาความสะอาดตาม พรบ.รักษาความสะอาด ที่ทำให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

3.2) การจัดการบุคคล พบว่าจำนวนบุคลากรไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพนักงานเก็บขยะ เนื่องจากในพื้นที่มีปริมาณขยะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3.3) การจัดการภารกิจ ไม่มีการกำหนดแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับปัญหาหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เช่น ปัญหาขยะ เป็นต้น แผนงาน/โครงการยังคงมีลักษณะเหมือนช่วงที่เป็น อบต.

ดังนั้น ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดจากการเตรียมความพร้อมด้านบุคคลและการจัดการ รวมถึงระบบการบริหารจัดการยังเป็นระบบราชการที่เน้นระเบียบกฎหมายมากกว่าผลสัมฤทธิ์ การเปลี่ยนแปลงจึงต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาองค์การ ได้แก่ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management : RBM) เช่น การจัดระบบงบประมาณและการบริหารงานบุคคลแบบมุ่งเน้นผลงาน (Planning Programming Budgeting System /Performance Management) เช่น ปรับแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานด้านงบประมาณ คน มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการหรือระเบียบกฎหมาย ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงของ ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา

5.2.4 การรักษาผล (Refreezing)

แนวคิดการเปลี่ยนแปลงระบุว่าขั้นตอนการรักษาผลเป็นการทำให้ผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีความมั่นคงและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรในระยะยาว หรือกล่าวอีกนัย คือ เป็นการทำให้การเปลี่ยนแปลงเชิงบวกคงอยู่กับองค์กรตลอดไปจนกว่าจะมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์กรอีกครั้งหนึ่ง

ผลการศึกษาพบว่าในขั้นตอนนี้อยู่ในช่วงหลังจากที่ยกฐานะมาเป็น ทต. เรียบร้อยแล้ว 1 ปี (พ.ศ. 2564) โดยพบว่า ทต.คอกกระบือ ไม่ได้มีการรักษาผลตามแนวคิดดังกล่าว โดยมีเหตุผล ดังนี้

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model)	**สิ่งที่ไม่มีการรักษาผล**	**เหตุผลที่ขาดการรักษาผล**
3) การรักษาผล (Refreezing) - ส่งเสริมค่านิยมใหม่ให้กับบุคลากร - มีระบบการสรรหาและจูงใจที่เหมาะสม - มีระบบการบริหารจัดการบนพื้นฐานของข้อมูล	- องค์กรมุ่งงานเพื่อสร้างการยอมรับของประชาชนตามนโยบายผู้บริหาร - ขาดระบบการสรรหา/จูงใจบุคลากรที่เหมาะสม - ขาดระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศ - ขาดการติดตามประเมินผล	- ไม่มีการทำกิจกรรมการเปลี่ยนแปลง - ขาดวิธีการสรรหาบุคลากรที่ยืดหยุ่นคล่องตัว - ระบบการให้ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหาร - ขาดระบบการจัดเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
	สิ่งที่ไม่มีการรักษาผล	**เหตุผลที่ขาดการรักษาผล**
	- โครงสร้าง ภารกิจและงบประมาณ	- เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ตารางที่ 42 ความแตกต่างระหว่างแนวคิดกับผลการศึกษาด้านการรักษาผล

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทต.คอกกระบือ ไม่ได้มีการรักษาผล โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) ภาพรวมขององค์กร พบว่า ทต.คอกกระบือ มีแผนงาน/โครงการพัฒนาบุคลากร แต่เมื่อพิจารณาโครงการในภาพรวมพบว่าแผนงาน/โครงการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือปัญหาขององค์กร และไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ทำให้การพัฒนาบุคลากรไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

นอกจากนี้ ยังขาดระบบการสรรหาบุคลากรและการจูงใจบุคลากรที่มีผลการปฏิบัติงานดีให้อยู่กับองค์กร เนื่องจากไม่มีอำนาจในการสรรหาบุคลากรได้เองและการให้รางวัลค่าตอบแทนยังขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารหรือหัวหน้างานเป็นหลัก

สำหรับการรักษาผลการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การรักษาระบบงบประมาณ โครงสร้างและภารกิจ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการรักษาผลในด้านอื่นไม่มีการดำเนินการ เนื่องจากไม่ได้ทำกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ต้น

2) ภารกิจโครงสร้างพื้นฐาน พบว่าไม่มีการรักษาผลการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีเหตุผลดังนี้

2.1) ไม่มีการทบทวนหรือปรับปรุงภารกิจให้สอดคล้องกับงานโครงสร้างพื้นฐานที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น การตรวจสอบอาคารและโรงงานอุตสาหกรรมจำนวน 490 แห่ง ในพื้นที่ให้ได้มาตรฐาน เป็นต้น เนื่องจากการทำงานยังคงเป็นไปตามระบบราชการ

2.2) ขาดการจัดกำลังคนให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่มากขึ้น ทำให้มีบุคลากรขอย้ายหรือโอนอย่างต่อเนื่อง และหน่วยงานไม่สามารถสรรหาข้าราชการได้ต้องรอหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการ ปัญหาดังกล่าวทำให้บุคลากรต้องรับผิดชอบงานหลายด้าน และขาดวิธีการทดแทนกำลังคนที่ยืดหยุ่น เช่น การจ้างเหมาบริการเอกชนในภารกิจก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น

3) ภารกิจการบริการสาธารณสุข ไม่มีการรักษาผลการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีเหตุผล ดังนี้

3.1) ขาดการทบทวนภารกิจและระบบการทำงาน เห็นได้จากแผนงาน/โครงการด้านสาธารณสุขที่บรรจุในข้อบัญญัติตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2564 แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงการส่วนใหญ่ยังคงยึดตามที่กำหนดไว้ในช่วงที่เป็น อบต. ซึ่งขาดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การแก้ปัญหาขยะ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้การขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริการสาธารณสุขยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.2) ขาดการสร้างการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนา โดยเฉพาะปัญหาขยะที่แนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันยังคงเน้นการจัดการขยะตามวิธีเดิม คือ ทต. เป็นหน่วยงานกำจัดขยะและเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากประชาชนในพื้นที่ การแก้ปัญหาแบบนี้ทำให้การพัฒนาขาดความยั่งยืน เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน

ดังนั้น การแก้ปัญหาในขั้นตอนของการรักษาผลจึงต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาองค์การแบบผสม โดยนำจุดแข็งของ ทต. ที่มีรายได้จากการจัดเก็บสูงมาใช้ในการแก้ปัญหา ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาด้านบุคคล ควรใช้วิธี Outsource หรือจ้างเหมาบริการเอกชนเพื่อทดแทนกำลังคนในภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจด้านสาธารณสุขที่มีปัญหาขาดแคลนบุคลากร ซึ่งจะช่วยลดปัญหาขาดแคลนบุคลากรได้ส่วนหนึ่ง 2) การแก้ปัญหาระบบบริหารจัดการ ควรมีการรื้อปรับระบบงาน (Business process reengineering) เพื่อให้ระบบการทำงานมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับภารกิจและปัญหาที่เปลี่ยนไป เช่น การทบทวนแผนงาน/โครงการและภารกิจการบริการสาธารณสุขให้มีความสอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ เป็นต้น 3) สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาด้านสาธารณสุข (Co-production) เพื่อให้การจัดการปัญหามีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น เช่น ปัญหาขยะ

แนวคิดในการจัดการปัญหาดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดการเปลี่ยนแปลงองค์การของ ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา และสุนทรชัย ชอบยศ ที่เสนอว่าหากองค์การมีระบบการทำงานแบบระบบราชการควรนำเทคนิคการรื้อปรับระบบ (Business Process Re-engineering : BPR) ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ (ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา) และควรสร้างความร่วมมือกับชุมชนในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อลดปัญหาทางการคลังและปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (สุนทรชัย ชอบยศ, 2555)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2.5 ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจการบริการสาธารณสุข

เมื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อภารกิจดังกล่าวพบว่า มีทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก	ผลกระทบเชิงลบ
1. มีงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น	1. การบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง
2. สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ได้มากขึ้น	2. การบริหารจัดการภารกิจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กร
3. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น	

ตารางที่ 43 ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบของการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบล

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าการยกฐานะ อบต. เป็น ทต. ทำให้เกิดผลกระทบเชิงบวกและลบ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงองค์กรบางอย่างไม่สามารถปรับตัวได้ทันตามการยกฐานะองค์กร ดังนี้

1) ผลกระทบเชิงบวก ทำให้ ทต. มีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น เช่น สามารถกู้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น หรือมีอำนาจในการรักษาความสะอาดตามกฎหมายมากขึ้น เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบทันที (Radical Change) ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเอื้อต่อการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ผลกระทบเชิงลบ ทำให้ ทต. ไม่สามารถบริหารงานบุคคลและปรับระบบบริหารจัดการภายในองค์กรให้สอดคล้องกับการยกฐานะได้ทันตามเป้าหมายที่กำหนด เนื่องจากระบบการบริหารจัดการขององค์กรยังมีลักษณะแบบ OPM เช่น การจัดการปัญหาขยะตามระเบียบวิธีการของระบบราชการ เป็นต้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องใช้กลยุทธ์การพัฒนาองค์กรแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้บุคลากรขององค์กรได้มีเวลาในการปรับตัวและเรียนรู้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงต่อไปในเนื้อหาถัดไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) การกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารของ ทต. ควรกำหนดนโยบายการเปลี่ยนแปลงองค์กรในระยะยาว 5 ปี เพื่อให้บุคลากรทราบแนวทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาระบบบริหารจัดการภายในที่ยังขาดความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และผลสัมฤทธิ์ เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนบุคลากรและหน่วยงานภายในให้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ใน

การให้บริการประชาชนหรือปฏิบัติงาน การทบทวนภารกิจ กระบวนการและขั้นตอนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น โดยอาจจัดทำโครงการประชุมมอบนโยบายให้กับบุคลากร และมีการสื่อสารนโยบายไปยังบุคลากรทุกระดับเป็นระยะ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความต่อเนื่อง

2) การวางแผนยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง เนื่องจากปัจจุบัน ทต.คอกกระบือ ยังไม่มีการกำหนดแผนดังกล่าวซึ่งจะทำให้องค์กรไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายในอนาคตได้ ดังนั้น ทต. จึงควรจัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงในระยะ 5 ปี โดยมุ่งเน้นให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารจัดการ การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และการบริหารงานบุคคลเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่องค์กรมีอยู่ และควรให้บุคลากรทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและแผน ซึ่งจะช่วยให้บุคลากรเกิดความผูกพันต่อแผนและเป้าหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อกำหนดแผนยุทธศาสตร์แล้ว ควรกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อให้การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ควรนำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการดังกล่าวมากำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPI) ของสำนัก/กองและบุคลากรควบคู่กัน เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนัก/กองและบุคลากรมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลง

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) การนำระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ (Result-based-management) เนื่องจากปัจจุบันการบริหารจัดการขององค์การไม่ได้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นไปตามภารกิจประจำและเน้นระเบียบขั้นตอนการทำงานมากเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ แผนงาน/โครงการส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

ดังนั้น ทต. ควรนำระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหารงาน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการ ดังนี้

1.1) จัดทำโครงการพัฒนาระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยเริ่มจากปรับระบบงบประมาณและการบริหารงานบุคคลในภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และเป้าหมาย เช่น การเสนอขอรับงบประมาณด้านสาธารณสุข เพื่อทำโครงการต้องระบุเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน

1.2) มีการติดตามประเมินผลภารกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การทำงานสอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2) การปรับแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ กำหนดให้กองช่างและกองสาธารณสุขฯ ทบทวนแผนงาน/โครงการในปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและปัญหาที่เปลี่ยนไป เช่น ปรับโครงการสาธารณสุขที่ไม่จำเป็นเพื่อนำไปใช้ในการจัดการปัญหาโรคโควิด-19 เป็นต้น

3) การจ้างเหมาบริการจากเอกชน เนื่องจากปัจจุบันภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจด้านสาธารณสุขมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ซึ่งมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถสรรหาและแต่งตั้งข้าราชการได้เอง ทำให้บุคลากรมีภาระงานมากขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายลดกำลังคนภาครัฐเพื่อประหยัดงบบุคลากร Outsource ทต. จึงควรใช้จุดแข็งด้านงบประมาณมาใช้ในการจ้างเหมาเอกชน เพื่อทำภารกิจดังกล่าว เช่น จ้างเอกชนทำแบบแปลนก่อสร้าง การสำรวจรังวัด หรือจ้างเอกชนในการกำจัดขยะที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น

4) การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น (Co-production) โดยเฉพาะภารกิจด้านสาธารณสุขที่มีปัญหาขยะมากขึ้น ซึ่งปัจจุบัน ทต. ยังไม่มีแผนงาน/โครงการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำจัดขยะ ทำให้ต้องเสียงบประมาณในการกำจัดขยะมากขึ้นทุกปี ดังนั้น จึงควรทำโครงการส่งเสริมให้ชุมชนกับ ทต. ร่วมกันกำจัดขยะ เช่น โครงการธนาคารขยะ เป็นต้น

5) การรื้อปรับระบบงาน (Reengineering) ปัจจุบันภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจด้านการบริการสาธารณสุขยังขาดการทบทวนภารกิจและวิธีการทำงาน ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้กองช่างและกองสาธารณสุขมีการทบทวนภารกิจและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ เป้าหมายและปัญหาใหม่ ๆ และมีการติดตามประเมินผลการทำงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับปรับปรุงภารกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย ทต. อาจทำโครงการปรับปรุงภารกิจของกองช่างและกองสาธารณสุขฯ ในระยะกลางและระยะยาว เพื่อพิจารณาว่างานส่วนใดที่ควรทำเอง และงานส่วนใดที่สามารถทำร่วมกับชุมชนและเอกชน ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.3.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการศึกษาขอบเขตการยกฐานะในด้านอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น การเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดบริการสาธารณะในภารกิจอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้การศึกษาเกี่ยวกับการยกฐานะ อบต. เป็น ทต. มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

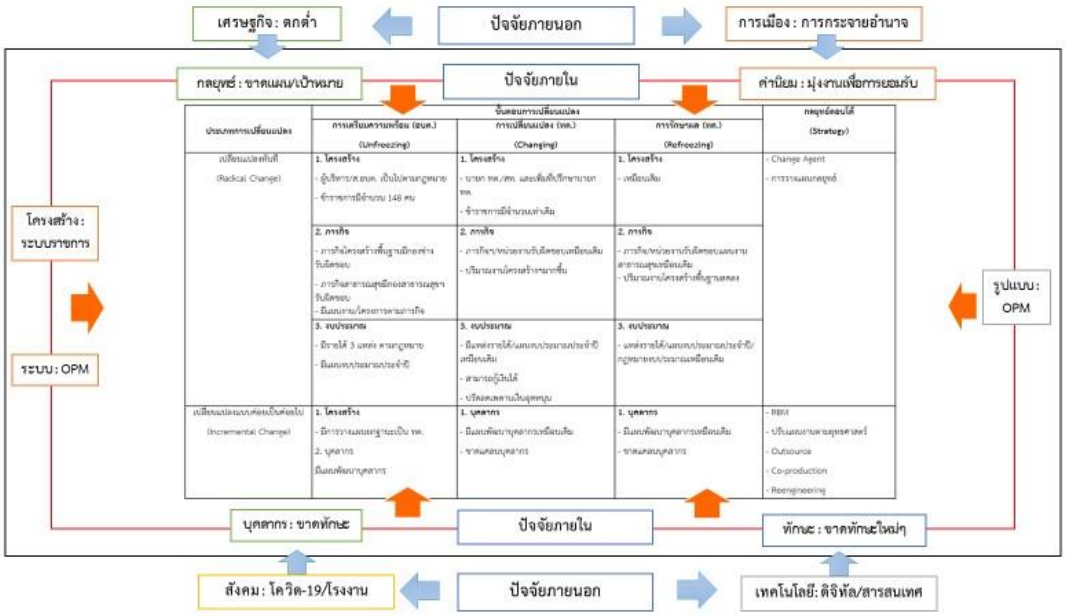
2) ควรศึกษาประเด็นประสิทธิผลของการยกฐานะ อบต. เป็น ทต. ว่าหลังจากยกฐานะเป็น ทต. เรียบร้อยแล้ว ทต. สามารถจัดบริการสาธารณะได้ตามความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) ควรใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณผสมผสานกับเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงปริมาณที่สามารถวัดได้ เช่น การสอบถามความเห็นของประชากรในพื้นที่ต่อระดับประสิทธิผลในการยกฐานะ อบต. เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผลการศึกษามีความครบถ้วนสมบูรณ์และน่าเชื่อถือมากขึ้น

4) ควรศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการศึกษาที่ครอบคลุมมากขึ้น เนื่องจากการวิจัยนี้ใช้กลุ่มตัวอย่างหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นบุคลากรภายในองค์กรเท่านั้น ทำให้ผลการศึกษาที่ได้ส่วนใหญ่มาจากมุมมองของบุคลากรภายใน ทต. เป็นหลัก

5) ควรศึกษาข้อมูลประชากรแฝงที่แท้จริง ยังเป็นข้อมูลประมาณการ ทำให้ข้อมูลการศึกษายังไม่ชัดเจน

5.4 บทส่งท้าย



ภาพที่ 7 สรุปกระบวนการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ เป็นเทศบาลตำบล

จากคำถามการวิจัยที่ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลง อบต.คอกกระบือ เป็น ทต. เป็นไปตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) หรือไม่ อย่างไร จะเห็นได้ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งส่วนที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับตัวแบบการเปลี่ยนแปลง (Change Model) ดังนี้

1) การเตรียมความพร้อม (Unfreezing) พบว่า อบต.คอกกระบือ ไม่มีการกำหนดเป้าหมายและแผนการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด มีเฉพาะเรื่องของโครงสร้างและตำแหน่งข้าราชการ/ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีการเตรียมความพร้อม ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนด้านบุคลากรและ

การจัดการไม่มีการเตรียมความพร้อมแต่อย่างใด บุคลากรและระบบบริหารจัดการยังเป็นระบบราชการแบบเดิม (OPM)

2) การเปลี่ยนแปลง (Changing) ในภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะโครงสร้าง ชื่อตำแหน่งบุคลากรและงบประมาณเท่านั้น สำหรับภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและภารกิจสาธารณสุขไม่มีกิจกรรมการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด แผนงาน/โครงการและบุคลากรยังคงทำงานเหมือนช่วงที่เป็น อบต. เนื่องจากภารกิจของ ทต. มีความแตกต่างจาก อบต. ไม่มากนัก จึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

3) การรักษาผล (Refreezing) พบว่าไม่มีการรักษาผลแต่อย่างใด เช่น ไม่มีระบบการสรรหาและจูงใจบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และขาดการติดตามประเมินผลด้านภารกิจและปัญหา ทำให้ระบบการทำงานของกองช่างและกองสาธารณสุขยังคงเป็นระบบราชการแบบเดิม (OPM) ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีนวัตกรรมและไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรและการจัดการที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งการเปลี่ยนแปลงแบบทันที (Radical Change) เช่น โครงสร้าง งบประมาณและภารกิจ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายและเป็นพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ส่วนการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) ซึ่งยังไม่เกิดขึ้น เช่น การพัฒนาบุคลากร การปรับระบบบริหารจัดการ เป็นต้น เป็นสิ่งที่ต้องอาศัยเวลาปรับตัวและเรียนรู้ เนื่องจากระบบบริหารจัดการและวัฒนธรรมองค์กรยังมีลักษณะเป็น OPM

แนวทางในการเปลี่ยนแปลงองค์กรจึงต้องใช้กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาขององค์กร จากนั้นจึงค่อยริเริ่มพัฒนาองค์กรแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้แนวทางการบริหารงานแบบ NPM เช่น การวางแผนกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลง การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจ้างเหมาเอกชน (Outsource) การรื้อปรับระบบงาน (Reengineering) เป็นต้น กลยุทธ์เหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรเกิดการปรับตัวและเรียนรู้ และทำให้การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรจาก อบต. เป็น ทต. ในภารกิจโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณสุขเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บรรณานุกรม

Fullan, M. (1985). Change Processes and Strategies at the Local Level.

Lewin, K. (1951). *Field Theory and Leaning Ind. Cartwright Field theory in Social Science : Selected Theoretical*. Harper and Row.

Millett, J. D. (1954). *Management in the Public Service*. Mc Graw Hill Book Company.

Weber, M. (1966). *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press.

เลื่อมใส ใจแจ้ง. (2546). สมาคมสันติบาตรเทศบาลแห่งประเทศไทย. บพิธการพิมพ์.

โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. วิญญูชน.

โกศล สอดส่อง. (2556). นโยบายการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์]. ปทุมธานี.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. http://www.dla.go.th/work/abt/

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2541). การจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน. ไทยวัฒนาพานิช.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. บริษัทพิฆเนศพริ้นท์ติ้งเซ็นเตอร์จำกัด.

ธงชัย สมบูรณ์. (2549). การบริหารและจัดการมนุษย์ในองค์กร. ปราชญ์สยาม.

นุกูล อุบลบาน. (2553). การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) : การปรับเปลี่ยนคนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ. วารสารรามคำแหง.

บุญใจ ศรีสถิตย์นรากูร. (2551). ภาวะผู้นำและกลยุทธ์การจัดการองค์การพยาบาลในศตวรรษที่ 21. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา. CHANGE MANAGEMENT-MGMT625.

วิญญู อังคณารักษ์. (2519). การปกครองท้องถิ่น. ธพิทวัฒนการพิมพ์.

สุธางค์ สีเนหา. (2552). ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงตาล อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง ต่อการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่]. เชียงใหม่.

สุนทรชัย ชอบยศ. (2555). เทศบาลตำบล: ผลกระทบภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะ (1).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	เบญญาภา แกมทอง
วัน เดือน ปี เกิด	1 ธันวาคม 2537
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ที่อยู่ปัจจุบัน	63/89 หมู่ที่ 6 ซอย 74/1 ถนนเอกชัย แขวงบางบอน เขตบางบอน กรุงเทพมหานคร 10150

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY