

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของ เทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
3. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน
5. ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงาน
6. แนวคิดทฤษฎีทางรัฐศาสตร์
7. ความเป็นมาของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

กู๊ด (Good. 1973 : 339 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 13) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่

นันทนถิติ (Nunnally. 1959 : 285-286 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 14) ได้ให้ความเห็นว่าทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปที่เกี่ยวกับตัวเราและความคิดเห็นนั้นยังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgement) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมากในเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) ความสามารถ (Perference) และสรุปได้ว่าเรามักใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ

ฮิลการ์ด (Hilgard. 1962 : 626 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 :14) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการพิจารณาตัดสินใจ หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น

เฮอร์นบี้ แกทเทนบี้ และเวคฟิลด์ (Henby, Gatenby and Wakefield. 1968 : 682 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความเชื่อหรือการลงความเห็นที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริงหรือคือความเห็นในบางอย่างที่อาจเป็นจริงได้

อิงเกล และสเนลโกรฟ (Engle and Snellgrove. 1969 : 593 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูดเป็นการสรุป โดยลงความเห็น โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

โคลาซา (Kolasa. 1969 : 386 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากกรณีแวดล้อม

(Circumstance) หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลจากความโน้มเอียง (Predisposition) ความโน้มเอียงนี้เองที่ทำให้บุคคลปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่า โครงสร้างทัศนคติ (Attitude structure) ดังนั้น ทัศนคติจึงเป็นพื้นฐานของความคิดเห็นและมีอิทธิพลต่อการแสดงออก ส่วนทัศนคตินั้น คือ ความโน้มเอียง ในการแสดงออกของบุคคลต่อบุคคลอื่น สถานที่ สภาพแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบ

โคเลสนิค (Kolesnik. 1970 : 296 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความเห็นที่เกิดจาก ข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่นๆ อาจไม่เห็นด้วยทุกคนก็ได้ ความเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และมีอยู่เป็นเวลาอันสั้นเรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่ไม่พอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย และเกิดขึ้นได้อย่างง่ายแต่สลายตัวเร็ว

เบสท์ (Best. 1977 : 169 ; อ้างถึงใน เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูด

ดันแคน (Duncan. 1971 : 135 ; อ้างอิงจาก เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสินโดยบุคคล ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริง

ของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วๆ ไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันไป

พจนานุกรม Webster's New World Dictionary (1967 : 1254 : อ้างถึงใน เสนาะ ตีเขาว. 2543 : 52) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการประเมินค่าความรู้สึกรหรือการคาดการณ์ ในเรื่องคุณภาพหรือคุณค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ของบุคคล และการที่จะยอมรับความเห็นนั้นๆ ต้องมีการพิจารณาหรือถกเถียงเพื่อหาข้อสรุปของความแตกต่างกันในเรื่องทฤษฎีและความเชื่อมั่นนั้นก่อน

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

ประกาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 3) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาอย่างแข็งต่อสถานการณ์ภายนอก

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2522 : 20) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

สุโท เจริญสุข (2524 : 58-59) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นสภาพความรู้สึกทางด้านจิตใจที่เกิดจากประสบการณ์และการเรียนรู้ของบุคคล เป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่ชอบ ไม่ชอบ หรือเฉยๆ

พัชนี วรกวิน (2526 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ ซึ่งเป็นความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ต่อสิ่งแวดลอมในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ

สุชา จันทร์เอม (2527 : 8) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคลแต่เป็นลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเท่ากับทัศนคติ คนเราจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและความคิดเห็นจะเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

ประสาธ หลักศิลา (2529 : 398-399) สรุปว่า มติหรือความคิดเห็นต่างๆ ของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวันของคนเรา แต่คนเรามีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลทำให้คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

จากความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึคนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจ ในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นๆ ก็ได้

## 2. การจำแนกประเภทความคิดเห็น

เรมเมียร์ (Rammecr. 1954 : 6-7 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 12) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด เชิงลบสุด (Extremeness) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบรังเกียจ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

3.1 มูลเหตุของความคิดเห็น มี 2 ประการ ดังนี้ (ฟอสเตอร์. Foster. 1953 : 119 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 16)

1.3.1 ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล หมู่คณะ เรื่องราวต่างๆ หรือ สถานการณ์ ความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคลจากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรงและจากการได้ยินได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่าย หรืออ่านจากหนังสือโดยไม่ได้พบเห็นของจริง ถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม

1.3.2 ระบบค่านิยม และการตัดสินใจค่านิยม เนื่องมาจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่มมีค่านิยมและการตัดสินใจค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่งต่างๆ แตกต่างกัน

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นดังนี้คือ (ออสแคมป์. Oskamp. 1977 : 119-133 : อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 18)



3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและสรีระ คือ อวัยวะต่างๆ ของบุคคลที่ใช้รับรู้ ความคิดปกติของอวัยวะ ความบกพร่องของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็น ไม่ติดต่อ บุคคลภายนอก

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเอง หรือ ได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความฝังใจ และเกิดจากความติดต่อ ประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

3.2.3 อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิด และให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

3.2.4 ทักษะคิดและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโตย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิง หรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียนหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

3.2.5 สื่อมวลชน คือ สื่อต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ดังนั้นสื่อเหล่านี้ซึ่งได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จึงเป็นปัจจัยอันหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

3.3 สิ่งที่มีอิทธิพลทำให้ความคิดเห็นแตกต่างกันประกอบด้วย (ชาติชาย โทณูสินธิติ. 2529 : 15 ; อ้างอิงจากประมวล พูนสิงห์. 2536 : 14)

3.3.1 การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมีมากกว่าปัจจัยอื่นๆ เพราะครอบครัวเป็นสถาบันสังคมแห่งแรกของบุคคล

3.3.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้อง บุคคลเมื่ออยู่ในกลุ่มใด หรือสังคมใด ก็จะมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้นๆ กลุ่มเป็นส่วนผลักดันให้บุคคลมีการเรียนรู้โดยตรง

3.3.3 วัฒนธรรมประเพณี บุคคลเมื่อได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและประเพณีใด ย่อมปฏิบัติไปตามวัฒนธรรมประเพณีนั้นๆ และมักจะมีความคิดเห็นต่อวัฒนธรรมและประเพณีของตนไปในทางที่ดี

3.3.4 การศึกษา ระดับการศึกษามีอิทธิพลมากต่อการแสดงความคิดเห็น เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล

3.3.5 สื่อมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นของบุคคล เพราะว่าจะเป็นสื่อในการสร้างความคิดทั้งด้านบวกและด้านลบได้

#### 4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไปมีส่วนประกอบ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็นระดับสูง-ต่ำ มาก-น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้นโดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม (Thomas and John . 1959 : 234 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 14)

เบสท์ (Best. 1977 : 171 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นก็คือ การแสดงให้เห็นถึงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะสามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้หรือไม่ ความคิดเห็นที่วัดออกมาได้นั้นจะทำให้ผู้บริหารเห็นสมควรหรือไม่เห็นสมควร ในอันที่จะดำเนินตามนโยบายหรือลัทธิไป

มอร์แกน และคิง (Morgan & King. 1971 : 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก. 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า การที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านข้อความหรือเขียน ข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นว่าการสัมภาษณ์หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถามและถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น หมายถึง การวัดระดับความรู้สึกนึกคิด ของบุคคลเพื่อให้ทราบระดับความคิดเห็น ว่าอยู่ในระดับมาก-ปานกลาง-น้อย โดยใช้แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจต่างๆ ของรัฐได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น มีผู้รู้ได้ให้คำนิยามความหมายคำว่า การกระจายอำนาจดังนี้

ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2542 : 18) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 แนวทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งมีความหมายใน 2 ลักษณะ อันได้แก่

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตแต่ละท้องถิ่นและ ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะ จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานเหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทางที่ 2 แนวทฤษฎีใหม่ เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ ควรจะพิจารณาว่า อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอยู่ที่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กร ปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวกันเรียกว่ารวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่หลาย องค์กรเรียกกongค์การเหล่านี้ว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

วรพจน์ วิสฤตพิชญ์ (2543 : 12 ; อ้างอิงจาก ปิยะนุช เงินคล้าย. 2546 : 11-14) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และอย่างอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลางการกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีลักษณะ 5 ประการดังนี้

1.1 เกิดการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎร หรือประโยชน์ของมหาชน (Public interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ และความต้องการของกิจการที่ทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติและ กิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบ จัดทำกันเองอย่างอิสระเพราะราษฎรในท้องถิ่น ย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นถึงปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหา การตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

1.2 กฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดให้ไว้ และสนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีความสามารถมีสิทธิและหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

1.3 องค์การหรือผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสามารถทำหน้าที่จัดการ นิติบุคคลได้อย่างเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

1.4 บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์กร หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้ จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องเป็นอิสระทางการเงิน คือ มีแหล่งรายได้และอำนาจจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดกิจการอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน อิสระทางการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจัดการกิจการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและทั่วถึง จะต้องอาศัยเงินอุดหนุนเป็นเรื่องบิบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำกิจการท้องถิ่นไปในทิศทางที่ส่วนกลางต้องการ

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การโอนกิจการสาธารณะบางกิจการ จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานรับผิดชอบโดยจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจ รูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบจะจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยี หรือ ที่ต้องอาศัยความคล่องตัวสูงและไม่อยู่ภายใต้ระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2540 : 12) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้

2 ลักษณะ คือ



ลักษณะที่ 1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่นเอง และมีอิสระบางประการในการปกครอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ สุขาภิบาล เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบองค์การสาธารณะ จัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรทัศน เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการกระจายอำนาจมีความหมายได้เป็น 2 แนว คือ

1. ความหมายตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม ซึ่งความหมายตามแนวทฤษฎีนี้ มีความเชื่อว่าการกระจายอำนาจจะมีความหมายใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปให้กับท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นดำเนินงานบริหารจัดการอันเป็นกิจการสาธารณะ และกิจการนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียของราษฎรในท้องถิ่น ได้ตามความพร้อมตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ จากองค์การปกครองส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ของชุมชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การโอนกิจการบางอย่างซึ่งกิจการนั้นเป็นกิจการสาธารณะ ซึ่งรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ไปให้กับหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างอิสระแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งกิจการที่โอนตามความหมายของการกระจายอำนาจตามกิจการนี้ ส่วนมากจะเป็น กิจการที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญในสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นพิเศษ

## 2. ความหมายของแนวทฤษฎีใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับความหมายตามแนวทฤษฎีนี้ เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดไปให้องค์การอื่นๆ โดยอำนาจเหล่านั้นไม่ตกอยู่กับองค์กรเพียงองค์กรเดียวความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวทฤษฎีใหม่นี้คือ

2.1 การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังองค์กรระดับต่ำ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างและอำนาจของหน่วยงานทางการเมืองการปกครอง การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ

และดำเนินการไปให้กับหน่วยงานระดับต่ำ เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพอย่างสูงสุด เป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการบริหาร และทำให้หน่วยงานที่รับมอบอำนาจมีความเป็นอิสระในการวางแผน รวมทั้งการบริหารกิจกรรมอื่นๆ ตามภารกิจของหน่วยงานด้วย

2.2 การกระจายอำนาจทางการปกครอง ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ (2540 : 14-15) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการบริหาร โดยทั่วไปมี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การแบ่งอำนาจการปกครอง (Deacon contraption) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายงานให้ภายใต้เขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยให้มีอำนาจใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนการริเริ่มตามกรอบแห่งนโยบายของรัฐที่วางไว้

กรณีที่สอง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการตัดสินใจด้านการปกครอง และการบริหารในเขตพื้นที่ด้วยตนเอง ลักษณะการกระจายอำนาจดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ องค์การที่ได้รับกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการและมีสภาพเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจออกกฎหมายข้อบังคับ และบัญชาบุคคล เพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในอาณาเขตตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ โดยทั่วไปแล้วการกระจายอำนาจรัฐ มี 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบบ่งบอกถึงระดับของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจแบบมีการควบคุมจากส่วนกลาง (Controlled decentralization) หมายถึง รัฐมอบอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการเอง โดยมีการควบคุมกำกับจากรัฐทุกขั้นตอน

2. การกระจายอำนาจแบบรัฐราษฎร์ร่วมดำเนินการ (Co-operative decentralization) มีความหมายเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก หมายถึง รัฐมอบหมายให้องค์การปกครองท้องถิ่นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจการ ตั้งแต่ร่วมกำหนดนโยบายวางแผน และปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตามประเมินผล ลักษณะที่สอง แบ่งระดับความรับผิดชอบของการปฏิบัติงานในบางขั้นตอนมอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตัดสินใจดำเนินการบางขั้นตอนมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการ

3. การกระจายอำนาจแบบมีอิสระในการตัดสินใจ และรับผิดชอบ  
 คำเนินการด้วยตนเอง (Local – self decision making) หมายถึง รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่น  
 ตัดสินใจกำหนดนโยบาย วางแผนดำเนินงานปฏิบัติตามแผน และควบคุมกำกับให้บรรลุ  
 วัตถุประสงค์ตามที่ท้องถิ่นกำหนด โดยอิสระ

## แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

### 1. ความเป็นมาของเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล  
 ขึ้นในกรุงเทพก่อนเมื่อ พ.ศ. 2440 และได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116  
 (พ.ศ. 2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะ  
 กำหนดให้มี ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม 2448 พระองค์  
 ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น  
 แห่งแรกของประเทศไทย การจัดตั้งสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการ  
 ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ส่วนมากเป็นข้าราชการ และยังไม่มียานาจ  
 ที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น

ต่อมาใน พ.ศ. 2496 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปแบบใหม่ขึ้นโดยตรา  
 พระราชบัญญัติ การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น เรียกว่า “การจัดบำรุงสถานที่  
 ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในแถบชายทะเลที่มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบล  
 หัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสภาดังกล่าวเป็น  
 ข้าราชการ ซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด อย่างไรก็ตามรูปแบบ  
 การปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปมากนัก

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงจัดการปกครอง  
 ท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายแผนงาน โครงการ  
 พร้อมด้วย ร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำเข้าไป  
 ศึกษาในที่ประชุมเสนาบดีซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่  
 เมื่อพระราชทาน ไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว อาจเกิดผลเสียมากกว่า จึงควรที่จะ  
 ให้การศึกษาแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎร ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาล เป็นครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาล เมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 จนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไข เพิ่มเติมหลายครั้ง ครั้งที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ซึ่ง ได้ให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

## 2. การจัดตั้งเทศบาล

2.1 ประเภทเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้มีเทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งดังนี้

2.1.1 เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งไว้กว้างๆ ว่า ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2.1.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- 1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
- 2) ท้องถิ่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์คือ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.1.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- 1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้
- 3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2.2 การบริหารองค์การเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือรูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี การเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง ดังนี้

2.2.1 การเลือกรูปแบบขององค์การบริหารเทศบาล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาล ใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี



2.2.2 การนำไปใช้ ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

2.2.3 ระยะเวลาการร้องขอให้ทำประชามติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่า สามร้อยหกสิบวัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว

### 3. การจัดองค์การเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งรูปแบบการบริหาร กิจการเทศบาลเป็น 2 รูปแบบคือ การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีและการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งจะเป็นการบริหารในรูปแบบใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยการจัดทำประชามติ

3.1 การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

3.1.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 3 ประการ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้ การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สภาเทศบาล มีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภา เทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็น คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และ คณะกรรมการวิสามัญ เป็น คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็น สมาชิก ซึ่งได้รับเลือกจากสภา เทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

3.1.2 คณะเทศมนตรี ในกรณีการบริหารกิจการของเทศบาลในรูปแบบ คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และ เทศมนตรีจำนวนตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อ รวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีได้ 3 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 4 คน และเทศบาลนคร ให้มี เทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน คณะ เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการ ของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดย นายกเทศมนตรีหรือ เทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อ เทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล ตาม บทบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ หรือ กฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

### 3.2 การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

3.2.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับการบริหารกิจการ เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับอำนาจหน้าที่มีข้อแตกต่างจากการบริหารกิจการ เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี บางประการดังนี้

1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุม คณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 4 ประการ คือ การแถลงนโยบายของ นายกเทศมนตรี ต่อสภาการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่เป็นการควบคุมไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี

3) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้ง ดังนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

3.2.2 นายกเทศมนตรี การบริหารกิจการเทศบาลในรูปนายกเทศมนตรี ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
  - 2) สั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
  - 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี
  - 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
  - 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
  - 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรไว้โดยกฎกระทรวง



แผนภูมิที่ 1 รูปแบบและองค์ประกอบของเทศบาล

ที่มา : (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ. 2543 : 12)



#### 4. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลดังกล่าวได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะดังนี้

4.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมี 2 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำและอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ ในแต่ละเทศบาลดังนี้

4.1.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ รายละเอียดดังตารางที่ 1 (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ. 2543 : 13-14)

ตารางที่ 1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้	4. การควบคุมสุกัณณะและอนามัยในร้านจำหน่ายโรงแรมหรสพและสถานบริการอื่น
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุม การก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีงามของ ท้องถิ่น		
9. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยหรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล		

4.1.2 อำนวยการที่อาจจัดทำ รายละเอียดดังตารางที่ 2 (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ.  
2543. 14-15)

## ตารางที่ 2 อำนวยการที่อาจจัดทำ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมือง ตามข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	4. ให้มีการบำรุงสถาน สงเคราะห์มารดาและเด็ก	

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่การพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

4.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายอื่น กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมากเช่น

4.2.1 พระราชบัญญัติป้องกันภยันอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2494

4.2.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

4.2.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484

4.2.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490

- 4.2.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493
- 4.2.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พุทธศักราช 2495
- 4.2.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พุทธศักราช 2498
- 4.2.8 พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พุทธศักราช 2499
- 4.2.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พุทธศักราช 2502
- 4.2.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503
- 4.2.11 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503
- 4.2.12 พระราชบัญญัติกาฬโรค พุทธศักราช 2508
- 4.2.13 พระราชบัญญัติกาฬโรค พุทธศักราช 2510
- 4.2.14 พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518
- 4.2.15 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522
- 4.2.16 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2522
- 4.2.17 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พุทธศักราช 2523
- 4.2.18 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523
- 4.2.19 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พุทธศักราช 2526
- 4.2.20 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช 2528
- 4.3 อำนาจหน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล เทศบาลมีอำนาจจะทำการนอกเขตเทศบาลโดย กิจการที่จะจัดทำนั้น จะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้
- 4.3.1 เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจ หน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน
- 4.3.2 เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ
- 4.3.3 เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 4.4 อำนาจหน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยการ ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้



4.4.1 บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็น  
สาธารณูปโภค

4.4.2 เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้น  
จดทะเบียนไว้ ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล  
หรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

4.4.3 เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.5 การจัดตั้งสหการ เป็นการจัดตั้งองค์การความร่วมมือกันระหว่างเทศบาล  
ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำประโยชน์ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยตราเป็น  
พระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ และการขุดเล็ก  
สหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

## 5. การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

5.1 บุคลากรของเทศบาล บุคลากรของเทศบาลประกอบด้วยพนักงานเทศบาล  
และ ลูกจ้าง

5.1.1 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำในเทศบาลและ  
ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ  
เทศบาล พนักงานเทศบาลเกิดขึ้นตามกฎหมายที่กำหนดไว้

5.1.2 ลูกจ้าง เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลอีกประเภทหนึ่ง เพื่อ  
ช่วยปฏิบัติงานของเทศบาล โดยได้รับค่าจ้างตอบแทนในหมวดงบประมาณอื่น ซึ่งถือปฏิบัติ  
ตามระเบียบที่กำหนดไว้

## 5.2 องค์การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

การบริหารงานบุคคลของเทศบาล เป็นระบบคณะกรรมการบริหารงานบุคคล  
ซึ่งมี 3 ระดับ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น เป็นผู้วางหลักและ  
ควบคุมการดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศ  
ทั้งนี้โดยคาดหวังที่จะให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารการปกครองประเทศเป็น  
สำคัญส่วนในระดับที่ต่ำกว่าลงไปนั้น ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลกลาง  
และลดหลั่นกันลงไปจนถึงในระดับจังหวัดที่มีเทศบาลอยู่

5.2.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ)

ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง กรรมการโดยการคัดเลือก ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการละ 1 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงาน ส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทน ให้มี สัดส่วนที่เหมาะสม แก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
  - 5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อ ส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ
  - 7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น
- 5.2.2 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแต่ละแห่งเป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันให้มีคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คนและปลัดเทศบาลจำนวน 3 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน

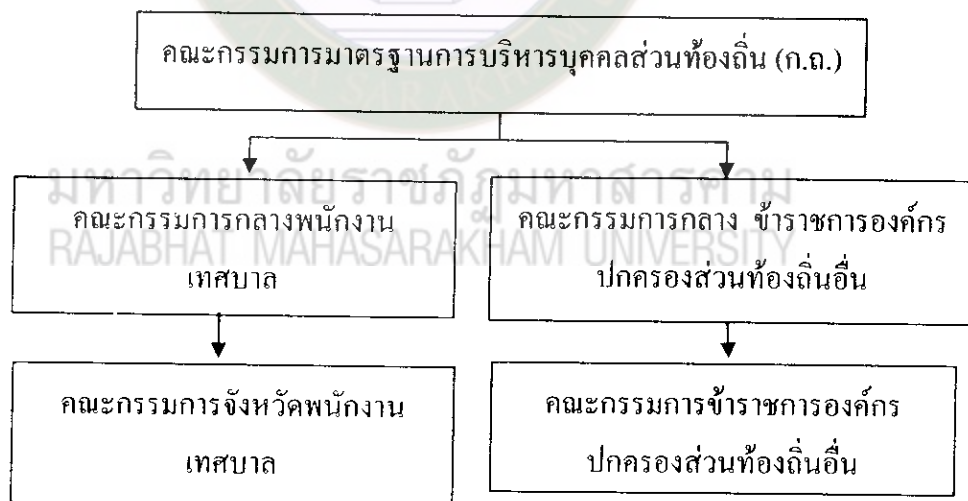
ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารงาน ท้องถิ่น ด้านการ  
บริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การ  
บริหารงานบุคคลของเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนพนักงานเทศบาล  
และผู้ทรงคุณวุฒิ
- 2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม  
เบื้องต้น สำหรับพนักงานเทศบาล
- 3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของ  
ตำแหน่ง
- 4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน  
และประโยชน์ตอบแทนอื่น
- 5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก  
การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้น  
เงินเดือน
- 6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการ  
ดำเนินการทางวินัย
- 7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- 8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์  
และการร้องทุกข์
- 9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการ  
บริหาร และการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล  
ในเทศบาล
- 10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ  
พนักงานเทศบาล
- 11) กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงาน  
เทศบาล
- 12) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็น  
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล

5.2.3 คณะกรรมการพนักงานเทศบาล เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ผู้แทนเทศบาลจำนวน 6 คน มาจากประธานสภาเทศบาล จำนวน 2 คน นายกเทศมนตรีจำนวน 2 คน ปลัดเทศบาลจำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารบุคคลในเทศบาล ในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับพนักงาน เทศบาล
- 2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานเทศบาล
- 3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- 4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล
- 5) กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานเทศบาล

การดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล



แผนภูมิที่ 2 องค์กรบริหารงานบุคคลของเทศบาล  
ที่มา : (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ. 2543 : 14)

## 6. การบริหารงานคลังและงบประมาณ

การบริหารงานคลังของเทศบาลประกอบด้วย รายได้ของเทศบาล รายจ่ายของเทศบาล และ งบประมาณประจำปี สรุปได้ดังนี้

### 6.1 รายได้ของเทศบาล

- 6.1.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
- 6.1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 6.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 6.1.5 พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6.1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 6.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6.1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้
- 6.1.9 รายได้อื่นใด ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

### 6.2 รายจ่ายของเทศบาล

- 6.2.1 เงินเดือน
- 6.2.2 ค่าจ้าง
- 6.2.3 ค่าตอบแทนอื่นๆ
- 6.2.4 ค่าใช้สอย
- 6.2.5 ค่าวัสดุ
- 6.2.6 ค่าครุภัณฑ์
- 6.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 6.2.8 เงินอุดหนุน ซึ่งการจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเพื่อการลงทุน (เช่น ซื้อหุ้นในบริษัท จำกัด เป็นต้น) และจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด
- 6.2.9 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ซึ่งการจ่ายเงินตามข้อนี้ ถ้าหากเป็นการชำระหนี้เงินกู้ เมื่อถึงกำหนดชำระ เทศบาลจะต้องชำระเงินกู้คืนจากทรัพย์สินของเทศบาล ไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ก็ตาม



### 6.3 งบประมาณประจำปี

6.3.1 เทศบาลจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปี โดยต้องร่างเป็นเทศบัญญัติ เสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

6.3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ครบเห็นชอบให้ส่งไปยังนายกเทศมนตรี ลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

6.3.3 ปีงบประมาณของเทศบาลนั้นกำหนดไว้ตรงกับปีงบประมาณแผ่นดิน คือเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป แต่ถ้าหากในปีใด เทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ก็ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณของปีก่อน ไปพลางก่อน

## 7. การกำกับดูแลเทศบาล

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับ รัฐบาล โดยมี นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้มาตรการ กำกับดูแลเทศบาล ดังนี้

### 7.1 การกำกับดูแลด้านบุคคล

7.1.1 ว่าราชการจังหวัดประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล กำหนด หน่วยเลือกตั้งและอนุมัติให้เทศบาลแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง (กรณีเทศบาล ตำบลให้ นายอำเภอเป็น ผู้อนุมัติแต่งตั้ง)

7.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกหลังจากการ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้วเสร็จ เนื่องจากยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภา เทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย

7.1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นประธาน และรอง ประธานสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล และแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตาม ความเห็นชอบของสภาเทศบาล

7.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดรับหนังสือลาออกจากตำแหน่งของประธาน รองประธาน และสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี

7.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวน และวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภา เทศบาล เนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือขาดประชุมสภาติดต่อกันโดยไม่ มีเหตุอันสมควรหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือ เทศบาลกระทำ

7.1.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคำร้องให้เรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือ แก่เทศบาล หรือแก่ราชการ และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมติ (กรณีเทศบาลตำบลให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ ถ้าเห็นว่าให้อยู่ในตำแหน่งการสอบสวนจะเป็นการเสียต่อเทศบาล และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีชั่วคราว และถ้ามีคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะ หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง หรือยกคำร้องก็ได้

## 7.2 การกำกับดูแลด้านบริหารงาน

7.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตให้ขยายเวลาประชุมสภาเทศบาลสมัยสามัญ

7.2.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศราชกิจจานุเบกษาให้นายกเทศมนตรีเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าแขวงในเขตเทศบาล มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติเมื่อเห็นเป็นการสมควร

7.2.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจอนุมัติให้เทศบาลทำกิจการนอกเขต หรืออาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

7.2.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจอนุมัติให้เทศบาลทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือ ถือหุ้นในบริษัทจำกัด

7.2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและลงชื่ออนุมัติ หากไม่เห็นชอบให้ส่งร่างเทศบัญญัติพร้อมเหตุผลไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาล ยืนยันตามร่างเดิมให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาหากเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ หากไม่เห็นชอบให้ร่างเทศบัญญัติตกไป

7.2.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวตามที่คณะเทศมนตรีเสนอ

7.2.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ โดยถูกต้องตามกฎหมาย และให้มีอำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือน และตรวจสอบกิจการของเทศบาลหรือเรียกรายงานเอกสาร หรือเรียกสมาชิกเทศบาลหรือพนักงานชี้แจงก็ได้ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด

7.2.8 ผู้ว่าราชการจังหวัด (นายอำเภอกรณีเทศบาลตำบล) สั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี หรือ เทศมนตรีใช้ชั่วคราว ในกรณีที่มีการแนะนำคัดค้านแล้วไม่ปฏิบัติตาม

7.2.9 ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานความต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อยุบสภาเทศบาล เห็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเทศบาลหรือ ประเทศเป็นส่วนรวม

### 7.3 การกำกับดูแลด้านงบประมาณและการคลัง

7.3.1 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ในกรณีที่สภาให้ความเห็นชอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกเทศมนตรีลงนาม แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ พร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาลให้พิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

สำหรับในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากเห็นชอบตามมติของสภาเทศบาลให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป ถ้าไม่เห็นชอบตามมติสภาเทศบาลให้ส่งคืนสภาเทศบาลที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป หากยืนยันด้วยมติที่น้อยกว่า สองในสามให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ลงนามอนุมัติร่างเทศบัญญัตินั้น

7.3.2 ในกรณีการบริหารเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้สภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญส่งให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ หากสภาเทศบาลสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลถ้ามีข้อเสนอของนายกเทศมนตรี

7.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้เทศบาลจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินลงทุนตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

สมยศ นาวิการ (2522 :3) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการของการ วางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์กรและ การใช้ทรัพยากร อื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

พรณี ประเสริฐวงศ์ และคณะ (2522 :2) ให้นิยามไว้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคมซึ่งประกอบด้วยชุดของกิจกรรมอันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย และกิจกรรมต่างๆ นั้น มักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

พนัส หันนาคินทร์ (2524 : 5) ได้ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหาร ใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ หรือคาดว่าจะมีในการดำเนินงาน ของสถาบัน หรือหน่วยงานนั้นๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมาย ที่ต้องการ

อุทัย หิรัญโต (2525 : 10) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินงาน ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยที่เป็น คน เงิน วัสดุ และการจัดการ

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 17) อธิบายไว้ว่า การบริหารเป็นการใช้ศาสตร์ และ ศิลปะ ที่นำเอาทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการต่างๆ มา ประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เบอร์นาท (Barnard 1964 : 7 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาศิริ. 2546 : 18) ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหาร คือ การทำงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นระบบของการ ร่วมกันปฏิบัติ กิจกรรมตั้งแต่สองคนขึ้นไป

เซอร์จิโอวานิ (Sergiovani. 1980 : 12 ; อ้างอิงจาก พจนานาด คาศิริ. 2546 : 18) ได้ กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมี ประสิทธิภาพ

เฮอร์เช และบลันชาร์ด (Herser and Blanchard. 1982 : 3 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาศิริ. 2546 : 19) อธิบายไว้ว่าการบริหาร คือ กระบวนการทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นและ กลุ่ม เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของผู้บริหาร โดยใช้ปัจจัย คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหาร เพื่อให้องค์กร หรือ หน่วยงานนั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

## 2. แนวคิดของทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน เพราะการบริหารงานนั้น ต้องขึ้นอยู่กับระบบของมนุษย์และระบบของสังคม ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้ไม่สามารถ จะแยกออกจากกันได้ ระบบไหนจะมีความสำคัญมากกว่ากัน เป็นแต่เพียงว่ามนุษย์เป็นผู้สร้าง



สังคมและก็ต้องยอมให้สังคมมีอิทธิพลเหนือกว่าหรือเท่ากันกับมนุษย์ การบริหารงานจึงต้องอาศัยทั้งสองระบบควบคู่ กันไปในทัศนคติของนักบริหารทางตะวันตก ก็ได้ให้คำนิยามที่มีส่วนแตกต่างกันออกไป เฉพาะใน รายละเอียดแต่คล้ายกันในลักษณะส่วนรวม

ลักษณะของการบริหารออกเป็น 14 ประการด้วยกันคือ (Massie. 1966 : 391 – 392 ; อ้างถึงใน พจนานถ คาศิริ. 2546 : 19)

2.1 การแบ่งสายงาน ซึ่งถือว่าเป็นการแบ่งสายงานตามความชำนาญพิเศษและตามลักษณะของงานที่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนได้ปฏิบัติงานตามความสามารถของแต่ละคนและปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเอาไว้

2.2 การกำหนดอำนาจและขอบข่ายของความรับผิดชอบ และของผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งของผู้บริหาร

2.3 การกำหนดให้เกิดการมีระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน ซึ่งทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มจะต้องเชื่อฟังและเคารพต่อวินัยที่กลุ่มได้วางเอาไว้ อย่าลืมว่าการบริหารงานจะต้องมีวินัย หากไม่มีวินัยก็ไม่ถือว่าเป็นการบริหารงาน

2.4 การบริหารงานจะต้องมีศูนย์รวมในการสั่งงาน บุคคลที่ปฏิบัติงานทุกคนจะเป็นผู้สั่งทั้งหมดนั้นไม่ได้ จะต้องมีส่วนหน้าที่จะสั่งงานตามสายงานที่ได้แบ่งเอาไว้แล้วตามลักษณะประการแรก

2.5 จะต้องมีกำหนดทิศทางในการทำงานร่วมกัน การกำหนดทิศทางนี้เป็นการบอก แผนงานเพื่อให้กลุ่มได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ตามที่ได้วางเอาไว้

2.6 จะต้องมีความเข้าใจว่า ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความสนใจแต่ละอย่างที่เป็นความสนใจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเอง

2.7 การจัดเงินรางวัลหรือเงินค่าจ้าง จะต้องมีส่วนที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานและ ความสามารถของแต่ละคน และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของการครองชีพ และสถานะของเศรษฐกิจของสังคม

2.8 การจัดการบริหารไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจย่อมจะใช้แต่ อย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับสถานะขององค์การแต่ละองค์การ ทางที่ดีที่สุดคือ ต้องใช้ผสมผสานกัน

2.9 ในการจัดสายงานของการบริหารและการควบคุม จะต้องเป็นลักษณะของโซ่อนุสนธิ (Scalar chain) ซึ่งหมายความว่า จะเป็นห่วงต่อเนื่องมาจากสายงาน จากบุคคลใน ระดับสูงลงมาหาบุคคลในระดับต่ำสุดหรือจากบุคคลระดับต่ำสุดไปสู่บุคคลระดับสูง



2.10 การจัดงานทุกอย่างจะต้องกำหนดไว้อย่างถูกต้อง ตามตำแหน่งแหล่งที่ต่างๆ และจะต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอที่จะรับทราบคำสั่งที่โดยถูกต้องตามกฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การ

2.11 การจัดความเสมอภาคให้กับผู้ร่วมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความเสมอภาคในด้านการปฏิบัติงาน สวัสดิการ และรางวัลตอบแทน

2.12 การกำหนดสิทธิของแต่ละบุคคล เพื่อให้มีเสถียรภาพที่แน่นอนและมั่นคง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคคลในรูปต่างๆ กัน ทุกคนย่อมได้รับสิทธิในการคำนึงถึงความเสมอภาคด้วยกันทั้งสิ้น

2.13 การจัดให้มีโอกาสได้แสดงแนวความคิดใหม่ๆ และการริเริ่มความคิดใหม่ จะต้องเป็นที่ยอมรับขององค์การ และถือว่ามีความสำคัญที่องค์การจะต้องรับฟังและถ้าได้พิจารณาโดยต้องแท้แล้วก็ต้องนำมาใช้

2.14 การบริหารงานในองค์การจะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญที่สุดคือ “สามัคคีจิต” (Esprit de corps) ซึ่งสิ่งนี้จะทำให้การบริหารงานทุกอย่างเป็นไปได้ด้วยดีและถูกต้องตามเป้าหมาย

หลักสำคัญทั้ง 14 ประการของการบริหารงานตามที่ แมสซี ได้กำหนดเอาไว้ นั้นเป็นไปในลักษณะที่ใช้ทฤษฎีที่เน้นทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ และทฤษฎีการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาปนกัน บางครั้งจึงคิดว่าค่อนข้างจะมีการบังคับ มีคำสั่ง มีระเบียบวินัย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่มีคุณภาพสูง แต่ในทำนองเดียวกันก็ต้องคิดว่ามนุษย์ย่อมเป็นมนุษย์ การที่จะให้ผลผลิตที่สูงนั้นจะใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ เป็นหลักการที่สำคัญนั้นย่อมเป็นไปได้ จำเป็นต้องคิดว่ามนุษย์ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปฏิบัติงานในองค์การ ต้องการที่จะได้รับความเห็นใจ ความรัก และการให้สิ่งตอบแทนด้วย จึงจะทำให้การปฏิบัติงานในองค์การ ได้รับความสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี การบริหารงานจึงเป็นทั้งศาสตร์และเป็นศิลปะด้วยเหตุนี้

### 3. หลักการบริหาร

#### 3.1 หลักการบริหารของ ฟาโยล

ฟาโยล (Fayol) เลือกคำ “หลักการบริหาร” อย่างระมัดระวัง แทนที่จะใช้คำว่า “กฎ” หรือ “กฎหมาย” ผลของคำว่าหลักการมากกว่า เพื่อหลีกเลี่ยงความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นเพราะว่าไม่มีสิ่งใดเลยที่ไม่ยืดหยุ่นหรือสมบูรณ์ในการบริหารทุก ๆ สิ่ง เป็นปัญหาของความมากมาย หลักการอย่างเดียวกันยากต่อการประยุกต์สองครั้งในแนวทางที่

เหมือนกัน เพราะเราต้องยอมรับถึงความแตกต่างและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ คนจะแตกต่างกันและเปลี่ยนแปลงได้ และเช่นเดียวกับตัวแปรอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการต่าง ๆ ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้กับความต้องการทุกอย่าง ปัญหาคือ ต้องรู้ว่าจะใช้หลักการเหล่านี้อย่างไร หลักการบริหาร 14 ข้อของ ฟาโยล มีดังนี้ (Fayol. 1930 : 248 ; อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ. 2532 : 14)

- 3.1.1 การแบ่งงานกันทำ
- 3.1.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
- 3.1.3 ระเบียบวินัย
- 3.1.4 การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว
- 3.1.5 การมีเป้าหมายเดียวกัน
- 3.1.6 ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ขององค์การ
- 3.1.7 การให้ผลตอบแทน
- 3.1.8 การรวมอำนาจ
- 3.1.9 สายการบังคับบัญชา
- 3.1.10 ความเป็นระเบียบ
- 3.1.11 ความเสมอภาค
- 3.1.12 ความมั่นคง
- 3.1.13 ความคิดริเริ่ม
- 3.1.14 ความสามัคคี

หลักการบริหารทั้ง 14 ข้อที่ Fayol เลือกมานั้น อาจจะเป็นหลักการบริหารที่เราเคย “ประยุกต์ใช้อยู่เสมอๆ”

### 3.2 หลักการบริหารของ กุลลิค และ เฮอร์ริค

เรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมากคือ “POSDCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้ (Gulick and Urwick. 1963 : 170 – 171 ; อ้างถึงใน พจนานาด คาศิริ. 2546 : 16-17)

- 3.2.1 Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน
- 3.2.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงการขององค์การ
- 3.2.3 Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานโดยจัดคนที่มีความสามารถ

เหมาะสมกับงาน

3.2.3 Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความสามารถเหมาะสมกับงาน

3.2.4 Directing หมายถึง การอำนวยการให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

3.2.5 Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

3.2.6 Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้สนใจได้รับทราบ

3.2.7 Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหารงบประมาณและการเงิน

### 3.3 หลักการบริหารของเวเบอร์

เวเบอร์ (Weber. 1968 : 38 ; อ้างอิงจากพจนานถ ดาศิริ. 2546 : 17) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารงานซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

3.3.1 มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน

3.3.2 มีการบังคับบัญชาเป็นชั้นตอนลดหลั่นกันลงไป

3.3.3 มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม

3.3.4 การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล

3.3.5 ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ

3.3.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี

3.3.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

3.4 การบริหารโดยเน้นหน้าที่ มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้ (ระวีงเนตร โพธิ์แก้ว . 2535 : 42)

3.4.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน

3.4.2 การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน

3.4.3 การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

3.4.4 การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

### 3.5 การบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 90)

3.5.1 การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ

3.5.2 ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

3.5.3 คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน

3.5.4 องค์กรประกอบด้วย โครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจ เช่นเดียวกับมนุษย์

3.5.5 ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่นๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่าผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เจเนอรัลในการบริหาร และยังคงมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎี ผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความ รับผิดชอบตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน การวางโครงการ ควบคุมงาน ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครอง คนนั้นจะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญกำลังใจ ทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและตัวผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมากทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอ แนวทางและทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนามาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าการเป็นผู้บริหารที่ดีนั้นสามารถฝึกฝนกันได้ แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็น ผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่ง ทั้งที่เป็นของรัฐและเป็นของเอกชนและไม่ว่าสถาบันใดจะดีขึ้น ผู้วิจัยมั่นใจว่า “แนวคิดทฤษฎีของ

นักคิดต่างๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือถูกก็ตาม จะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างยิ่ง”

#### 4. ทฤษฎีการบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทฤษฎีการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทฤษฎีการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ

4.1 ทฤษฎีการมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด

4.2 เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์กร

4.3 วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน

4.4 การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทฤษฎีการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทฤษฎีทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M'S” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่ายังมีทฤษฎีอื่นๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่าทฤษฎีที่สำคัญที่สุดขององค์การก็คือ คนหรือทฤษฎีการมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนที่มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร หรือเป็นผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทฤษฎีที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานขององค์การที่ดั่งขึ้นใหม่ เช่น เทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่างๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลก และแม้ว่าเทศบาลตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ต่างกันบ้าง แต่ผู้ศึกษาก็เชื่อมั่นว่าแนวคิดทางการบริหารเหล่านั้นจะมีประโยชน์ ถ้านำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหาร จะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม



## 5. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร

ครุฑฟิลด์ และบอลแลคซี (Crutchfield and Ballachey. 1962 : 183-187 ; อ้างถึงใน เสนาะ ตีเขาว. 2543 : 48) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารไว้หลายประการ และได้แสดงความเห็นว่า ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มเผด็จการอาจมีบทบาทอย่างหนึ่ง ผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มประชาธิปไตยก็อาจมีบทบาทอีกอย่างหนึ่ง หรืออาจมีความคล้ายกันอยู่บ้าง ในบางบทบาทและหน้าที่ อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญมีดังนี้

5.1 ผู้บริหารในฐานะผู้นำ บทบาทหน้าที่เห็นได้ชัดที่สุดของผู้บริหาร คือ บทบาทในฐานะผู้นำ ซึ่งผู้นำจะเป็น ผู้คุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่ม รับผิดชอบดูแลและคอยกำกับนโยบายให้เป็นไปด้วยดี ผู้นำจึงอยู่ในฐานะผู้อำนวยการให้ กิจการงานทั้งหลายดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ กลไกต่างๆ ในองค์กรทำงานประสาน สอดคล้องกันด้วย

5.2 ผู้บริหารในฐานะผู้วางแผน ผู้บริหารมักเป็นผู้วางแผนปฏิบัติงานทุกชนิด และเป็นผู้ตัดสินใจว่าบุคลากรในหมู่ของตน ควรใช้วิธีการอย่างไรและใช้อะไรมาประกอบ เพื่อให้งานบรรลุผลตามความต้องการ ผู้บริหารจึงมีหน้าที่เป็นผู้ดูแลด้วยว่าแผนที่วางไว้นั้นมี การดำเนินงานตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และจะเป็นผู้เดียวที่ทราบแผนรวมทั้งหมด คนอื่น จะรู้เฉพาะส่วนที่ตนปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้บริหารจะทำบทบาทนี้ได้ก็จะต้องมีแหล่งข้อมูล ที่ดีและเป็นปัจจุบันด้วย เพราะเหตุว่าการวางแผนที่ดีเท่ากับงานสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

5.3 ผู้บริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย งานที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้บริหาร คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์กร วัตถุประสงค์และนโยบายไม่ได้มาจาก ผู้บริหารของหมู่คณะนั้น ๆ และยังสามารถผู้ได้บังคับบัญชาไม่ว่าจะมาจากผู้ใด ผู้บริหารมีสิทธิ เลือกรับหรือวินิจฉัยด้วยตนเอง ได้ตามความเหมาะสมเพราะถือว่าเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย (Final Decision Maker)

5.4 ผู้บริหารในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนมากมุ่งหวังพึ่งผู้บริหาร เมื่อมีปัญหา เกี่ยวกับความรู้และความชำนาญใน การปฏิบัติงานผู้บริหารจะทำหน้าที่คล้ายผู้ชำนาญการใน สาขาวิชาที่นั้น ๆ แต่ผู้บริหารมิได้หมายถึง ผู้รู้ทั้งหมดทุกเรื่อง ดังนั้น ผู้บริหารที่ชาญฉลาด ต้องมีที่ปรึกษาคอยทำหน้าที่ให้คำแนะนำอีกทีหนึ่ง เพราะการใช้ที่ปรึกษาจะทำให้เกิดความคิด อ่านได้กว้างขวาง ได้รับฟังปัญหาต่าง ๆ และแก้ไขสถานการณ์ได้ทันเหตุการณ์

5.5 ผู้บริหารในฐานะเป็นตัวแทนติดต่อกับผู้คนภายนอก สมาชิกของกลุ่ม หรือหน่วยงานใดก็ตามไม่สามารถจะทำการติดต่อกับบุคคลภายนอกในขณะเดียวกันได้ จึง

จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่กลุ่มเห็นว่ามีความสมบัติพอที่จะทำหน้าที่แทนกลุ่มได้ บุคคลดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นผู้มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์แทนกลุ่ม ติดต่อกับส่วนงานอื่น ๆ ภายนอกองค์กรและคอยรับการติดต่อจากบุคคลอื่นภายนอก ดังนั้น คนที่จะเป็นผู้บริหารแทนกลุ่มได้อาจต้องมีลักษณะที่เด่น ๆ ทั้งด้านมนุษยสัมพันธ์ และความเชื่อถือ

5.6 ผู้บริหารในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่ม ผู้บริหารมักดูแลรายละเอียดต่าง ๆ ภายในกลุ่ม ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่มเป็นเรื่องที่ผู้บริหารทุกคนไม่อาจจะมองข้าม ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กร ผู้บริหารที่ดีจึงต้องตระหนักถึงเรื่องนี้เพราะถ้าไม่สามารถรักษาความรู้สึกที่เข้าใจกัน และเกิดความรักความสามัคคีกลมเกลียวกันไว้ให้ได้แล้ว ความรู้สึกแบ่งแยกต่าง ๆ อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งความแตกแยกได้ในภายหลัง

5.7 ผู้บริหารในฐานะผู้ให้คุณโทษ บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอให้คุณให้โทษแก่บุคคลอื่นจะกลายเป็น ผู้ทรงอำนาจและเป็นผู้บริหารในที่สุด คุณและโทษดังกล่าวอาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือการมอบหมายงานให้มากให้น้อย หรือ ให้งานที่ยาก ๆ ง่าย ๆ ทำทายความสามารถก็ได้ทั้งนั้น ดังนั้น การมอบอำนาจประเภทให้คุณและให้โทษต้องทำด้วยความระมัดระวัง ถ้ามอบอำนาจให้บุคลากรคนใดคนหนึ่งมากเกินไปอาจเป็นผลเสียหายนได้ ในขณะที่เดียวกันการใช้อำนาจของผู้บริหารก็ต้องใช้ด้วยความสุจริตระมัดระวัง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

5.8 ผู้บริหารในฐานะคนกลางหรือผู้ตัดสิน เป็นผู้บริหารที่เกิดขึ้นในภาวะที่มีการเกิดการขัดแย้งขึ้นภายในองค์กร ซึ่งได้ทำหน้าที่ประสานและไกล่เกลี่ยอย่างมีศิลปะ เพื่อให้ยุติปัญหาหรือขจัดความขัดแย้ง โดยมิได้ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การไกล่เกลี่ยก็ทำด้วยเหตุผลอย่างยุติธรรม

5.9 ผู้บริหารในฐานะเป็นบุคคลตัวอย่าง ผู้บริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี หรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่าเป็นบุคคลตัวอย่างที่ดีขององค์กร เพราะผู้บริหารเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือจากบุคลากรในองค์กรทั่ว ๆ ไปอยู่แล้ว ดังนั้น การสะสมความดีงาม ความสามารถของผู้บริหาร จึงเป็นเรื่องสำคัญเพราะต้องเป็นตัวอย่างแก่บุคคลอื่นทั่ว ๆ ไป

5.10 ผู้บริหารในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม ความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกภายในกลุ่ม มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกลุ่ม แต่คนหมู่มากอยู่ด้วยกันจะให้สามัคคีกันอยู่ตลอดย่อมเป็นการยาก จึงมีบางคนได้รับการยกย่องจากบุคลากรทั้งหลายว่าเป็น

ตัวแทนของเขา และปฏิบัติกับคนอื่นเป็นอย่างดีเสมอมา คนประเภทนี้จึงกลายเป็นสัญลักษณ์ของกลุ่มไปในที่สุด โดยมีพลังอำนาจเหนือจิตใจและพฤติกรรมของคนในกลุ่มได้ด้วย

5.11 ผู้บริหารในฐานะตัวแทนรับผิดชอบองค์การหรือหน่วยงาน บางแห่งจะมีผู้บริหารคนเดียว หรือหลายคนอาสาเข้ารับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่มหรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนในกลุ่มนั้นกระทำลงไป ด้วยเหตุนี้ในบางโอกาสในระยะต่อ ๆ มาบุคลากรในกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้บริหารมีอำนาจตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยมีได้กระทำผิดกับพวกเขา แต่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของคนอื่น ผู้บริหารที่ท่าบเทาหน้าได้นับว่ามีสปีดสูงที่จะได้รับความเชื่อมั่นจากคนอื่น

5.12 ผู้บริหารในฐานะผู้มีอุดมคติ ผู้บริหารบางคนเป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อและศรัทธาต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรคนอื่น ๆ แม้กระทั่งคุณธรรมประจำใจ และขนบประเพณีต่าง ๆ ของกลุ่ม อุดมคติดังกล่าวในตอนแรกอาจเป็นเพียงคำพูดของเขาที่ใคร ๆ พากันนิยมและปฏิบัติตาม ต่อมาก็กลายเป็นอุดมคติแบบทางการของกลุ่มและทุกคนต้องปฏิบัติตาม

5.13 ผู้บริหารในฐานะบิดา ผู้บริหารประเภทนี้วางตนเป็นผู้อาวุโสของกลุ่ม มีบุคลิกที่น่าศรัทธาน่าเลื่อมใส เป็นบิดาของกลุ่มแม้จะพูดว่ากล่าวใครก็ตาม การพูดว่ากล่าวนั้นก็ไม่มีใครถือโกรธ เพราะทุกคนทราบดีว่าเบื้องหลังคำพูดนั้นเต็มไปด้วยความหวังดี เจตนาดีต่อพวกเขาทั้งนั้น

## ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. การบริหารงานตามแนวมุขยสัมพันธ์

ต้องอาศัยทฤษฎีทางการบริหาร 4 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความต้องการของคน ทฤษฎีเอกซ์ และทฤษฎีวัย ทฤษฎีบุคลิกภาพ และทฤษฎีผู้นำ (เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 51-99)

1. ทฤษฎีความต้องการของคน ทฤษฎีความต้องการของคนนี้อธิบายความต้องการของคน อันเป็น พื้นฐานสำคัญที่ใช้ในการจูงใจคนก็คือ ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's Need Theory) ซึ่งอธิบาย หลักความต้องการของคน 2 หลักคือ หลักความขาดแคลน (Deficit principle) กับหลักความก้าวหน้า (Progression principle) หลักความขาดแคลนอธิบายว่าเมื่อมนุษย์ขาดแคลนสิ่งใดก็ต้องการสิ่งนั้นมาสนองความต้องการ เมื่อความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองแล้วความต้องการของมนุษย์ก็ขยับก้าวหน้าสูงขึ้น ไปอีกเป็นขั้น ๆ ต่อไป ทฤษฎีนี้อธิบายว่าความต้องการของมนุษย์เรียงลำดับเป็นขั้น ๆ 5 ขั้น ตั้งแต่ต่ำสุดจนสูงสุดดังนี้

1.1 ความต้องการทางร่างกาย (Physiological need) เป็นความต้องการที่เกิดจากร่างกาย ซึ่งได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย อากาศ น้ำ เป็นต้น

1.2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety need) เป็นความต้องการให้ตัวเองปลอดภัยจากการถูกทำร้ายทางร่างกายและจิตใจ เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยนั้นจะมีอยู่ตลอดไป เช่น สภาพการทำงานที่ปลอดภัย ความมั่นคงในอาชีพ อายุยืน การไม่ถูกทำร้าย เป็นต้น

1.3 ความต้องการทางสังคม (Social need) เป็นความต้องการอยากมีส่วนร่วม อยากเป็นเจ้าของ อยากมีคนรัก หรืออยากมีเพื่อน เช่น มีความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนร่วมงาน ลูกค้าหรือหัวหน้า เป็นต้น

1.4 ความต้องการให้ตัวเองมีความสำคัญ (Esteem need) เป็นความต้องการให้คนอื่นยอมรับให้มีความสำคัญ หรือให้ตัวเองเด่นดังกว่าคนอื่น เช่น มีคนนับถือ มีคนยกย่อง ให้เกียรติอยู่ในตำแหน่งสูง

1.5 ความต้องการให้ความคิดของตัวเองเป็นจริง (Self-actualization need) เป็นความต้องการสูงสุดตามที่ตัวเองใฝ่ฝัน ประารถนา หรืออยากได้ เป็นความต้องการอยากให้ตัวเองคิดอะไร ก็ได้สิ่งนั้น เป็นความต้องการสนองความคิดความรู้สึกที่สูงเด่น เช่น อยากบินได้เหมือนนก อยากคำน้ำได้เหมือนปลาอยากรักษาคนที่ เป็นโรคให้หาย เป็นต้น

ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์นี้ ผู้บริหารจะใช้ในการจูงใจให้คนทำงานได้ผลงานสูง เมื่อคนทำงานได้ผลงานระดับหนึ่ง ผู้บริหารก็จะให้รางวัลเป็นการตอบแทน โดยจะต้องใช้รางวัลตอบแทนให้ตรงกับความต้องการแต่ละขั้นของคน ผู้บริหารจะต้องเข้าใจถึงความต้องการของคน โดยรู้ว่าคนต้องการอะไร และต้องการเวลาไหน จะได้เลือกรางวัลตอบแทนได้สอดคล้องกับความต้องการและสอดคล้องกับเวลา

มาสโลว์เสนอแนะว่า คนทุกคนมีความต้องการเป็นขั้น ๆ ตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงขั้นสูงสุด เพราะความต้องการจะกระตุ้น และเกิดพฤติกรรมเพื่อสนองความต้องการของตัวเอง トラバドที่ความต้องการยังไม่ได้รับการตอบสนองคนก็จะมีพฤติกรรมนั้น ต่อเมื่อความต้องการขั้นต้นได้รับการตอบสนองแล้ว คนก็เกิดความต้องการในขั้นที่สูงขึ้นไปอีก และความต้องการขั้นสูงนั้นก็กระตุ้นให้คนเกิดพฤติกรรมที่ทำให้ความต้องการขั้นสูงนั้นได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์เกิดความต้องการในขั้นที่สูงกว่าต่อไปอีกดังนี้เรื่อย ๆ ไปจนถึงขั้น Self-actualization โดยอาศัยหลักความขาดแคลน และหลักความก้าวหน้าของความต้องการของคนดังที่กล่าว



1.2 ทฤษฎีเอกซ์และทฤษฎีวาย (Theory X and Y) สมมติฐานที่เกี่ยวกับคนเป็นแนวคิดของ คักลาส แม็กเกรกเกอร์ (Douglas McGregor) ซึ่งระบุธรรมชาติของคนไว้เป็นทฤษฎีเอกซ์และทฤษฎีวายไว้ดังนี้

ตารางที่ 3 ทฤษฎีเอกซ์ และทฤษฎีวาย

ทฤษฎีเอกซ์	ทฤษฎีวาย
1. ไม่ชอบทำงาน	1. ชอบทำงาน
2. ขาดความกระตือรือร้น	2. มีเป้าหมายและกระตือรือร้น
3. ขาดความรับผิดชอบ	3. มีความรับผิดชอบ
4. คัดค้านการเปลี่ยนแปลง	4. ชอบคิดริเริ่มใหม่ๆ และสร้างสรรค์
5. ต้องมีคนอื่นควบคุมจึงจะทำงาน	5. ควบคุมตัวเองได้

ที่มา : ประดิษฐ์ สุคนธ์สวัสดิ์. 2536 : 24

จะเห็นได้ว่าสมมติฐานของทั้ง 2 ทฤษฎีแนวคิดขัดแย้งกันอย่างตรงกันข้าม คือ ทฤษฎีเอกซ์มีแนวคิดในทางลบและทฤษฎีวายมีความคิดในทางบวก การนำเอาทั้งสองทฤษฎีมาใช้ในการจูงคนให้ทำงานในแง่ของผู้บริหารจะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริหารจะสร้างบรรยากาศ ในการทำงานของคน แต่ถ้าผู้บริหารที่มีทัศนคติต่อคนในแง่ของ ทฤษฎีวาย ก็จะสร้างบรรยากาศ ในการทำงานในทางให้คนมีส่วนร่วม มีความคิดอิสระและมอบหมายความรับผิดชอบให้กับ ผู้ปฏิบัติงาน การปฏิบัติให้คนมีการพัฒนาและมีส่วนร่วมในงานมากขึ้นกว่า การปฏิบัติต่อคนตามทฤษฎีเอกซ์

เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับทฤษฎีความต้องการของมาส โลว์จะสอดคล้องกันคือ ทฤษฎีเอกซ์ จะตอบสนองความต้องการขั้นต่ำ (Lower need) ของคนคือ ความต้องการทางร่างกาย ความปลอดภัย และทางสังคม ส่วน ทฤษฎีวาย จะทำให้ตอบสนองความต้องการขั้นสูง (Higher need) ของคนก็คือ ความต้องการให้ตัวเองมีความสำคัญและความต้องการให้ความคิดของตัวเองเป็นจริง แม้แต่ แม็ก เกรก เกรอร์ เองก็เห็นว่าทฤษฎียายนี้นำมาใช้ได้ผลกว่าทฤษฎีเอกซ์ จึงเสนอแนะว่าการให้ ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเข้ามารับผิดชอบในการทำงานและการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นในกลุ่มจะกระตุ้นให้คนทำงานบรรลุผลงานสูงสุด



1.3 ทฤษฎีบุคลิกภาพกับองค์การ คนที่เห็นแย้งว่า การบริหารตามแนวดั้งเดิม อาจไม่เหมาะกับบุคลิกภาพของคนก็คือ คริส อาร์ กู๊ส โครงสร้างขององค์การก็ตาม สายการ บังคับบัญชาก็ตามอาจขัดแย้งกับความต้องการ และความสามารถของคน โดยเฉพาะคนที่มี บุคลิกภาพความเป็นผู้ใหญ่สูง การที่องค์การมีการแบ่งงานกันทำ เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านนั้นอาจไปขัดแย้งกับความต้องการขั้นสูงสุดของคน การกำหนดสายการบังคับ บัญชาลดหลั่นกันลงมาเป็นชั้น ๆ จะทำให้พนักงานต้องขึ้นอยู่กับหัวหน้าจะกลายเป็นคนใช้ ความคิดไม่เป็น และขาดความคิดริเริ่มการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน ก็อาจมีผลทำให้คน ขาดกำลังใจในการทำงาน เพราะถ้าคนสามารถกำหนดเป้าหมายในการทำงานของตัวเองได้ก็ จะทำให้คนกระตือรือร้นในการทำงาน

1.4 ทฤษฎีความเป็นผู้นำ ในระยะแรกมีแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำ 2 แนวคิด คือ ผู้นำที่ถือทฤษฎีคุณสมบัติของผู้นำ (Trait Theory) กับทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Theory) ตามทฤษฎีแรกคนที่เป็ผู้นำจะต้องมีคุณสมบัติ หรือลักษณะบางอย่าง ที่ทำให้ผู้นำนั้นประสบความสำเร็จ คุณสมบัติของผู้นำที่สำคัญก็คือ มีพลัง (Drive) แรงจูงใจ (Motivation) ความซื่อสัตย์และความสำรวม (Honesty and integrity) ความเชื่อมั่นในตัวเอง (Self-confidence) ความฉลาด (Intelligence) ความรู้ (Knowledge)

## 2. ทฤษฎีพฤติกรรม

เน้นพฤติกรรมที่ทำให้ผู้นำประสบความสำเร็จในการทำงาน ซึ่งเสมือนแบบใน การทำงานนั่นเอง ทฤษฎีแยกออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรกเป็นทฤษฎีที่มหาวิทยาลัย โอไฮโอวางสรุปไว้เป็น พฤติกรรมการทำงาน 3 แบบ คือ แบบประชาธิปไตย (Democratic style) แบบเผด็จการ (Autocratic style) และแบบเสรี (Laissez-faire style) กลุ่มที่สองเป็นทฤษฎี ผู้นำของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตท ได้แยกผู้นำตามความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ 2 พฤติกรรม ผู้นำที่เห็นใจคน (Consideration) ซึ่งคำนึงถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานกับผู้นำมุ่ง ที่โครงสร้าง (Initiating Structure) ของงานซึ่งต้องการให้งานสำเร็จเป็นหลัก กลุ่มที่สาม เป็น ทฤษฎีของมหาวิทยาลัยมิชิแกน พฤติกรรมผู้บริหารที่เน้นคน (Employee Oriented) กับผู้นำที่ เน้นผลผลิต (Production Oriented) ส่วนกลุ่มที่สี่เรียกว่า Managerial Grid ซึ่งเน้นเช่นเดียวกับ ทฤษฎีของมหาวิทยาลัยมิชิแกนแต่วันค่า 5 พฤติกรรม ผู้นำที่สนใจคน (Concern for people) กับผู้นำที่สนใจผลผลิต (Concern for production)

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดมนุษยสัมพันธ์คือ การยึดแนวความคิดว่าตัวบุคคลเป็น ปัจจัยสำคัญของผลงานหรือประสิทธิภาพการทำงาน นั้นเท่ากับว่าเทคโนโลยีก็ดี กฎเกณฑ์ใน

องค์การ หรือเพียงผู้บริหาร สนใจความคิดความรู้สึกของคนทำงานหรือให้ความสำคัญต่อกลุ่มงาน ผลสำเร็จก็เกิดขึ้นแล้วหากจะมองให้ลึกลงไปจะเห็นได้ว่า แนวคิดมนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องค่อย ๆ และค่อนข้างจะเลื่อนกลาง แต่การแก้ปัญหาการบริหารเป็นเรื่องซับซ้อน และต้องพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ด้วยความชัดเจน แนวคิด มนุษยสัมพันธ์มักเป็นเรื่องกว้าง ๆ ไม่ใช่ชี้ชัดว่าประเด็นของการบริหารอยู่ที่ไหน และยังมีทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคนจำนวนมาก การเลือกใช้ให้เหมาะสมก็เป็นเรื่องยาก เช่น การที่ผู้บริหารมีมนุษยสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยดี หรือการใช้การควบคุมด้วยวิธีการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานก็จะทำให้ผลงานสูงขึ้น ไม่เพียงพอ แต่ยังมีปัจจัยอย่างอื่นที่ไม่ใช่ปัจจัยตัวบุคคลอีกมาก

## 2. การบริหารงานตามแนวคิดสมัยใหม่ (Modern Approach)

การบริหารงานตามแนวคิดสมัยใหม่มีหลักการในการบริหารงานคือ

2.1 การบริหารคุณภาพโดยรวม งานบริหารจะต้องมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา และกระทำอย่างต่อเนื่องเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในลักษณะอัตราเร่ง เช่น การเปลี่ยนแปลงที่เคยใช้เวลา 5 ปีก็ใช้เวลาเพียง 2 ปีกว่า ๆ และการเปลี่ยนแปลงที่เคยใช้เวลา 2 ปีก็ใช้เวลาเหลือเพียง 1 ปี เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารองค์การรู้สึกว่าตัวเองถูกกดดันที่จะต้องแข่งขันกับเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป หากคุณภาพสินค้าและบริการไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลโดยตรงต่อยอดขายและผลการดำเนินงานของบริษัท การปรับปรุงคุณภาพจึงเป็นงานที่เริ่มต้นตัวมากขึ้นในยุค ระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 โดยคำที่ใช้และยอมรับกันทั่วไปคือ การบริหารคุณภาพ โดยรวม (Total quality management or TQM) ริเริ่มโดย คับเบิลยู เอ็ดเวิร์ดส์ เดมิง (W. Edwards Deming) เมื่อเขาเดินทางเข้าไปในญี่ปุ่นเพื่อแนะนำให้กับนักบริหารชายญี่ปุ่นถึงวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตในปี ค.ศ. 1950

หลักสำคัญของวิธีการบริหารคุณภาพโดยรวมคือ การใช้การวิเคราะห์ทางสถิติความแตกต่างของคุณภาพสินค้าที่เกิดจากกระบวนการผลิต องค์การที่มีการจัดระบบควบคุมการผลิตทางสถิติตามความคิดของ เดมิง จะลดความแตกต่างในเรื่องคุณภาพสินค้าที่เกิดจากกระบวนการผลิตให้เหลือน้อยลง โดยในระยะแรกได้พัฒนาการควบคุมไว้ 14 จุด ในกระบวนการผลิต ในที่สุดจากการเริ่มต้นนี้เองทำให้นำไปสู่การบริหารคุณภาพซึ่งมีปรัชญาว่า จะต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองตรงตามความต้องการของลูกค้า ซึ่งมีลักษณะดังนี้ (เสนาะ ดิยาวี. 2543 : 56-57)

2.1.1 เน้นความสนใจที่ลูกค้า คำว่า ลูกค้า หมายถึง ทั้งลูกค้าภายนอกองค์การ และลูกค้าภายในองค์การ ซึ่งซื้อสินค้าหรือใช้บริการของบริษัท ลูกค้าหลัก คือ ผู้ซื้อสินค้า

หรือใช้บริการ แต่ลูกค้าอื่นๆที่เกี่ยวข้องก็คือ พนักงานในองค์กร ผู้ขนส่งสินค้าให้กับบริษัท  
เจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ เป็นต้น

2.1.2 การบริหารคุณภาพเกี่ยวกับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การจะระบุว่า  
คุณภาพคือ ดีที่สุดนั้นไม่เพียงพอ หรือถึงจุดคุณภาพสูงสุดก็ไม่ใช่เพราะคุณภาพสามารถ  
ปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ตลอดไปไม่มีจุดสิ้นสุด

2.1.3 เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงทุกอย่างที่องค์กรทำ เพราะคำว่า TQM ใช้ใน  
ความหมายของคำว่า คุณภาพกว้างมาก ไม่เพียงแต่สินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคเข้าไปเท่านั้น  
แต่หมายถึง การที่บริษัทดำเนินงานอยู่ไม่ว่าการส่งของให้ลูกค้า การรับประกันสินค้า การ  
ตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อคำร้องเรียนของลูกค้า การพูดอย่างสุภาพทางโทรศัพท์ การต้อนรับ  
และความสนใจต่อลูกค้า และอื่นๆ

2.1.4 มีมาตรฐานในการวัดที่ถูกต้องในหลักสำคัญ TQM จะใช้เทคนิคทาง  
สถิติวัดว่าการดำเนินงานขององค์กรมีการเบี่ยงเบน หรือแตกต่างไปจากมาตรฐานอย่างไร โดย  
การเปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือจุดเด่นของการดำเนินงานเพื่อหาว่ามีปัญหาอะไรเกิดขึ้น  
วิเคราะห์ไปถึงสาเหตุที่เกิดและแก้ไขสาเหตุที่เกิดขึ้น

2.1.5 การให้อำนาจแก่พนักงานเพราะ TQM เกี่ยวข้องกับพนักงานระดับ  
ปฏิบัติ หรือในระดับที่ต้องปรับปรุงแก้ไขงาน ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องใช้อำนาจ  
(Empowerment) กับพนักงานในระดับที่ทำงานในโครงการนั้นเพื่อบุคคลเหล่านั้น ซึ่งอยู่กับ  
ปัญหาสามารถใช้อำนาจแก้ปัญหาได้ทันการ

2.2 การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ แนวคิดเรื่องการมุ่งสู่ความเป็นเลิศเกิดจากผู้เชี่ยวชาญ  
ทางด้าน การบริหาร 2 คนคือ โทมัส เจ ปีเตอร์ส กับ โรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมน ได้เขียน  
หนังสือชื่อ In Search of Excellence ซึ่งได้อธิบายถึงสิ่งที่ทำให้บริษัทอเมริกาประสบความสำเร็จ  
อย่างคึกคักในการบริหารงาน ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าหนังสือเล่มนี้ช่วยแก้ปัญหา  
การเพิ่มการผลิตของบริษัทสหรัฐอเมริกาเป็นหนังสือที่ใช้วิธีการง่ายๆ ในการแก้ปัญหาและทำ  
ได้รวดเร็วด้วยถ้อยคำหรือ แนวคิดอย่างง่ายๆ แต่ก็ทำให้มีความเห็นขัดแย้งไปจากแนวคิดการ  
บริหารแบบดั้งเดิม ทั้ง ปีเตอร์ และวอเตอร์แมน (Thomas J. Peters and Robert H. Waterman)  
ให้เหตุผล 3 ประการ ในการทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดทางการบริหารแบบดั้งเดิมที่  
ยึดต่อกันมาคือ ประการแรก ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในทางบริหารแบบดั้งเดิมมักจะอนุรักษ์  
นิยมเกินไป มีการถือ เหตุผลอย่างเดียว ใช้การวิเคราะห์มากเกินไป ปราศจากความรู้ลึก

ขาดความยืดหยุ่น คิดในเชิงลบและค่อนข้างยึดติดกับขนาดความใหญ่ขององค์กร (เสนาะ ตีเขาว์. 2543 : 58-59) มีลักษณะดังนี้

2.2.1 มุ่งการกระทำ (A bias toward action) หมายถึง การเน้นที่การกระทำ ให้ได้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้น ผู้บริหารจะใช้วิธีการง่าย ๆ ในการทำงานเป็นการ ดำเนินงานขนาดเล็ก ใช้วิธีการทดลองอย่างง่ายในการแสวงหาความรู้จากงาน สนใจและมีความผูกพันในงานเป็นผู้บริหารที่ คิดคิด จะอยู่คลุกคลีกับพนักงาน มีความสัมพันธ์กับ ผู้ปฏิบัติงานแบบส่วนตัวในทุกโอกาส และทุกสถานที่ทำงานและติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ กับผู้ปฏิบัติงาน

2.2.2 ความใกล้ชิดกับลูกค้า (Closeness to the customers) ทำให้รู้ความต้องการของ ลูกค้ารู้ว่าลูกค้ามีความพอใจอะไรและรู้ว่าลูกค้าอย่างไรที่ลูกค้าอยากได้ ผู้บริหาร ถือว่าความพอใจของลูกค้าเป็นความสำเร็จของธุรกิจ เพราะฉะนั้นข้อมูลต่างๆ ของลูกค้าหรือ ที่ได้มาจากข้อมูลจะนำไปใช้ในการออกแบบสินค้า ใช้ในการวางแผนการผลิต การตลาด การ ให้บริการ และงานอย่างอื่นขององค์กร

2.2.3 มีความเป็นอิสระและความเป็นผู้ประกอบการ (Autonomy and entrepreneurship) มีลักษณะ 3 อย่างคือ เสี่ยงภัย การคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่และการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเป็นลักษณะของการมุ่งสู่ความเป็นเลิศ ยิ่งเสี่ยงภัยผลกำไรยิ่งสูง นี่คือนักของ การเป็นผู้ประกอบการ ดังนั้นจะต้องกำหนดโครงสร้างขององค์กร และระบบงานที่มีความ ยืดหยุ่นสูง ทีมงานที่มีจำนวนคนไม่มาก เพื่อเหมาะสมกับงานที่มีความเสี่ยงและการ เปลี่ยนแปลง ผู้ประกอบการจะมีความมุ่งมั่นไปสู่ความเป็นผู้ชนะและต้องวาง โครงการที่ สมบูรณ์ตั้งแต่ต้นจนจบ

2.2.4 การเพิ่มผลการผลิตโดยอาศัยคน (Productivity through people) หมายถึง มีการปฏิบัติต่อคนอย่างให้เกียรติให้ความสำคัญและเห็นคุณค่า เพราะคนเป็นปัจจัย สำคัญของคุณภาพงาน ผลการปฏิบัติงานจะสูงหรือต่ำอยู่ที่คน การทำงานด้วยความ กระตือรือร้น ใ้วางใจและปฏิบัติต่อพนักงานเหมือนเป็นสมาชิกของครอบครัว ทำงานกับคน ด้วยความสนุกแต่ผลงานอยู่ในมาตรฐาน จัดสภาพการทำงานให้เสมือนเป็นสังคมของคนที่ไม่ใช่บรรยากาศเข้มงวดและ ขาดความเป็นกันเอง

2.2.5 วิธีการบริหารอย่างง่าย ๆ (Hand – on approach to managing) ปรัชญา การบริหารงานใช้วิธีเมื่อมอบให้ทำงานอะไรไปแล้วต้องติดตาม มีปัญหางานก็คุยกัน ปรึกษาหารือต่อหน้าและเปิดเผยไม่ใช่ทำลับหลัง ระบบงานต้องใช้วิธีสร้างให้เกิดแรงจูงใจ



ร่วมกัน โดยใช้การบริหารในลักษณะการเล่าเรื่องต่อกันมา เรื่องสั้น ๆ เรื่องสนุก ๆ ไม่ใช่หลักการบริหารอย่างลึกซึ้ง และให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแนวทางการบริหาร ผู้บริหารควรใช้บทบาทการสั่งงานในทางสร้างสรรค์ให้พนักงานเกิดความรู้สึกในทางบวก ในการสั่งงานของผู้บังคับบัญชาอย่าใช้ปรัชญาการสั่งงานว่า “ทำตามที่ฉันสั่ง แต่อย่าทำเหมือนกับที่ฉันทำ” และมีเป้าหมายการทำงานอย่างชัดเจน

2.2.6 จงทำในสิ่งที่องค์การถนัด (Sticking to the knitting) ผู้บริหารจะต้องยึดถือหลักว่าทำธุรกิจที่องค์การรู้ดีที่สุด ถนัดที่สุด การขยายองค์การหรือขยายการดำเนินงานต้องเกิดจากภายใน ไม่ใช่เกิดจากการรวมกิจการกับองค์การหรือโดยการหาทุนจากภายนอก

2.2.7 จัดโครงสร้างองค์การอย่างง่ายและมีพนักงานน้อย (Maintaining simple form and lean staff) ให้จำนวนชั้นของสายการบังคับบัญชา และจำนวนของพนักงานในองค์การมีน้อย ใช้การบริหารงานแบบกระจายอำนาจไปยังพนักงานทุกระดับชั้นจนถึงพนักงานระดับล่างซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้รวดเร็ว

2.2.8 มีทั้งเข็มงวดและผ่อนปรนขณะเดียวกัน (Simultaneous loose-tight properties) ให้มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน แต่ขณะเดียวกันก็ควบคุมได้ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือ กลยุทธ์ขององค์การ การใช้อำนาจมีความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและการรวบอำนาจพร้อม ๆ กัน

2.3 การลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง ในระยะ 20 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ.1960-1980 บริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายต่างแสวงหาวิธีการควบคุมการดำเนินงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บริษัทต่างก็มีความสามารถพอในการควบคุมโดยการสร้างโรงงานขนาดใหญ่ วางระบบการควบคุมระดับ สูงสุด โดยระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรือที่สำนักงานใหญ่ ทำการตรวจสอบการตัดสินใจของผู้บริหารระดับล่างโดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ จำนวนมากของบริษัทที่วางกระจายไว้ทั่วทั้งองค์การ เหตุผลในการควบคุมดังกล่าวก็เพื่อหาวิธีการที่จะรวมบริษัทเข้าด้วยกัน โดยเฉพาะบริษัทที่ขาย วัสดุคืบ หรือส่วนประกอบ วิธีการควบคุมส่วนใหญ่จะใช้วิธีการต่างๆ ที่มีผู้เชี่ยวชาญ เช่น วิธีการทางบัญชี ทางการเงิน และบำรุงรักษา เป็นต้น แต่วิธีการดังกล่าวข้างต้นนั้นในปัจจุบันนี้ไม่เหมาะกับองค์การธุรกิจเพราะนอกจากเสียค่าใช้จ่ายสูงแล้วการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทำได้ยาก

องค์การส่วนใหญ่จึงเลือกวิธีการลดสายบังคับบัญชาให้สั้นลง เพื่อลดค่าใช้จ่าย ปรับปรุง ประสิทธิภาพและการแข่งขัน เพิ่มการให้พนักงานมีส่วนร่วมมากขึ้น ปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมุ่งไปสู่กิจกรรมหรือการดำเนินงานที่องค์การมีความถนัดหรือทำได้ดี

ที่สุด การลดสายบังคับบัญชาให้สั้นลงองค์การทำได้โดยอาศัยการลดขนาด การใช้พนักงานชั่วคราว และการให้อำนาจพนักงาน

2.4 การเรียนรู้และการปรับรูปแบบองค์การ (Learning and adaptive) รูปแบบองค์การแบบดั้งเดิมที่เริ่มมาจากแนวคิดของ เวบเบอร์และเทเลอร์ นั้น ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ผู้บริหารในยุคปัจจุบันต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ อย่างรวดเร็ว และยากที่จะคาดคะเนได้ มีบริษัทเกิดขึ้นใหม่จำนวนมาก บริษัทเก่าหลายแห่งก็เปลี่ยนรูปหรือรวมตัวเข้ากับบริษัทอื่น และอีกหลายบริษัทเลิกสัมกิจการไป เพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ที่เปลี่ยนแปลงทางด้านสินค้า บริการและตลาดการเงินที่เป็นโลกาภิวัตน์ ทำให้ความซับซ้อนยุ่งยากที่จะรักษารูปแบบองค์การแบบเดิมไว้ได้ รูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่ยึดถือต่อกันมายากที่จะดำรงอยู่ได้ ภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและยากที่จะคาดคะเนได้

## แนวคิดทฤษฎีทางรัฐศาสตร์

### 1. ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่นิยม

ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม (Structural-Functionalism Theory) เชื่อว่าโครงสร้างของสังคมเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของสังคม โครงสร้างแต่ละส่วนของสังคมจะมีหน้าที่ของตนเองและประสานสัมพันธ์กับโครงสร้างอื่น ๆ สังคมจึงจะมีดุลยภาพ นักทฤษฎีคนสำคัญ คือ ออกุสต์ คอมท์ เฮอร์เบิร์ต สเปนเซอร์ เอมีลี เดอร์ไคม์ ทัลคอตท์ พาร์สัน (Talcott Parson) โรเบิร์ต เค. เมอร์ตัน (Robert K. Merton) และเจฟฟรีย์ อเล็กซานเดอร์ (Jeffrey Alexander) นักทฤษฎีเหล่านี้ได้เสนอแนวความคิดและสาระสำคัญของทฤษฎีไว้โดยสังเขป ดังนี้ (สนธยา พลศรี. 2542. 211-212)

ออกุสต์ คอมท์ เสนอว่าสังคมประกอบด้วยโครงสร้างต่างๆ หลายส่วน เช่นเดียวกับร่างกายของมนุษย์ที่ประกอบด้วยอวัยวะต่าง ๆ โครงสร้างแต่ละส่วนเหล่านี้ทำหน้าที่แตกต่างกันออกไปอย่างชัดเจน แต่ต่างประสานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ สังคมจึงจะดำรงอยู่ได้อย่างสงบสุขหรือมีดุลยภาพ (Equilibrium)

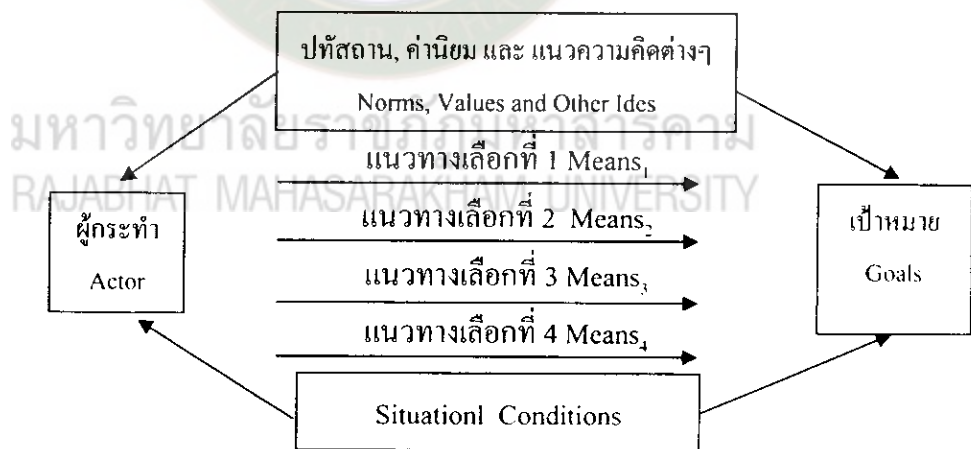
เฮอร์เบิร์ต สเปนเซอร์ มีความเห็นเช่นเดียวกับออกุสต์ คอมท์ และขยายความเพิ่มเติมว่า โครงสร้างของสังคมจะเพิ่มความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความหลากหลายและแตกต่างไปจากโครงสร้างเดิมเสมอ แต่จะยังคงเชื่อมโยงประสานไม่ได้แยกออกจากกันแต่จะรวมกันในลักษณะของการบูรณาการ (Integration) เมื่อสมาชิกของสังคมเพิ่มจำนวนขึ้นก็ยิ่งทำ

ให้เกิดความแตกต่างทางสังคมมากยิ่งขึ้น ทำให้สังคมขาดคุณภาพสมาชิกจึงต้องปรับตัวใน รูปแบบต่าง ๆ เช่น การแบ่งงานกันทำ การจัดระเบียบทางสังคม เป็นต้น ทำให้สังคมยังเพิ่ม ความซับซ้อนและ เกิดความแตกต่างกันเป็นความพิเศษเฉพาะอย่าง (Specialization) แต่สังคม จะมีคุณภาพ เพราะโครงสร้างต่าง ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนและประสานสัมพันธ์กับ โครงสร้าง อื่น ๆ ด้วย

เอมิลี เดอร์ไคม์ ได้เสนอเรื่องการมีคุณภาพของสังคมว่าเกิดจากการยึดเหนี่ยวทาง สังคม (Social Solidarity) โดยในสังคมขนาดเล็กที่มีโครงสร้างง่าย ๆ จะมีการยึดเหนี่ยวทาง สังคมโดย ยึดถือค่านิยม จารีต ประเพณี ความคิด ความเชื่อ เจตคติแบบเดียวกัน (Mechanical Solidarity) ส่วนสังคมขนาดใหญ่ที่มีโครงสร้างซับซ้อน การยึดเหนี่ยวทาง สังคมจะเป็นไปตามสภาพและบทบาทที่บุคคลดำรงอยู่ (Organic Solidarity) การยึด เหนี่ยวทางสังคมจะเปลี่ยนแปลงจากแบบแรกไปเป็นแบบที่สองตามการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่เปลี่ยนแปลงจากสังคมที่มีโครงสร้างง่าย ๆ ไปสู่สังคมที่โครงสร้างซับซ้อนเสมอ

พาร์สัน (Parson. 1979 : 242 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 214) นักสังคมวิทยา ชาวอเมริกันเป็นนักทฤษฎีคนสำคัญที่ทำให้ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยมเป็นที่ ยอมรับอย่าง กว้างขวางจนเป็นทฤษฎีหลักของสังคมวิทยาทฤษฎีหนึ่ง แนวความคิดที่สำคัญคือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การทางสังคม มนุษย์เข้าไปอยู่ในสังคมและรวมกัน เป็นองค์การด้วยความสมัครใจ การตัดสินใจกระทำทางสังคมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้กระทำ (Actor) เป้าหมาย (Goals) วิธีการที่เลือกใช้ (Means) สถานการณ์ ที่ผู้กระทำต้องเลือกวิธีใดวิธีหนึ่ง (Situational Conditions) และตัวกำหนดเชิงบรรทัดฐาน คือ



แผนภูมิที่ 3 การตัดสินใจกระทำทางสังคมของบุคคลของทัลคอตท์ พาร์สัน ที่มา : (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 34)

บรรทัดฐานทางสังคม ค่านิยม และความคิดต่างๆ ที่ผู้กระทำนำมาใช้เพื่อเลือกวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย (Norms, values and other ideas) ดังแสดงไว้ในภาพประกอบที่ 3

การกระทำระหว่างผู้กระทำ หรือความสัมพันธ์ที่สมาชิกมีต่อการวิเคราะห์บุคคลต่างๆ ในสังคมได้ และจะเกิดเป็นระบบสังคมขึ้นได้นั้น มีเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ

1.1 ผู้กระทำจะต้องมีแรงจูงใจที่จะกระทำตามสถานภาพและบทบาทของตน

1.2 ระบบสังคมต้องพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง หรือพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากสังคม

2. แนวความคิดเรื่องระบบการกระทำ ระบบการกระทำเกิดขึ้นจากการที่ผู้กระทำแสดงบทบาทตามสถานภาพที่ดำรงอยู่ สถานภาพและบทบาทเหล่านี้ จะประสานสัมพันธ์กันในรูปแบบของระบบต่างๆ อันเป็นระบบการกระทำระหว่างกัน (System of interaction) ประกอบด้วย ผู้กระทำจำนวนมาก ซึ่งมีสถานภาพและบทบาทที่รวมกัน เรียกว่า ระบบสังคม แต่การตัดสินใจในการกระทำทางสังคมของบุคคลก็ยังคงเป็นเช่นเดิม คือ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการกระทำทางสังคมของบุคคลก็ยังคงเป็นเช่นเดิม คือ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมาย ภายใต้กฎระเบียบหรือบรรทัดฐานทางสังคม ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดต่างๆ และจะต้องนำสภาพการณ์ต่างๆ เข้ามาพิจารณาด้วย ที่สำคัญคือ ระบบย่อยของสังคม ความต้องการจำเป็น เชิงหน้าที่ แบบแผนต่างๆ ของตัวแปร กระบวนการทางสังคมและลักษณะที่สำคัญของระบบสังคม

3. แนวความคิดเรื่องความจำเป็นพื้นฐานของระบบสังคม ระบบการกระทำทางสังคมมีความต้องการจำเป็นพื้นฐาน 4 ประการ คือ การบรรลุเป้าหมาย (Goal attainment) การปรับตัว (Adaptation) การบูรณาการหรือผสมผสานส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน (Integration) และการจัดการกับความตึงเครียดโดยใช้กฎระเบียบต่างๆ (Latency)

หน้าที่ของระบบสังคมตามแนวความคิดนี้ สามารถจะศึกษาและวิเคราะห์ในระดับต่างๆ กันตั้งแต่ระดับของกลุ่มคน องค์กร สถาบัน ชุมชน และประเทศ ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางและ อักษรย่อ ได้ดังแผนภูมิที่ 4



## Adaptation Goal Attainment

A	G	G	G
L	I		
L	I	I	I
L	I		
Latency		Integration	

แผนภูมิที่ 4 ความจำเป็นพื้นฐานของระบบสังคม

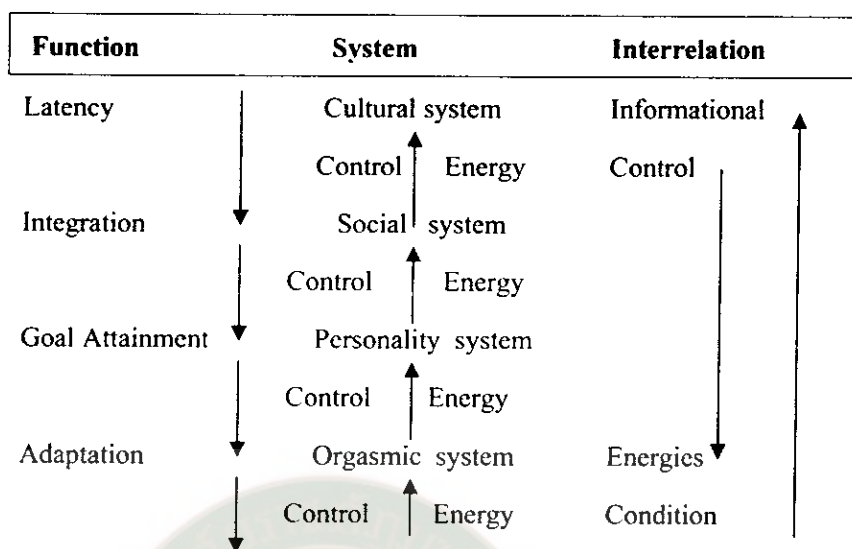
ที่มา : ( สัจญา สัจญาวิวัฒน์. 2540 : 45)

จากแผนภูมิที่ 4 อธิบายได้ว่าความจำเป็นพื้นฐานของระบบสังคมมี 4 ประการคือ

1. Goal Attainment หรือเป้าหมาย (G)
2. Adaptation หรือการปรับตัว (A)
3. Integration หรือการบูรณาการ (I)
4. Latency คือกฎระเบียบที่ใช้จัดการกับความตึงเครียด (L)

การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของระบบย่อยทั้ง 4 ระบบ คือ ระบบบุคลิกภาพแก้ปัญหา เรื่องการบรรลุเป้าหมาย (G) ระบบวัฒนธรรมแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ (L) ระบบอินทรีย์แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปรับตัว (A) และระบบสังคมแก้ไขปัญหาในเรื่องการไม่มีเสถียรภาพของสังคม ระบบสังคมและระบบย่อยต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และนอกจากจะมีหน้าที่หลักของตนแล้ว ยังต้องทำหน้าที่ของระบบย่อยอื่น ๆ ด้วย

4. แนวความคิดเรื่องลำดับชั้นของข่าวสารในการควบคุมระบบสังคม เนื่องจากระบบย่อยของสังคมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน จึงต้องมีลำดับชั้นของการควบคุมข่าวสาร เพื่อให้ความสัมพันธ์ประสานกลมกลืนกัน โดยระบบวัฒนธรรมจะควบคุมข่าวสารของระบบสังคมจะควบคุมระบบข่าวสารของระบบบุคลิกภาพ ระบบบุคลิกภาพจะควบคุมข่าวสารของระบบอินทรีย์ ตามลำดับเรียกว่า The Cybernetic Hierarchy of Control มีลักษณะดังแผนภูมิที่ 5



แผนภูมิที่ 5 กระบวนการควบคุมข่าวสารแบบ The Cybernetic Hierarchy

ที่มา : (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 47)

จากแผนภูมิที่ 5 อธิบายได้ว่า ลำดับชั้นของการควบคุมข่าวสาร คือระบบวัฒนธรรม (Cultural system) จะควบคุมระบบข่าวสารของระบบสังคม (Social system) ระบบสังคมจะควบคุมระบบข่าวสารของระบบบุคลิกภาพ (Personal system) ระบบบุคลิกภาพจะควบคุมข่าวสารของระบบอินทรีย์ (Orgasmic system) ดังตัวอย่าง คือ ระบบค่านิยม ความคิด ความเชื่อของระบบวัฒนธรรมจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่าง ๆ ของระบบสังคมบรรทัดฐานเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่คาดหวังของบุคคล เป็นทั้งสิ่งจูงใจและควบคุมกระบวนการตัดสินใจกระทำของบุคคลได้ ลักษณะการกระทำของบุคคลจะเป็นกระบวนการชีวเคมีในระบบอินทรีย์แต่ในทิศทางที่ตรงกันข้ามระบบแต่ละระบบอาจกลายเป็นสิ่งที่อำนวยความสะดวกหรือเป็นแหล่งพลังงาน (Energies conditions) ให้กันและกันด้วย กล่าวคือ ระบบอินทรีย์เป็นแหล่งพลังงานให้กับระบบบุคลิกภาพ ระบบบุคลิกภาพเป็นแหล่งพลังงานให้กับระบบสังคม และระบบสังคมเป็นแหล่งพลังงานให้กับระบบวัฒนธรรมอีกทีหนึ่ง เป็นความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน (Reciprocity) เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารและพลังงานระหว่างกัน ระบบข้างบนที่เหนือกว่าจะควบคุมข่าวสารระบบที่อยู่ข้างล่าง คือ เป็นผู้บงการว่าระบบข้างล่างจะใช้พลังงานอย่างไร แต่ในขณะเดียวกัน ระบบข้างล่างจะเป็นผู้ให้พลังงานที่ระบบข้างบน ต้องใช้จึงเท่ากับแต่ละระบบต่างควบคุมซึ่งกันและกัน (Cybernetic hierarchy of control)

5. แนวความคิดเรื่องสื่อกลางการแลกเปลี่ยน (Generalized Symbolic Media of Exchange) ระบบย่อยของระบบสังคมจะมีความสัมพันธ์กันทั้งภายในระบบและระหว่างระบบ โดยมีข่าวสารเป็นสื่อสัญลักษณ์กลางในการแลกเปลี่ยน ซึ่งกระทำได้หลายแนวทาง เช่น

5.1 การแลกเปลี่ยนระหว่างระบบโดยใช้สื่อเป็นสัญลักษณ์ เช่น อำนาจ อิทธิพล และความผูกพัน

5.2 การแลกเปลี่ยนภายในระบบใดระบบหนึ่ง มีลักษณะเช่นเดียวกับการแลกเปลี่ยนระหว่างระบบ

5.3 การแลกเปลี่ยนหน้าที่เฉพาะของแต่ละระบบ เช่น การปรับตัว การบรรลุนเป้าหมาย จะเป็นตัวกำหนดสื่อกลางที่จะใช้ในระบบหรือระหว่างระบบ

6. แนวความคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดจากกระบวนการความสัมพันธ์เกี่ยวกับข่าวสาร พลังงานภายในระบบ และพลังงานระหว่างระบบต่าง ๆ ถ้าหากมีข่าวสารและพลังงานมากเกินไปจะทำให้มีข่าวสารหรือพลังงานเป็นผลออกของระบบมากเกินไป ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้น เช่น ถ้าคนในสังคมมีเหตุจูงใจมากจะทำงานหรือแสดงบทบาทมาก และอาจทำให้ต้องเกิดการจัดระเบียบ บทบาทบรรทัดฐาน และระบบค่านิยมของสังคมใหม่ แต่ถ้าหากมีข่าวสารหรือพลังงานน้อยเกินไป เช่น ถ้าคนในสังคมมีค่านิยมขัดแย้งกันจะทำให้เกิดการ ขัดแย้งทางบรรทัดฐานหรือเกิดการเสียระเบียบขึ้น ก็จะส่งผลต่อระบบบุคลิกภาพและระบบอินทรีย์ ดังนั้น การควบคุมข่าวสารจึงเป็นทั้งแหล่งที่จะทำให้เกิดดุลยภาพและเกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมขึ้นได้ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมควรเป็นแบบวิวัฒนาการ เพราะเหตุผลที่สำคัญคือ

6.1 ทำให้เกิดการจำแนกความแตกต่างระหว่างระบบย่อยของสังคม

6.2 ทำให้เกิดการจำแนกความแตกต่างในแต่ละระบบย่อยของสังคม

6.3 ทำให้เกิดการเร่งในเรื่องบูรณาการของสังคม เกิดหน่วยหรือโครงสร้างด้านบูรณาการใหม่ๆ

6.4 ทำให้ระบบย่อยของสังคมสามารถดำรงอยู่ได้

โรเบิร์ต เค. เมอร์ตัน นักสังคมวิทยาชาวอเมริกันมีแนวความคิดที่สำคัญดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องความเป็นเอกภาพเชิงหน้าที่ของระบบสังคม (Functional Unity of Social System) ระบบสังคมมีหน้าที่สำคัญ คือ การบูรณาการแต่ละระดับของการบูรณาการที่เพียงพอต่อการดำรงอยู่ของสังคมนั้น ต้องศึกษาข้อมูลภาคสนามไม่สามารถกำหนดขึ้นเองได้ เพราะแต่ละสังคมอาจต้องการบูรณาการในระดับที่ต่างกันก็ได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 87)

2. แนวความคิดเรื่องความเป็นสากลเชิงหน้าที่ของสิ่งต่างๆ ทางสังคม (Functional Universality of Social Items) หน้าที่ หมายถึง ผลต่อเนื่องของสิ่งต่างๆ ที่สามารถสังเกตจากการที่ระบบได้มีการปรับแก้ หน้าที่สำคัญของระบบ คือ หน้าที่ที่มุ่งประสงค์ (Manifest Function) หน้าที่ซ่อนเร้น (Latent Function) หน้าที่ที่ไม่ส่งเสริมบูรณาการ (Days Function) และหน้าที่ทดแทน (Alternative Function) หน้าที่ที่ต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหา คือ หน้าที่ซ่อนเร้นหน้าที่ที่ไม่ส่งเสริมบูรณาการและหน้าที่ทดแทนของระบบ (จิตยา สุวรรณชฎ. 2527 : 68-69)

3. แนวความคิดเรื่องตัวเลือกเชิงหน้าที่ (Functional Alternatives of Functional Equivalents) และตัวแทนเชิงหน้าที่ (Functional Substitutes) คือ ไม่มีสิ่งใดมีความสำคัญจนเป็นสิ่งที่สังคมขาดไม่ได้ และทำให้สังคมล่มสลาย เพราะสามารถใช้สิ่งทางสังคมอื่นๆ มาทดแทนได้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 50-51)

4. แนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างระบบสังคมกับระบบวัฒนธรรม ระบบสังคมกับระบบวัฒนธรรมจะต้องทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ระบบวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดค่านิยมของสังคม ระบบสังคมเป็นตัวกำหนดวิถีทางที่จะบรรลุเป้าหมายของค่านิยม ตัวอย่างเช่น ถ้าบุคคลมีค่านิยมว่าเป้าหมายของชีวิต คือ ความสุข ความสำเร็จ ความมั่นคง เกียรติยศ ชื่อเสียง ระบบสังคมจะเป็นตัวกำหนดวิถีทางที่จะไปสู่ค่านิยมนี้ เช่น บุคคลต้องมีความอดทน มีความซื่อสัตย์ในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ถ้าหากระบบสังคมและระบบวัฒนธรรมประสานสัมพันธ์กันอย่างดีแล้ว บุคคลก็จะยอมรับทั้งค่านิยมของสังคมและวิถีทางที่จะนำไปสู่ค่านิยม แต่ถ้าระบบทั้งสองไม่ประสานกันจะทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของบุคคลโดยการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคม เช่น การประพฤติผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรม เป็นต้น

5. แนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างแบบการปรับตัวของบุคคล เป้าหมายตามวัฒนธรรม (Cultural goal) และวิถีที่ชอบธรรม (Legitimate means) เป็นการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลกับโครงสร้างทางสังคม กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางสังคม คือ เป้าหมายตามวัฒนธรรมและวิถีที่บรรลุเป้าหมายโดยชอบธรรมตามบรรทัดฐานที่สังคมกำหนดไว้ จะมีผล อย่างมากต่อแบบการปรับตัวของบุคคลหรือของสมาชิกในสังคม ตามสัมพันธ์และแบบการปรับลวดดังกล่าวมี 5 ประเภท ดังแสดงไว้ในตารางที่ 4 (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 67)



ตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างแบบการปรับตัวของบุคคล เป้าหมายตามวัฒนธรรม และวิธีที่ชอบธรรม

แบบของการปรับตัว	เป้าหมายตามวัฒนธรรม	วิธีที่ชอบธรรม
แบบยอมตาม (Conformity)	+	+
แบบนวัตกรรม (Innovation)	+	-
แบบเคร่งประเพณี (Ritualism)	-	-
แบบถดถอย (Retreatism)	-	-
แบบปฏิวัติ (Rebellion)	+	-

จากตารางที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างแบบการปรับตัวของบุคคล เป้าหมายตามวัฒนธรรม และวิธีที่ชอบธรรมที่มีผลต่อแบบการปรับตัวของบุคคล แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. แบบยอมตาม เป็นภาวะที่บุคคลมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมายตามวัฒนธรรมของสังคม และปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม จึงไม่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Deviant behavior) ขึ้นในสังคม
2. แบบนวัตกรรม เป็นภาวะที่บุคคลมุ่งเน้นเป้าหมายตามวัฒนธรรมที่สังคมกำหนดไว้ แต่ใช้วิธีที่ไม่ชอบธรรม โดยไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคม คือ จะปรับตัวแบบฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม ทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้น
3. แบบเคร่งประเพณี เป็นภาวะที่บุคคลไม่มุ่งเป้าหมายตามวัฒนธรรมที่สังคมกำหนดไว้ แต่พยายามปฏิบัติตามบรรทัดฐานทางสังคมอย่างเคร่งครัด ไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม
4. แบบถดถอย เป็นภาวะที่บุคคลไม่ยึดถือเป้าหมายและไม่ยึดถือวิธีที่ชอบธรรมตามที่สังคมกำหนด จะปรับตัวแบบยอมแพ้ต่อชีวิตและละทิ้งสังคม ทำให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนขึ้นในสังคม
5. แบบปฏิบัติ เป็นภาวะที่บุคคลต้องการเปลี่ยนระบบสังคมให้เป็นสังคมใหม่มีเป้าหมายและวิธีการใหม่ซึ่งดีกว่าและยุติธรรมกว่าสังคมเดิม

แนวความคิดทฤษฎีของโรเบิร์ต เค. เมอร์ด็อก ที่กล่าวมาแล้วนี้ นับว่าเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่นิยมให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และนัก

สังคมวิทยากลุ่มทฤษฎีไร้บรรทัดฐาน (Anomic theory) ในสหรัฐอเมริกาได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปัญหาสังคม ทำให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้น (สัญญาสัญญาวิวัฒน์. 2540 : 66-69)

เจฟฟรีย์ อเล็กซานเดอร์ (อ้างถึงใน สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540 : 70) นักทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่อีกคนหนึ่งได้เสนอแนวความคิดที่จะปรับปรุงทฤษฎีให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเสนอให้เปลี่ยนแปลงทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม เป็นทฤษฎีหน้าที่นิยมแนวใหม่ (Neo-Functionalism) และเสนอแนวความคิดไว้ ดังนี้

1. ต้องดำเนินการโดยอาศัยตัวแบบเชิงพรรณนาของสังคม ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญต่าง ๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกันจะก่อให้เกิดรูปลักษณ์อันเป็นแบบแผนขึ้น แบบแผนดังกล่าว จะทำให้ระบบมีความแตกต่างไปจากสภาพแวดล้อมของระบบองค์ประกอบของระบบจะมีความเกี่ยวพันกัน ในรูปของการสังเคราะห์ (Symbiotic connected) และปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ นี้ จะไม่ถูกกำหนดโดยพลังครอบงำใด ๆ
  2. ต้องให้ความสำคัญในเรื่องการกระทำและความเป็นระเบียบ ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ทั้งการกระทำที่มีเหตุและการแสดงออกต่าง ๆ ด้วย ซึ่งมีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น
  3. บูรณาการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เพราะการเบี่ยงเบนและการควบคุมทางสังคมเป็นสิ่งที่ทุกสังคมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ บูรณาการทำให้สังคมมีดุลยภาพ แต่เป็นดุลยภาพที่เกิดจากดุลยภาพขององค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ รวมกับดุลยภาพที่เป็นพลวัต
  4. บุคลิกภาพ วัฒนธรรมและระบบสังคม มีความสำคัญต่อโครงสร้างสังคม และการแทรกซึมของระบบดังกล่าวเข้าไปภายใน จะก่อให้เกิดความตึงเครียด จึงทำให้สังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงและต้องควบคุมอยู่ตลอดเวลา
  5. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ก่อให้เกิดความแตกต่างในระบบสังคม ระบบวัฒนธรรม และระบบบุคลิกภาพ การเปลี่ยนแปลงจึงไม่ได้เป็นผลของการปฏิบัติตาม หรือความกลมกลืนเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน แต่เป็นผลจากความกดดันของบุคคลและสถาบันทางสังคม
  6. ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่นิยมแนวใหม่ต้องเป็นอิสระในการสร้างแนวคิดและทฤษฎี จากระดับอื่น ๆ ของการวิเคราะห์ทางสังคมวิทยา (สุเทพ สุนทรเกสซ์. 2540 : 120-121)
- ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่นิยมที่กล่าวมาแล้ว สรุปสาระสำคัญได้ว่า สังคมประกอบด้วย โครงสร้างที่เป็นระบบย่อยๆ หลายระบบ แต่ละระบบจะมีหน้าที่ของตนเอง

แตกต่างกันออกไป แต่ละระบบย่อย ๆ เหล่านี้จะบูรณาการและปรับตัวเข้าหากัน ตามระบบ  
 คำนิยมของสังคม ซึ่งสมาชิกยอมรับร่วมกัน สังคมทุกสังคมมีลักษณะเป็นพลวัต คือมีความ  
 เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด  
 ความตึงเครียดขึ้นในสังคม และทำให้สังคมเกิดดุลยภาพ การปรับตัวนี้เป็นการใช้วิธีการต่างๆ  
 เพื่อควบคุมสังคม เช่น การใช้กฎระเบียบ การกำหนดสถานภาพและบทบาท การผสม  
 กลมกลืนทางวัฒนธรรม เป็นต้น

### ความเป็นมาของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

เทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาล  
 ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 30 กันยายน 2498  
 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 72 ตอน 74 ลงวันที่ 17 กันยายน 2498 โดยมี นายเจน  
 บุรานนท์ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลบรบือเป็นคนแรก นายสุพจน์ พัฒนศักดิ์  
 ดำรงตำแหน่งปลัดสุขาภิบาลบรบือ ร.ต.ท.มฉวี กางแจะ ดำรงตำแหน่งรองประธาน  
 กรรมการสุขาภิบาลบรบือ และเริ่มประชุมสุขาภิบาลครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2498

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลบรบือ เป็นเทศบาลตำบลบรบือ ตาม  
 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพ.ศ. 2542 บัญญัติให้สุขาภิบาล  
 ทุกแห่งยกฐานะเป็นเทศบาล ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 สุขาภิบาลบรบือ จึงมีฐานะเป็น  
 เทศบาลตำบลบรบือซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็ก ต่อมาได้มีประกาศ สำนักงาน  
 กระทรวงมหาดไทย(ก.ท.) ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2543 ให้เลื่อนชั้น เทศบาลตำบลบรบือ โดย  
 ให้มีฐานะเป็นเทศบาลขนาดกลางเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2543 เป็นต้นมา สำหรับตรา  
 สัญลักษณ์ของเทศบาลตำบลบรบือ ให้ตราสัญลักษณ์เดิมของสุขาภิบาลเดิม “พระธาตุศรี  
 เมือง”

สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลบรบือ

ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

ที่ตั้ง เทศบาลตำบลบรบือ ตั้งอยู่ในพื้นที่บางส่วนของตำบลบรบือ อำเภอบรบือ  
 จังหวัดมหาสารคาม ห่างจากตัวเมืองมหาสารคาม ประมาณ 27 กิโลเมตร

พื้นที่ เขตเทศบาลตำบลบรบือ มีพื้นที่ทั้งหมด 5.20 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขต  
ตำบลบรบือบางส่วน

อาณาเขต

ทิศเหนือ ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลบรบือ อำเภอบรบือ  
จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองจิก อำเภอบรบือ  
จังหวัดมหาสารคาม

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสิม อำเภอบรบือ  
จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสิม และเขตองค์การ  
บริหารส่วนตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม

ลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลตำบลบรบือ โดยทั่วไป เป็นที่ราบลุ่ม เอียงจากทิศตะวันตก ลงไปทาง  
ทิศตะวันออก ไม่มีภูเขา ไม่มีแม่น้ำไหลผ่าน แหล่งน้ำที่สำคัญ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำหนองบ่อ ซึ่ง  
เป็นต้นกำเนิดของลำน้ำเสียวใหญ่ สามารถกักเก็บน้ำไว้ใช้ได้ตลอดปี พื้นที่ส่วนมากทำ  
ประโยชน์ใช้ ในการค้าขาย รองลงมา คือ อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และเกษตรกรรม

ลักษณะภูมิอากาศ

โดยทั่วไปสามารถแยกลักษณะอากาศ ออกเป็น 3 ฤดู คือ

ฤดูร้อน จะเริ่มในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-เดือนพฤษภาคม อากาศจะร้อนอบอ้าว มี  
อุณหภูมิโดยเฉลี่ย 36 องศาเซลเซียส

ฤดูฝนจะเริ่มในช่วงปลายเดือนมิถุนายน-เดือนกันยายน โดยได้รับลมมรสุม  
ตะวันตกเฉียงใต้ มีลมแรง มีอุณหภูมิโดยเฉลี่ย 25 องศาเซลเซียส

ฤดูหนาว จะเริ่มในช่วงเดือนตุลาคม-เดือนมกราคม โดยได้รับลมมรสุม  
ตะวันออกเฉียงเหนือ มีลมแรง มีอุณหภูมิโดยเฉลี่ย 15 องศาเซลเซียส

การปกครองและการบริหาร

เทศบาลตำบลบรบือ มีพื้นที่บางส่วนของตำบลบรบือ ประกอบด้วยหมู่บ้าน  
จำนวน 3 หมู่บ้าน โดยมีพื้นที่ทั้ง 3 หมู่บ้าน คือ

1. บ้านบรบือ หมู่ที่ 1 ตำบลบรบือ
2. บ้านสนามชัย หมู่ที่ 7 ตำบลบรบือ



### 3. บ้านบรือ หมู่ที่ 14 ตำบลบรือ

#### ประชากร

เทศบาลตำบลบรือ มีประชากรรวมทั้งสิ้น ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 จำนวน 5,500 คน เป็นชาย 2,719 คน เป็นหญิง 2,781 คน มีจำนวนครัวเรือน 1,786 ครัวเรือน ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ 1,057.69 คน/ตารางกิโลเมตร

#### ด้านเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เทศบาลตำบลบรือ นับเป็นเทศบาลที่มีเศรษฐกิจค่อนข้างดีพอสมควร อยู่ในระดับที่กำลังขยายตัวดีมาก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย รองลงมาก็คือ การเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงงานมันสำปะหลังตากแห้ง โรงสีข้าว การเปิดตู้ซอม รถยนต์ และอื่นๆอีกมากมาย

#### การพาณิชย์กรรมและบริการ

สถานบริการน้ำมัน จำนวน 3 แห่ง

ตลาดสดเทศบาล จำนวน 1 แห่ง

ตลาดเอกชน จำนวน 1 แห่ง

#### ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน

สภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลตำบลบรือ พอสรุปได้ดังนี้

1. ถนนสายต่าง ๆ ได้ก่อสร้างมานานทำให้ชำรุด เป็นหลุมเป็นบ่อ ไม่ได้มาตรฐานต้องปรับปรุง ซ่อมแซมหรือก่อสร้างใหม่ เพิ่มเติม
2. ท่อระบายน้ำที่ก่อสร้างมานาน ชำรุด อุดตัน ต้องปรับปรุง ซ่อมแซม แก้ไข ให้สามารถระบายน้ำได้ดีอยู่เสมอ และจำเป็นต้องก่อสร้างเพิ่มเติม
3. ไฟฟ้าสาธารณะที่มีอยู่แล้วชำรุด และไม่เพียงพอต้องซ่อมแซม และขยายเขตไฟฟ้าเพิ่มเติมให้เต็มพื้นที่
4. การรักษาความสะอาด ต้องจัดหาถังขยะมูลฝอย และจัดหาสถานที่สำหรับทิ้งขยะ รวมตลอดถึงการจัดการรถยนต์บรรทุกขยะที่ได้มาตรฐาน

#### การคมนาคมและการขนส่ง

##### 1. ถนนสายหลัก (ลาดยาง)

- ถนนแจ้งสนิท ระยะทาง 5 กิโลเมตร เป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23
- ถนนบรือ-นาเชือก ระยะทาง 2 กิโลเมตร เป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข

## 2. ถนนสายรอง (คสล.)

- ถนนสุขาภิบาล 1 ถึง ถนนสุขาภิบาล 12 ระยะทาง 6 กิโลเมตร เป็นทางหลวง  
ท้องถิ่น เทศบาลตำบลบรบือ ตั้งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 23 มีเส้นทางคมนาคมทาง  
บกติดต่อกับอำเภอและจังหวัดได้ทุกฤดูกาล

### การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

การไฟฟ้า อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอบรบือ

การประปา อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอบรบือ เทศบาล  
ตำบลบรบือไม่มีส่วนร่วมในการให้บริการ ซึ่งการให้บริการของการประปาส่วนภูมิภาคไม่  
สามารถให้บริการได้ครอบคลุมทุกครัวเรือนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ

โทรศัพท์ เทศบาลตำบลบรบือ ใช้บริหารชุมสายโทรศัพท์ที่จังหวัดมหาสารคาม และ  
เทศบาลตำบลบรบือมีโทรศัพท์ประจำสำนักงานจำนวน 5 เลขหมาย คือ หมายเลข 0-4377-  
1440, 0-4377-1431, 0-4377-14434, 0-4377-1435 และหมายเลขโทรศัพท์ 0-4377-1199

การไปรษณีย์โทรเลข ในเขตเทศบาลตำบลบรบือ มีที่ทำการ ไปรษณีย์โทรเลขจำนวน  
1 แห่ง คือ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขอำเภอบรบือ รหัสไปรษณีย์ 44130

### สถานประกอบการบริการ

ธนาคาร ในเขตเทศบาลตำบลบรบือ มีสหกรณ์ จำนวน 1 แห่ง คือ

1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) สาขาบรบือ
2. ธนาคารออมสิน
3. สหกรณ์เพื่อการเกษตรและสหกรณ์

### ด้านการศึกษาและการศาสนา

#### การศึกษา

ในเขตเทศบาลตำบลบรบือ มีโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนบรบือ  
โรงเรียนประชาบาล จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนบ้านบรบือ (บรบือราษฎร์ผดุง) และมี  
โรงเรียนอนุบาล (เอกชน) จำนวน 1 แห่ง คือ โรงเรียนอนุบาลมาลีรัตน์

#### ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีวัดซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล จำนวน 2 แห่ง คือ  
วัดบรบือสรากรม และ วัดป่าขัวญเมืองระบือธรรม

#### วัฒนธรรมและประเพณี

ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ

- ประเพณีส่งท้ายปีเก่า ค้อนรับปีใหม่ จัดขึ้นในระหว่าง วันที่ 30 ธันวาคม ถึง 1 มกราคม ของทุกปี กิจกรรมที่จัดขึ้น แข่งขันกีฬา ประกาศพืชผลทางการเกษตร ออกบ้านแสดง ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ของส่วนราชการ ขยายสินค้าราคาถูก

- ประเพณีสงกรานต์ จัดขึ้นในเดือนเมษายน ของทุกปี กิจกรรมที่จัดขึ้น รดน้ำ คำหัว สรงน้ำพระ ขบวนแห่นางสงกรานต์

- ประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา ถวายเทียนพรรษา ของไทยทาน

- ประเพณีลอยกระทง

#### การสาธารณสุข

มีสาธารณสุขอำเภอ จำนวน 1 แห่ง ซึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนไม่ค่อย เพียงพอประชาชน โดยส่วนใหญ่จะเข้ารับบริการด้านสาธารณสุขจากโรงพยาบาลบรบือ ซึ่งอยู่นอกเขต เทศบาล ตำบลบรบือ ประมาณ 300 เมตร

การกีฬา นันทนาการ/พักผ่อน

สนามกีฬาเอนกประสงค์ จำนวน 3 แห่ง

1. สนามกีฬาโรงเรียนบรบือ
2. สนามกีฬาโรงเรียนบ้านบรบือ
3. สนามกีฬาที่ว่าการอำเภอบรบือ

สถานที่ออกกำลังกายเพื่อสุขภาพ จำนวน 1 แห่ง คือ บริเวณสวนสุขภาพเทศบาลตำบลบรบือ

สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

- อ่างเก็บน้ำหนองบ่อ เนื้อที่ 1800 ไร่ จำนวน 1 แห่ง

- ปริมาณขยะ จำนวน 4.5 ตัน/วัน

- รถที่ใช้จัดเก็บขยะ รวม 3 คัน

- ปริมาณขยะที่เก็บได้จำนวน 2 เทียบ/วัน

- ขยะที่กำจัดได้โดยวิธีฝัง เกล่งบ่อขยะแล้วผา

- ที่ดินสำหรับกำจัดขยะ ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอบรบือ ห่างจากเขตท้องถื่นเทศบาลตำบลบรบือ 3.00 กิโลเมตร เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ประชาชนใช้ร่วมกัน

ชุมชนย่อยเพื่อการพัฒนา 7 ชุมชน

1. ชุมชนวัดบรบือสราราม ประธานชุมชน นายวิริดิ มะปะเต

	รองประธานชุมชน	นายพิชิต คอกไม้
2. ชุมชนคั่นลำน้ำเสียว	ประธานชุมชน	นายลิขิต สาระพิมพ์
	รองประธานชุมชน	นายบุญ ทุ้งจันทร์
3. ชุมชนประจักษ์ร่วมเย็น	ประธานชุมชน	นายเคน นุฎตั้ง
	รองประธานชุมชน	นายสมบูรณ์ศรี อัครฮาด
4. ชุมชนร่วมใจพัฒนา	ประธานชุมชน	นางสาวสุปราณี ปิยะศิลป์
	รองประธานชุมชน	นางนาคยา พูนสวัสดิ์
5. ชุมชนขวัญเมือง	ประธานชุมชน	นางจันทร์เพ็ญ หงษ์สุวรรณ
	รองประธานชุมชน	นางรัชณี บำพิมาย
6. ชุมชนสนามชัย	ประธานชุมชน	นายเปลี่ยน พลยะพันธ์
	รองประธานชุมชน	นายสมาน สุวรรณ
7. ชุมชนศรีสุขพัฒนา	ประธานชุมชน	ร.ต.ต.พะเยาว์ ทัพทวา
	รองประธานชุมชน	นายบุญจันทร์ จันทร์ละคร

#### วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาล

“เทศบาลตำบลบรบือ ชุมชนนำอยู่ ผู้คนน่ารัก ปราศจากโรคภัย สุขภาพแข็งแรง  
อย่างนักกีฬา ประชาชนมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบ ประกอบเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ”  
นโยบายนายกเทศมนตรี

เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลตำบลบรบือ เป็นไปตามทิศทางที่แน่นอน ครอบคลุม  
ภารกิจหลักของเทศบาล และสามารถดำเนินการบริหารงานเทศบาลได้อย่างเป็นระบบ เทศบาล  
ตำบลบรบือ จึงกำหนดนโยบายการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ไว้ดังนี้

#### ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน

1. จะดำเนินการก่อสร้าง ปรับปรุงถนนทางเข้า ท่อระบายน้ำให้ได้มาตรฐานและอยู่  
ใน สภาพดี

2. จะดำเนินการปรับปรุง ซ่อมแซม และติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะให้ทั่วเขตเทศบาล  
ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

1. พัฒนาสภาพความเป็นอยู่ และสิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาลให้เป็นเมืองหน้าอยู่  
โดยเฉพาะการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ ภายใต้โครงการถนนสีเขียวปลอดมลพิษ การรักษาความ



สะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง และการบรรเทาเหตุรำคาญ เช่น แสง เสียง ฝุ่นละออง เป็นต้น

2. ส่งเสริมงานด้านสุขาภิบาลอาหาร เพื่อให้ประชาชนได้รับโภชนาการที่สะอาดปลอดภัย โดยการส่งเสริมให้ร้านอาหาร มีการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานความสะอาดให้ดียิ่งขึ้น ภายใต้โครงการ “Clean Food Good Taste”

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1. จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น

2. พัฒนารังโรคและรณรงค์ควบคุม ป้องกันโรคติดต่อที่สำคัญ โดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้า โรคไข้เลือดออก และอุจจาระร่วง

3. ส่งเสริมด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างเครือข่ายความร่วมมือ งานด้านสาธารณสุขชุมชน

4. พัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด และการขยายตัวของชุมชน

5. ส่งเสริมและสนับสนุนงานประเพณีของท้องถิ่น งานในวันสำคัญต่างๆ และกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ท้องถิ่น

ด้านการพัฒนาชุมชน

1. จัดให้มีและปรับปรุงสวัสดิการของประชาชน ให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยในด้านชีวิตและทรัพย์สิน โดยปรับปรุงระบบสาธารณภัย ให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ การป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด

2. พัฒนาระบบการบริการ โดยเน้นการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว สุภาพเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนเกิดความประทับใจในการบริการ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และภาคเอกชน ในการปกครอง และพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการรวมกลุ่มของประชาชนในรูปชุมชน

4. พัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ ให้ครอบคลุม ถูกต้อง เป็นธรรม เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น โดยนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้เป็นเครื่องมือ ตลอดจนประชาสัมพันธ์

5. ปรับปรุงอัตราค่าจ้าง สภาพการทำงานของพนักงานเทศบาล และลูกจ้างให้สถานที่ทำงานได้อย่างมีความสุข และมีขวัญกำลังใจในการทำงาน ตลอดจนปรับปรุงสถานที่ทำงานให้สะอาด สะดวกต่อการปฏิบัติงาน

6. เพิ่มการบริการด้านข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และพัฒนาเสียงประชาสัมพันธ์ โดยการจัดตั้งศูนย์กระจายข่าวด้วยระบบเสียงตามสาย

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ประดิษฐ์ สุคนธสวัสดิ์ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลในการพัฒนาชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณี กิ่งอำเภอเสี้ออำเภอ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า รายได้ ระดับการศึกษา อายุ ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล

พุทธชาติ เอกฉันท (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดหนองบัวลำภู ผลการศึกษาพบว่า ระดับประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ กสศ.

ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ เพศ อายุ สถานภาพสมรส อาชีพ รายได้ ตำแหน่ง ระยะเวลาการปฏิบัติงาน

นภา อ่อนวิมล (2538 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานนโยบายด้าน การวิจัยและพัฒนาสมุนไพรเพื่อใช้เป็นยา ศึกษาเฉพาะกรณี กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ซึ่งผลการศึกษา พบว่า สมรรถนะขององค์การ ได้แก่ บุคลากร เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และวัตถุดิบที่ใช้ ในการวิจัยพืชสมุนไพร เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบาย ด้านการวิจัยและพัฒนาพืชสมุนไพรเพื่อใช้เป็นยาประสบความสำเร็จ หรือมีประสิทธิผล

อรุณกร ชุมวรฐายี (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการศึกษาประสิทธิผลของการน่านโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติ ศึกษา กรณี โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ความเพียงพอด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ การบริหาร โครงการ และการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการน่านโยบายไปปฏิบัติ

ภูษิตา อินทรประสงค์ (2539 : 224 – 234) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานของผู้บริหารโรงพยาบาลชุมชน ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยศึกษาโรงพยาบาลชุมชนจำนวน 268 แห่งผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อ

ประสิทธิผลการบริหารงานของผู้บริหารโรงพยาบาลชุมชนที่สามารถอธิบายหรือทำนายการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรตามได้ร้อยละ 59.01 ได้แก่ การทำงานเป็นทีม และการมีส่วนร่วม

กาญจนา ปภาทัสลี (2541 : 119-125) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลในจังหวัดสุพรรณบุรี ประชากรที่ใช้ศึกษา คือ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานื่อนามัยไม่ต่ำกว่า 2 ปี เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษาและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ไม่มีผลต่อระดับประสิทธิผล ในการปฏิบัติงานสาธารณสุขมูลฐานของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบล

บุษบา บุศยพลากร (2542 : 104-107) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน : ศึกษากรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาล เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า (1) ประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง (2) ระดับปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงาน โรงพยาบาลชุมชน ผลการศึกษาพบว่า ความพร้อมของทรัพยากร อยู่ในระดับปานกลาง (3) การวิเคราะห์ลำดับความสำคัญปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน พบว่า ความพร้อมของทรัพยากร เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชนในระดับสูง และสามารถอธิบายความผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชนได้ร้อยละ 54.07 และเมื่อพิจารณามิติย่อยของประสิทธิผลการบริหารงาน โรงพยาบาลชุมชนได้แก่ 1) ความสามารถในการให้บริการรักษาพยาบาล พบว่าความพร้อมของทรัพยากร เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เชิงบวก กับความสามารถในการให้บริการรักษาพยาบาลในระดับสูง และสามารถอธิบายความผันแปรของความสามารถในการให้บริการรักษาพยาบาลได้ร้อยละ 42.23

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 51 – 80) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3/2515 ผลการศึกษาพบว่า การบริหารของสภาตำบลไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากกรรมการสภาตำบลส่วนมากมีความรู้ในระดับต่ำ ขาดความรู้ในระเบียบและวิธีการต่าง ๆ เช่น ด้านการวางแผนการ

จัดทำโครงการ นอกจากนี้กรรมการสภาตำบลที่รับตำแหน่งใหม่ ๆ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ปฏิบัติเพราะมีพื้นฐานระดับการศึกษาต่ำ

ไพรัช สุนทรวิวงศ์กมล (2533 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. การกระทำหน้าที่นิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัดไม่เคยเสนอร่างบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ขึ้นรับหลักการ สมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนร่วมในการอภิปรายน้อย และการขอแปรญัตติเป็นการแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งไปพร้อมกับการควบคุมฝ่ายบริหาร

2. การควบคุมฝ่ายบริหารในสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดได้มีส่วนร่วมแสดงบทบาทมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด และได้ใช้กระบวนการทางการเมืองทุกรูปแบบเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใช้การตั้งกระทู้ถามมากที่สุด รองลงมาได้แก่การเสนอญัตติที่เสนอมีลักษณะต้องการควบคุมฝ่ายบริหาร แต่การตอบสนองการควบคุมจากฝ่ายบริหารมีอยู่ต่ำ และระดับความถี่และความเข้มข้นของกระทู้ถามและญัตติเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร

3. การตั้งกระทู้ถามและเสนอญัตติของสมาชิกสภา เป็นการเสนอปัญหาท้องถิ่นครอบคลุมกิจการส่วนจังหวัดส่วนใหญ่และระบุแหล่งปัญหาในระดับจังหวัดสูงกว่าระดับอำเภอ หรือตำบลหรือหมู่บ้าน

4. ภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัด พบว่า กระทู้ถามและเสนอญัตติสมาชิกสภาจังหวัดที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่เชียงใหม่ ภูมิหลังทางด้านการศึกษาในระดับมัธยม และประณมมีส่วนสัมพันธ์กับการตั้งกระทู้และเสนอญัตติ ในขณะที่ภูมิหลังทางด้านประเภทอาชีพกับการเคยหรือไม่เคยมีประสบการณ์ทางการเมืองมีความสัมพันธ์ไม่เด่นชัด

5. ความผูกพันอยู่กับท้องถิ่นนาน การประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่มากนัก และองค์ประกอบด้านอาชีพของบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ มีผลโดยตรงต่อการควบคุมบทบาทของสมาชิกในการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว โดยอาศัยช่องทางตามอำนาจหน้าที่

6. ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ระหว่างสมาชิกสภาจังหวัดกับฝ่ายบริหาร และต่อการควบคุมบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับจังหวัด



7. สมาชิกสภาจังหวัดมุ่งเน้นที่จะใช้ระบบคณะกรรมการ สภาจังหวัดควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ในระดับที่สูง แต่สมาชิกสภาจังหวัดยังไม่ได้เป็นผู้ใช้ระบบคณะกรรมการจังหวัดอย่างกว้างขวาง การริเริ่มเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกิดจากฝ่ายบริหารมากกว่าสมาชิกสภาจังหวัด

นนทรี หวังเทอดเกียรติ (2534 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบผลกระทบของความรู้สำนึกทางการเมืองต่อหน้าที่ และบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิก สภาเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า

1. ยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะยืนยันได้ว่า ความสำนึกทางการเมืองต่อหน้าที่ และบทบาท และการกระทำหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากความแตกต่างในปัจจัยต่าง ๆ คือ ระดับการศึกษา ฐานะ (อาชีพหรือรายได้) ความใกล้ชิดสื่อมวลชนและความใกล้ชิดประชาชน

2. ความสำนึกทางการเมืองต่อหน้าที่และบทบาท ไม่เป็นปัจจัยที่ทำให้การกระทำหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาลต่างกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 193-212) ศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบลตากตะวันตกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า กรรมการสภาตำบลที่มีอายุมาก เป็นผู้มีประสบการณ์มากยิ่งขึ้นทำให้การบริหารพัฒนาสูงขึ้น ระดับการศึกษาสูงไม่ใช่อปัจจัยที่ทำให้การบริหารพัฒนาตำบลสูงขึ้น

สมศักดิ์ คณาคำ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณีบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจ คุณสมบัติส่วนบุคคลเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับชัยชนะมากกว่าปัจจัยทางด้านอื่น โดยสมาชิกสภาจังหวัดมุ่งที่จะให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตการเลือกตั้งเป็นหลักเพื่อผลประโยชน์ในการเลือกตั้งในสมัยต่อไป หรือการก้าวไปเล่นการเมืองระดับชาติ

เฉชา ปิ่นแก้ว (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสภาจังหวัดที่มีต่อการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภูเก็ต พะเยา พิษณุโลก และนครสวรรค์ ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดมีความเห็นว่า การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมแล้ว และสมาชิกที่มี

การศึกษาต่างกันที่มีความเห็นต่างกันเฉพาะเรื่องการสอบถามข้อเท็จจริง สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพเดิมของครอบครัวต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาประสิทธิผล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด กาฬสินธุ์ ผลการวิจัย

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็น รายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และบรรเทาสาธารณสุข

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถ ด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชั่น การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางการสัมพันธ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชั่นมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์ใน เชิงลบ โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าวสามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้อู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษาประสิทธิภาพในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางและการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหาร องค์การส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุน จากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้ การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ควรส่งเสริมให้กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจ มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานพัฒนา ชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนา ชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการ บริหารงานจะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานตาม นโยบาย ความเพียงพอด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความพร้อมขององค์กร ความรู้ความสามารถในการให้บริหาร ซึ่งปัจจัยดังกล่าว มีส่วน ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความสำเร็จของงานตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะหมายถึง การมี ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงาน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม

ประชาชนใน  
เทศบาลตำบลบรบือ

- ความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ  
อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
1. ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
  2. ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ
  3. ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่  
สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล
  4. ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ
  5. ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  6. ด้านการศึกษา
  7. ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ  
ผู้พิการ
  8. ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
  9. ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นของเทศบาลตามกฎหมายและ  
นโยบายของรัฐบาล