

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการหนึ่งของการจัดระเบียบในการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและความสำคัญไว้ดังนี้

ตระกูล มีชัย (2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีสสมัยใหม่ กล่าวคือ

1.1.1 แนวทฤษฎีดั้งเดิมให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

1.1.2 แนวทฤษฎีสัมัยใหม่เห็นว่าสิ่งที่พิจารณาว่า เป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่กับองค์การปกครองเดียว หรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่า การรวบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่กับหลายองค์การเรียกอองค์การเหล่านี้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของกระจายอำนาจ ออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้น มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไป หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

ทวี พันธวุฒิสถิฐ (2537 : 30) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า ในการกระจายอำนาจนั้นมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลแตกต่างหากจากรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้ต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

1.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมึลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่พอสมควรไม่มากเกินไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรมีอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

1.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเองของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากขึ้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.4 มิงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณ ที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งการเมือง และการบริหารการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มิงบประมาณรายได้ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และคณะผู้บริหารจัดการ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ดังได้กล่าวแล้วว่า การท้องถิ่นเป็นการปกครองที่แสดงออกถึงการมีประชาธิปไตย และการที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และประชาชนเองจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา และแนวคิดของการปกครองท้องถิ่นด้วย

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตาม คำนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้าง ก็ตรงรายละเอียดส่วนย่อย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลให้ความหมาย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

คลาร์ค (Clark, 1957 : 87 ; อ้างถึงใน พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ 2543 : 10) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้ จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 7) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐจัดตั้ง และถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย มีอิสระในการปฏิบัติงาน ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ในด้านความสำคัญการปกครองท้องถิ่นนั้น ลิขิต ชีรเวคิน (2535 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญยิ่ง ของการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้าง การปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจาย อำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหัยค หงษ์ทองคำ (2537 : 40 – 46) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการ ปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.3.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำ จะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงาน จึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชน ได้ทั่วถึง

2.3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณ มากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็น ที่ต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของ รัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการ ของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ความต้องการ และปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นจะสามารถรู้ และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก ในการให้สิทธิเสรีภาพกับ ประชาชนในการปกครองตนเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่าง แท้จริง

2.4 องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2539 : 8 – 9) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครอง ท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

2.4.1 เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งต้องมีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.4.2 มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้ง

2.4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

2.4.4 มีงบประมาณและรายได้ได้อย่างเพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณ และรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการของคนได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

2.4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

2.4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

2.4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อให้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

2.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นไปลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประชาชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์การของตนเอง มีความเป็นอิสระมีงบประมาณ และสามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ โดยรัฐมีการควบคุมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

2.5 การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐาน และเป็นแม่บทของการปกครองประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนี้คือ (พีระ ประยุกต์วงศ์, 2540 : 92 – 95)

2.5.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2.5.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ

2.5.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนี้

- 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
- 2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบสภาท้องถิ่น
- 3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
- 4) สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้
- 5) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้
- 6) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.5 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

2.5.6 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.7 การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งการโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน และลงโทษพนักงาน และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

2.5.9 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการ การบำรุงรักษาและการให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- 2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ ของตน
- 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา เพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ในพื้นที่

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรากฐานสำคัญในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย เพราะมีการให้โอกาสกับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แก้ปัญหา ของตนเองควบคุมการปฏิบัติงานเอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรัก และความหวงแหน ท้องถิ่น และมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านการเมืองเศรษฐกิจ และสังคม

3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

3.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลหมายถึง การบริหาร ปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด ในหลายประเทศ ถือว่าการปกครองระบบเทศบาล เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็น ข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโค. 2543 : 166)

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทย เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปเป็นเทศบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแต่มิได้ตราเป็นกฎหมาย ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่มิได้ประกาศบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ที่จะแยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อีก (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2537 : 44) แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้มีเพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้น ขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก (ทวี พันธุวาลิภูษ. 2537 : 170)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 9-12 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครซึ่งกฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

3.1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องที่ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลด้วย

3.1.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3.1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

3.2 ความสำคัญของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองของท้องถิ่น คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่น รับรู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การบริหารงานของเทศบาล จึงเป็นการทำงานโดยคนในท้องถิ่นเองย่อมสามารถสนองตอบ ความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างตรงตามความต้องการ และสามารถควบคุมกันเองได้ อีกด้วย ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญหลายประการดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2532 : 30-31)

3.2.1 เทศบาลมีบุคลากรเป็นของตนเอง คือ พนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ ที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่ฝ่าย การเมืองกำหนดขึ้นได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาได้ดีที่สุด

3.2.2 เทศบาลมีรายได้เป็นของตนเอง ทั้งจากภาษีที่จัดเก็บได้ และจากเงินอุดหนุน ของรัฐบาล ทำให้เทศบาลสามารถนำเงินรายได้ดังกล่าว ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ได้อย่างเต็มที่ตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่น และทันต่อความจำเป็น เป็นผลให้เกิด ความพึงพอใจในต่อการทำงานของเทศบาล

3.2.3 การพัฒนาท้องถิ่น โดยตัวแทนของท้องถิ่นเองย่อมสอดคล้องกับหลักการ และแนวทางในระบอบประชาธิปไตย เทศบาลเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนโรงเรียนทางการเมืองที่ฝึกฝน ให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ทางการเมืองในระดับชาติ และเรียนรู้ที่จะพัฒนาการเมืองปกครองจะนำมา ซึ่งการพัฒนาในทาง เศรษฐกิจ และสังคมทั้งในส่วนตัวและส่วนรวมต่อไป

3.2.4 เทศบาลเป็นหน่วยงาน ที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้ เป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าการมอบหน้าที่ และ งานของรัฐบาลให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง สามารถ ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองได้คามแนวทาง และวิธีการที่คนใน ชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น

3.2.5 เทศบาลจะกลายเป็นศูนย์รวมปัญหาท้องถิ่น ที่มีคุณค่าเนื่องจากบุคคลที่เข้า มาปฏิบัติงานในเทศบาลนั้น จะได้ฝึกฝนตนเองจนเกิดความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน และพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

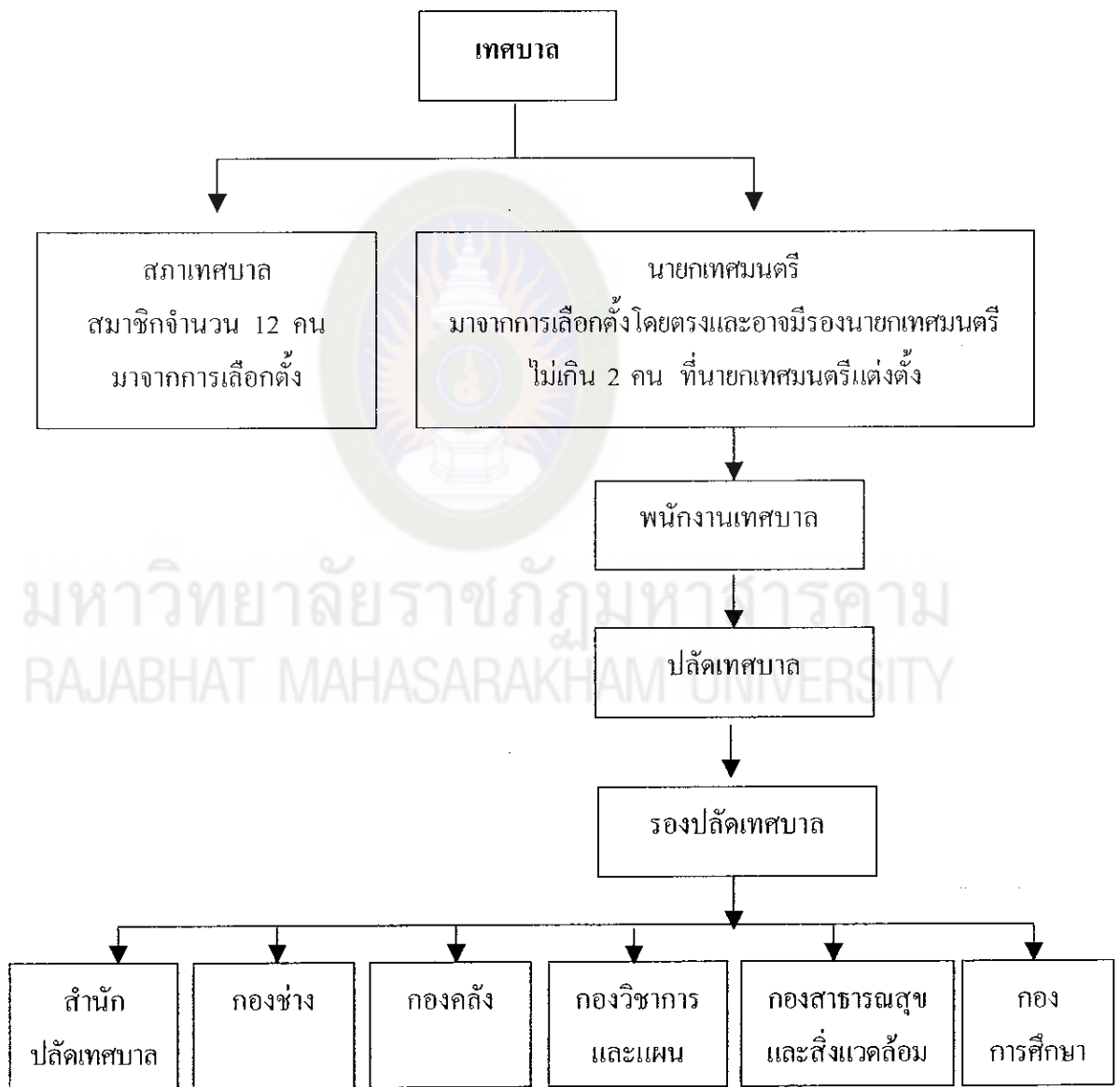
3.3 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลตำบล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน ที่มีความใกล้ชิดกับ ประชาชนมากที่สุด ซึ่งโครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล แบ่งออกเป็น 3 อย่าง ประกอบด้วย

3.3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อจำนวน 12 คน โดยมีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาเทศบาล ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดเทศบาล

3.3.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอาจมีรองนายกเทศมนตรีอีกไม่เกิน 2 คน ที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง

3.3.3 พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ของเทศบาล ตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ตามแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล

ที่มา : (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์. 2545 : 7)

3.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 และมาตรา 51 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

3.4.1 หน้าที่ที่ต้องทำเทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

3.4.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการและนักการศึกษา ได้กล่าวถึงความคิดเห็นไว้หลายประเด็น ดังนี้ ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง (2509 : 31 ; อ้างถึงใน วิสา นราเทียม. 2547 : 6-7) กล่าวว่า ความคิดเห็น ซึ่งเป็นเรื่องการตัดสินใจเฉพาะและปรากฏอยู่ในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง และเป็น การเรียงลำดับจากค่านิยมไปสู่ทัศนคติและความคิดเห็นซึ่งเป็นเรื่องที่ก้าวจากเรื่องทั่วไป ไปยัง

เรื่องเฉพาะจากสภาพจิตหรือความโน้มเอียงที่เริ่มกว้างและแคบเข้าจนในที่สุดแสดงออกมาเป็นความคิดเห็นเฉพาะเรื่อง ความคิดเห็นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความคิดเห็นมักเป็นผลที่สลับซับซ้อนของทัศนคติหลายอย่าง ความคิดเห็นของบุคคลแสดงให้เห็นถึงความกดดันในสถานการณ์หนึ่งที่จะไม่มีผลผูกพันอย่างจริงจัง

อุทัย หิรัญโต (2519 : 80 ; อ้างถึงใน วิสา นราเทียม. 2547 : 6-7) ได้ให้ความหมายของคำว่า ความคิดเห็น ว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ กล่าวคือ ความคิดเห็นอย่างผิวเผิน ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นติดตัว

เรื่องวิทย์ แสงรัตน (2522 : 20) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือการปฏิเสธจากคนอื่นๆ ก็ได้

ทวี เสรวมัญญ (2536 : 5) อธิบายเกี่ยวกับความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคลหรือสถานการณ์ เป็นต้น ความคิดเห็นอาจจะไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อสิ่งนั้นก็ได้

วิสา นราเทียม (2547 : 7) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้ ทัศนคติซึ่งแสดงออกด้วยการพูดหรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ สามารถแสดงออกด้วยการพูดหรือการเขียน และการแสดงความคิดเห็นอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง โดยพนักงานเหล่านี้มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติ

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ปัจจุบันการบริหารงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้าแต่ถ้าผู้บริหาร ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจะทำให้องค์กรล้มเหลวได้ ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหาร จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารอย่างยิ่ง

5.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ ได้มีการศึกษา และรวบรวมขึ้น เป็นระบบมีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ เห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administrative science หรือ Management science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ได้ มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์ และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธีระ รุณเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดนั่นเอง และจากคำจำกัดความข้างต้นนี้จะเห็นว่า การบริหารก็คือ การทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และสามารถสรุปเป็นหลักการได้ว่า

5.1.1 ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้น ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด

5.1.2 ต้องมีคนทำงาน คนซึ่งทำงานนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกัน ดังนั้น คนจึงเป็นส่วนอันสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน

5.1.3 ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) วิธีการ (Method) ในการทำงาน และต้อง

5.1.4 ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เป็นต้นว่าการจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดระเบียบ วิธีการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์

5.2 ทรัพยากรการบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่าทรัพยากร ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2531 : 7-9)

5.2.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์ ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

5.2.2 ด้านงบประมาณ งบประมาณ หมายถึง แผนเปิดเสรีที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

5.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การกระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการรวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

5.2.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐ ก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชน จะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

สรุปได้ว่า ทรัพยากรบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์การใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์การใด

ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรนั้นจะล้มเหลว และอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

5.3 วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหารทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือเรียกว่า “วิธีการบริหารตามสถานการณ์” (Situational or contingency approach) ซึ่งมีวิธีการอยู่ 3 วิธี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 66 – 72)

5.3.1 วิธีการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional approach) การบริหารงานแบบนี้ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือ เป็นการตัดสินใจเชิงปริมาณวิธีการนี้ ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวความคิดนี้ก็คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ และการทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ ที่จะออกมา วิธีการที่กล่าวนี้จึงเป็นวิธีที่ให้ความสนใจต่อการตัดสินใจและระบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ (Decision and system centered)

5.3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive approach) ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้ก็คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์กรมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อที่จะให้มีความสามารถในการที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้องค์กรมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอดและมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายในและที่เกิดขึ้นจากภายนอก ในด้านหนึ่งผู้บริหารจะพยายามปรับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไปให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสม เพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลอย่างดีที่มีอยู่ต้องเสียไป ในขณะที่เดียวกันกับที่อีกด้านหนึ่งก็พยายาม มิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

5.3.3 การบริหารตามสถานการณ์ (Situational approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ ช่วยให้มีการเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์

นั่นก็คือตัวสถานการณ์ หรือก็คือชุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์การมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น ๆ ผู้บริหารควรจะใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุดได้ ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่นย่อช่วงเวลาการสร้างสมประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อย ๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกลงประยุกต์ใช้อย่างช้า ๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลาฝึกฝนหาความชำนาญทางด้านศิลปการบริหารงาน จึงจำเป็นน้อยลงการเข้าสู่สถานการณ์ได้ในทันที ย่อมทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แม้จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะผิดบกพร่องในตัวเองก็หาไม่ ตรงข้ามวิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกันและนอกจากนี้ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวพันที่มีต่อกันของหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลาย มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

5.4 บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทหลัก ๆ ที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงในองค์การหลายบทบาทด้วยกัน บางครั้งก็ต้องเป็นผู้คอยให้กำลังใจหรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็ต้องเป็นตัวแทนของผู้ใต้บังคับบัญชาในการติดต่อกับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ยังอาจต้องคอยประสานงานกับผู้บริหารคนอื่น ๆ หรือกับเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการต่าง ๆ รวมไปถึงการไปเข้าร่วมประชุมงานสังคม คอยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และการฟังรายงานความเป็นไปของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่นอกขอบเขตงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจมีการแยกแยะแตกต่างกันไป ทั้งนี้สุดแต่ทัศนคติของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตามบทบาท 10 ประการของนักบริหาร มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์. 2530 : 76 – 77)

5.4.1 เป็นตัวแทนของกิจการ (Figurehead) คือ การเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้าของกิจการ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ เช่น การรับแขกพิเศษที่มานิยมบริษัท เป็นประธานในพิธีแจกรางวัลประจำปี การเป็นผู้กล่าวชมเชยแก่พนักงานผู้เกษียณอายุ เป็นต้น

5.4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือ บทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำและจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชานั่นเอง

5.4.3 เป็นผู้ประสานกับฝ่ายอื่น (Liaison) คือ บทบาทในการเป็นผู้ประสานกับบุคคลภายนอกองค์กร โดยเฉพาะกับบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น กับสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน พร้อมกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภายนอก ก็จะมีการติดต่อกับเพื่อนร่วมงานที่อยู่ในฝ่ายอื่น ๆ เพื่อที่จะให้เกิดสัมพันธภาพที่ดี มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

5.4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตามรับฟัง ข่าวสารข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการภายในและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงการคอยติดตามแนวโน้มและคอยเรียนรู้ทำความเข้าใจกับแนวความคิดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งการคอยปะติดปะต่อข่าวข้อมูลที่ได้ยิน ได้ฟัง มาจากแหล่งภายนอกให้เป็นเค้าโครงและรูปร่างที่ชัดเจนขึ้นด้วย

5.4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการคอยแจกจ่ายข้อมูล ที่ได้รับมาจากสมาชิกภายนอกองค์กรให้กับสมาชิกขององค์กร เช่น การจัดประชุมชี้แจงให้กับพนักงานภายหลังจากการออกเยี่ยมลูกค้า เป็นต้น

5.4.6 การเป็นโฆษก (Spokesman) คือ การเป็นตัวแทนให้กับองค์กรในการให้ข่าวและข้อมูล เมื่อผ่านข่าวสารข้อมูลไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การออกไปเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

5.4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยมีการติดตามดูช่องทางโอกาสต่าง ๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

5.4.8 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) คือ การลงไปปรับบทแก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้นรวมทั้งปัญหาที่มีใ้คาดคิดมาก่อนให้ลุล่วงไปในทางดี

5.4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource allocator) คือ รับผิดชอบในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยการพิจารณาและให้การอนุมัติงบประมาณต่าง ๆ และรวมถึงการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ด้วย

5.4.10 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทนขององค์กรในการเจรจาเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาคมการค้า

5.5 หน้าที่ในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2530 : 79–82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการดังนี้

5.5.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้า (Predetermine a course of action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ

การวางแผนขององค์กรต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับการคิดพิจารณา (Thinking) ถึงอนาคตขององค์กรจากปัจจุบันสัมพันธ์ไปถึงเรื่องราวในอนาคต ที่จะเป็ผลกระทบต่อองค์กรวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่เป็นกระบวนการคิด ที่จะต้องครอบคลุมเป็นสาระในทุกแง่ทุกมุม เพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ (Strategy) สำหรับการทำงาน สิ่งที่จะต้องกระทำและการกำหนดวิธีการสัมพันธ์ที่จำเป็น ที่จะเสริมให้องค์กรประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ในการดำเนินการวางแผนนั้น เริ่มแรกสุดจะต้องใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนแจ้งว่า องค์กรต้องการที่จะทำอะไรให้ได้อะไร หรือต้องการให้องค์กรเป็นอย่างไร เมื่อสิ้นสุดถึงระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด หรือนั่นก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (Objectives or goals) ขององค์กรนั่นเอง จากนั้นก็จะต้องพิจารณากำหนดสิ่งที่จะเป็นจะต้องกระทำที่ดีที่สุด เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น การวางแผนจึงมีความหมายในรูปของการคิดที่จะเป็นต้องประกอบด้วย การมองการณ์ไปข้างหน้า การคาดการณ์ถึงสภาพความเป็นไปของสภาพแวดล้อม คาดคะเนถึงความต้องการและสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถสรุปขึ้นเป็นแผนการกระทำที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว

หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ที่อาจสรุปสนับสนุนไว้ได้ดังนี้ คือ

- 1) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือทิศทางการทำงานในอนาคตขององค์กร ซึ่งเปรียบได้กับเป็นการเลือกหนทางชีวิตขององค์กรก็ว่าได้
- 2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคิดที่ต้องใช้เหตุผลคิดให้ถูกต้องที่สุด เพื่อกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร หรือต้องกระทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้สามารถสำเร็จตามเป้าหมายต่าง ๆ ได้
- 3) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดวิธี การแบ่งสรรการใช้ทรัพยากร และสิ่งที่จะต้องกระทำต่าง ๆ
- 4) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการ ที่จะใช้ประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นต่าง ๆ ที่กำลังพยายามทำอยู่นั้น

ด้วยเหตุผลที่การวางแผนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือเกี่ยวข้องกับการเลือกจุดมุ่งหมายของการกระทำ การเลือกวิธีที่จะกระทำ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรที่ได้ลงทุนมา และการมาตรการที่จะคอยกำกับดูแลให้มันใจได้เสมอว่า สิ่งที่กำลังกระทำอยู่นั้นเหมาะสมที่สุดเสมอเหล่านั้น ประกอบกับเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความสามารถในการคิดอย่างสมเหตุ และเป็นสาระที่มีประโยชน์ การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง และกระทำ

ได้ยาก และต้องใช้เวลามาก เพราะในกระบวนการคิดวางแผนนั่นเอง โอกาสที่จะผิคนั้นมีมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดหลายทางด้วยกัน เช่น การมองข้ามหรือมองไม่เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัจจัยหรือสารสำคัญบางอย่าง ซึ่งอาจมองได้ไม่ทั่วถึง การจำกัดด้วยเวลาที่เร่งรัดให้ต้องตัดสินใจ หรือความยากลำบากของการคาดการณ์เรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มักจะมีอยู่เสมอมิได้ขาด ทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่นึกถึงได้ และนึกได้ถึงว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

5.5.2 การจัดองค์การ (Organizing) การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการ กำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ในการจัดองค์การนี้ จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณากำหนดให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อให้สำเร็จตามแผนงานที่ได้วางไว้ จากเป้าหมายและแผนการทำงานต่าง ๆ ผู้บริหารย่อมจะทราบได้ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างมากน้อยแค่ไหน และมีลักษณะอย่างไรที่จะต้องทำ จากนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องดำเนินการจัดเตรียมกิจกรรม หรืองานที่จะต้องทำ เหล่านี้ให้เป็นกลุ่มงานต่าง ๆ งานใดที่เหมือนกันก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อมอบหมายให้แก่ผู้บริหารแต่ละคน พร้อมทั้งทำการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) ให้เพื่อใช้สำหรับการทำงานที่ได้มอบให้รับผิดชอบไปทำ และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการจัดให้มี ความสัมพันธ์ ที่เหมาะสม ระหว่างกลุ่มกิจกรรมที่แบ่งแยกกันที่ทำงาน เพื่อเป้าหมายหรือแผนงานอันเดียวกัน เรื่องทั้งหมดนี้ ก็คือ ความพยายามในการกำหนด “ลักษณะในโครงสร้างขององค์การ” (Organization structure) ขึ้นเพื่อช่วยเป็นเครื่องมือสำหรับการทำงานขององค์การ การจัดองค์การดังกล่าวนี้ จะต้องกระทำได้เหมาะสมถูกต้อง และสามารถอำนวยความสะดวก ให้คนที่อยู่ในองค์การเดียวกัน ที่ต่างฝ่ายต่างทำงานให้ได้ทราบถึงขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายอื่นได้อย่างดี

วิธีการดำเนินการจัดองค์การขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกงานออกเป็นกลุ่ม ๆ และรวมเอากิจกรรมที่เหมือนกันเป็นประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ต้องทำการมอบหมายงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานและขณะเดียวกัน ก็ต้องจัดให้มีการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดด้วย

ในกรณีขององค์การธุรกิจ กิจกรรมตามเป้าหมาย และแผนงานที่ทำการผลิตสินค้า เพื่อขายหากำไรนั้น กิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ก็มักจะประกอบด้วยงานที่แบ่งเป็นกลุ่มงานผลิตงานขาย งานจัดซื้อ งานบัญชี และการเงิน และงานบริหารบุคคล เป็นต้น

กลไก และหลักสำคัญของการจัดองค์การ ที่ผู้บริหารทุกคนต้องคำนึงถึงเสมอก็คือ ด้วยเป้าหมายที่สูงขึ้นและเป็นงานใหญ่ที่ยากขึ้น ที่ต้องอาศัยคนและความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มากขึ้นนั้น สิ่งที่จะต้องทำ ก็คือ การแบ่งงานกันทำตามถนัด ทั้งในแง่แบ่งตามแนวอนตามหน้าที่งาน เช่น งานผลิต งานบัญชี และการเงิน) และแบ่งตามแนวตั้งตามขนาดความสามารถ เช่น ผู้บริหารระดับสูง (ระดับกลางและต่ำ) เพื่อให้เกิดผลดีในทางประหยัด และประสิทธิภาพหลักของการแบ่งงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการกระจายงานหรือมอบหมายงานออกไป จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เพื่อมิให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับมอบหมายงานไปทำผิดวัตถุประสงค์หรือขัดแย้งซับซ้อนกับฝ่ายอื่น การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของทุกฝ่าย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ที่คาดคิดไว้ในบั้นปลายนั้นแท้จริงก็คือ การสำเร็จผลตามเป้าหมายอันเดียวกันนั่นเอง ผู้บริหารขององค์การจึงจำต้องคำนึงถึงหลักการประสานงาน (Coordination) อยู่เสมอตลอดเวลา สิ่งที่เกิดขึ้นตามกระบวนการจัดองค์การ จึงย่อมมีความมุ่งหมายเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการพิจารณาอยู่ด้วยตลอดเวลา

5.5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก และบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หน้าที่นั้นจะเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากหน้าที่การจัดองค์การโดยตรง กล่าวคือ ด้วยการจัดองค์การหน้าที่ตำแหน่งงานต่าง ๆ จะถูกระบุ และกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขต และความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง และการหวังให้งานทุกอย่างขององค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องการคนงานที่มีความรู้ความสามารถพร้อมตามความจำเป็นสุดแล้วแต่ความยากง่ายของงานแต่ละประเภท ผู้บริหารย่อมต้องจัดการตามหน้าที่ประการนี้ด้วยการจัดทำงานแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการคัดเลือกหาบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำคนให้เข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้ดีขึ้น

หน้าที่การจัดคนเข้าทำงานนี้ นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทำงานในอนาคต ทั้งนี้เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของคนงาน ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการสั่งการจะเป็นไปได้ราบรื่นเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้นการมุ่งสนใจให้มีความพร้อมเพียงในด้านกำลังคน จึงเท่ากับเป็นการประกันให้องค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ส่วนหนึ่ง การมีคนงานที่ด้อยมให้องค์การมีทางได้ประโยชน์จากการช่วยคิดริเริ่ม การร่วมมือ และการ ได้ประสิทธิภาพในงานที่เขาปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่จัดคนเข้าทำงานนี้ จะอยู่ที่การจัดคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานบริหาร ทั้งนี้ เพราะงานในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้นเป็นงานยากที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อจากผู้บริหารชั้นสูง และต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหาร (Managerial skills) ด้วย ด้วยความจำเป็นดังกล่าวและโดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องจำเพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นอันมาก

5.5.4 การสั่งการ (Directing) หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การสั่งการนี้มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตน เป็นผู้นำที่มีความสามารถรู้จักวิธีในการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชา (Guiding and supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด หน้าที่หลายด้านที่จะต้องปฏิบัติในการสั่งการก็คือ ผู้บริหารทุกคนจะต้องรู้จักทำการมอบหมายงาน (Delegate) ได้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคน และสามารถกระตุ้นให้สอดคล้องและเข้ากันได้เป็นอย่างดี และรวมตลอดถึงมีศิลปะในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความคิดริเริ่มและอุทิศกำลังแรงกำลังความคิดให้ประโยชน์ต่องานขององค์การ และการรู้จักวิธีการขจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย

แม้ว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับการสั่งการดังที่กล่าวมานี้ จะดูเป็นเรื่องง่ายก็ตาม แต่วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งการ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก และจำต้องอาศัยศิลปะในการจัดการเข้าช่วยเป็นอันมาก หลักและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จำต้องมีการนำมาปรับให้ใช้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ผลที่ได้จึงจะเป็นไปตามที่หวังเอาไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำที่เหมาะสม และจะต้องเข้าใจถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล (Human behavior) เป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human relations skills) อยู่ไม่น้อย ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral sciences) จึงเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญไม่แพ้ความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ เหตุผลก็เพราะตลอดกระบวนการของการบริหารงาน ผู้บริหารจำต้องเกี่ยวข้องกับคนอยู่เสมอมิได้ขาด และคนก็เป็นปัจจัยที่มีโอกาสผันแปรไปในทางต่าง ๆ ได้มากกว่าปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เป็นต้น

มีผู้กล่าวเสมอว่า คนเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ซึ่งก็เป็นคำกล่าวที่เหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างชัดเจน ปัญหาของผู้บริหารในหน้าที่ของการสั่งการ จึงอยู่

ที่ว่าทำอะไรจึงจะสามารถจัดการ และสั่งการตัวคนในขณะปฏิบัติงานในหน้าที่ ให้ปฏิบัติไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์ประสพผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สูงสุดได้

5.5.5 การควบคุม (Controlling) คือ การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนในการจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่าการลงทุนเพื่อประกอบกิจการจะไม่สูญเปล่า และเพื่อไม่ให้เกิดการระมัดระวัง ป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย ผู้บริหารจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมงานของตนอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมของผู้บริหารนั้น เริ่มแรกสุดผู้บริหารจะต้องทำการจัดระบบการรายงาน (Reporting system) เพื่อใช้สำหรับการควบคุมขึ้น โดยต้องพิจารณากำหนดว่าข้อมูลหรือตัวเลขใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุมบ้าง จากนั้นก็ต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้น เพื่อใช้วัดผลการทำงานในการดำเนินการควบคุมวิธีการก็คือ ทำการวัดผลการดำเนินงานที่ทำไปเพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารสามารถทราบถึง ข้อเสียของงานที่ได้ทำไปแล้ว ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการที่จะได้ทราบถึงปัญหา และดำเนินการแก้ไขสิ่งที่แตกต่างจากแผนได้ ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่า งานที่จะทำต่อ ๆ ไปนั้น มีทางที่จะสำเร็จตามแผนได้ แม้ว่าได้ทางปฏิบัติการวางแผนจะต้องมาก่อนการควบคุมก็ตาม แต่การมีวางแผนแต่เพียงสิ่งเดียว และตรงตามเวลาตามแผนซึ่งได้คาดการณ์ไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้ความมั่นใจได้ว่าการเสียหายจะไม่เกิดขึ้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำต้องติดตามควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบได้ว่างานที่เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ และจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้าง

ในสมัยก่อนงานทางด้านควบคุมนี้ มักจะสนใจควบคุมเพราะผลงานที่สามารถวัดได้ง่ายและชัดเจนเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้ควบคุมส่วนใหญ่มักจะประกอบด้วยตัวเลขงบประมาณ ค่าใช้จ่าย บันทึกต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบผลงาน และบันทึกเกี่ยวกับเวลาที่เสียไป ทั้งที่เกิดจากคนและเครื่องจักร เป็นต้น แต่เครื่องมือที่ใช้ควบคุมเหล่านี้จะสามารถใช้วัดผลงานเฉพาะในส่วนที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผิดไปจากแผนเท่านั้น แต่โดยที่ในความเป็นจริงสิ่งที่ผู้บริหารต้องการจะวัดหรือควบคุมก็คือ ผลงานที่ได้ทำไป และผลงานดังกล่าวนี้ ถ้าจะครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกด้านแล้วก็คือ ผลงานที่เกิดจากการกระทำของคนรวมอยู่ด้วย ซึ่งบางอย่างอาจจัดให้เห็นโดยชัดเจนได้ยาก เช่น ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบให้ลุล่วงไปประสิทธิภาพในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในหน้าที่งานของตน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องควบคุมด้วย เช่นกัน ดังนั้น ที่ถูกต้องแล้วปัญหาของการควบคุมจึงควรอยู่ที่ตัวคนเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องกำหนดให้คนงานต้องรับผิดชอบต่อผลแตกต่างที่เกิดขึ้น ในทางไม่ดีจากการปฏิบัติงานของตน และจำเป็นที่คน ๆ นั้นจะต้องทำการปรับปรุงการทำงานของตนให้ดีขึ้นด้วย ดังนี้

ความสมบูรณ์ครบถ้วนต้องการควบคุมจึงควรอยู่ที่การควบคุมคนว่าทำงานไปเป็นอย่างไร บ้างมากกว่า

จากการพิจารณาเรื่องปัญหาของการควบคุมว่า อยู่ที่การควบคุมการทำงานของ ตัวบุคคลนี้เอง หน้าที่ในการควบคุมจึงควรรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมในหน้าที่งานของคนงาน ด้วยการให้ระบบการให้รางวัลผลตอบแทน และการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกแยะ ออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาขอบเขตของ สิ่งที่ผู้บริหารต้องเกี่ยวข้องแล้ว หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารทุกคนจะเกี่ยวกับการจัดการ (Manage) 3 อย่าง คือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด หรือนั่นก็คือ การจัดองค์การเพื่อให้มี การจัดแบ่งกิจกรรมทรัพยากร และสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน และการจัดการเกี่ยวกับคน หรือนั่นก็คือ การจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถ เหมาะสม การสั่งการเพื่อให้คนงาน (หรือผู้ตาม) ทั้งกรณีรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดี และการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

หน้าที่ในการบริหารที่จะต้องจัดการงานสามสิ่งดังกล่าวนี้ นับได้ว่าได้ครอบคลุม ถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องในการบริหารองค์การทุกประเภท

5.6 หลักธรรมาภิบาล : หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบ ในสังคมภาครัฐและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ สามารถ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ความสามัคคีและร่วมกันเป็นหลักก่อให้เกิดพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไข เยี่ยวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม เป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่น (คณะกรรมการ พิจารณาการพลเรือน. 2544 : 42 – 46)

ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทย อยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

5.6.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ

ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

5.6.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

5.6.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย

5.6.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาคriticalของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

5.6.5 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทย มีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้า และบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่สามารถเทียบเคียงกับการวิจัย ดังนี้

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและ

ผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษา และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอยและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาในระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร และด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้านคือ ด้านระบบการตรวจสอบ

พจนานถ คาสิวี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ระดับการดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง มีจำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการบำรุงศิลปประจาริตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง มีจำนวน 4 ด้าน ดังนี้ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด บุคลากรที่มีการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และระดับปริญญาตรี มีผลการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง และมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และด้านการบำรุงศิลปประจาริตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ผลการเปรียบเทียบระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรี โดยภาพรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน

โยธิน ไชยโยศลปี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารงาน

ของเทศบาลโดยทั่วไป พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาล ตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารจัดการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท ด้านงบประมาณการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และด้านบุคลากร ด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท นอกจากนี้ ยังมีการบริหารงานอยู่ในระดับต่ำ จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเครื่องมือในการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

สุภัทน์ ทองรัตน์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลาง คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี และ 45 ปีขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

สมมาศ โขกชัยวัฒนกร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการให้มีและบำรุงรักษาทางบก รองลงมาคือบำรุงศิลปะจาริตประเพณี ภูมิปัญหาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รองลงมา คือ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม และด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาล ที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 8 ด้าน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

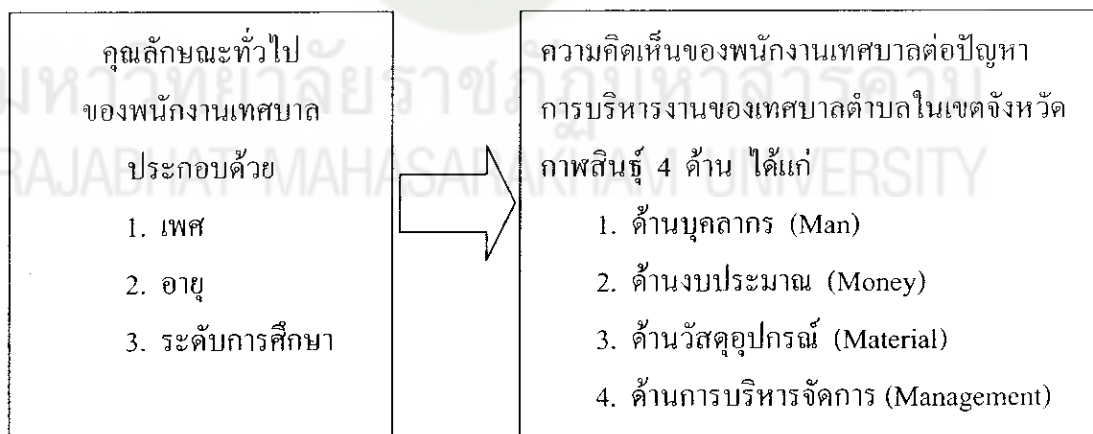
สุรัตน์ พิมนิสัย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ด้านบุคลากร ด้านการเงิน และงบประมาณ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านพบว่า ทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีอายุและระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีการกรบริหาร 4 M's (สมพงษ์ เกษมสิน, 2531 : 7) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์