

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อกระบวนการบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอเสถียร จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นไปตามขั้นตอน ผู้ศึกษาจึงนำเสนอข้อมูลการศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น ดังนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

- 1.1 วิวัฒนาการของเทศบาล
- 1.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเทศบาล
- 1.3 ความเป็นมาและการบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

2. ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCORB

- 2.1 การวางแผน (Planning)
- 2.2 การจัดองค์กร (Organizing)
- 2.3 การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
- 2.4 การอำนวยการ (Directing)
- 2.5 การประสานงาน (Coordinating)
- 2.6 การรายงาน (Reporting)
- 2.7 การงบประมาณ (Budgeting)

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- 3.1 ความหมายและบทบาทสำคัญของการบริหาร
- 3.2 ปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 4.1 ผลงานวิจัยในประเทศ
- 4.2 ผลงานวิจัยต่างประเทศ

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1.1 วิวัฒนาการของเทศบาล

ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านการปกครองมาช้านาน ในสมัยสุโขทัยเป็นราชธานี มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดและทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่สำคัญต่างๆด้วยพระองค์เอง ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นแบบนายปกครองป่าว พระมหากษัตริย์ทรงมีข้าราชการบริพารจำนวนมาก คอยปฏิบัติหน้าที่แทนพระองค์ ในสมัยนี้ได้มีการจัดระเบียบราชการ มีการแยกกิจการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มีการจัดองค์กรแบบจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ยังคงใช้รูปแบบการปกครองแบบเดิม จนมีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในปัจจุบัน

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นการจัดการตามหลักการรวมอำนาจการปกครอง กล่าวคือ มีการรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ การจัดทำค้ำบับัญญาและการตัดสินใจขึ้นกับส่วนกลาง ขณะเดียวกันอำนาจบางส่วนก็ให้ราชการส่วนภูมิภาคตัดสินใจและดำเนินการเองได้ ส่วนการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นถือเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเป็นรากแก้วและเป็นฐานเสริมที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง ซึ่งปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น จำนวน 6 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล มีขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการแก้ไขอีกหลายครั้งจนถึงฉบับปี 2496 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดท้องถิ่นใด ขึ้นเป็นเทศบาล ไว้ 3 ประการ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 227) คือ

1. ต้องคำนึงถึงความหนาแน่นของประชากร ในท้องถิ่นนั้น

2. ต้องคำนึงถึงความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้อัตโนมัติตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3. ต้องคำนึงถึงความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า สามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวประเทศไทยจึงมีเทศบาลที่แบ่งตามฐานะ ได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ถึงแม้ว่า การปกครองตามรูปแบบเทศบาลที่ใช้อยู่ในประเทศไทยจะมีความแตกต่างกันตามฐานะของเทศบาลแต่ละประเภท แต่ก็มีการจัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ฝ่าย เหมือน ๆ กัน ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล ฝ่ายสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกในเขตเลือกตั้งตามจำนวนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด จำนวนสมาชิกจะแตกต่างกันไปตามฐานะของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิกสภา 12 คน 18 คน และ 24 คน ตามลำดับ สมาชิกเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และมีอำนาจหน้าที่หลักคือ (1) อำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ (2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร (3) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเทศบาลเพื่อกระทำการกิจกรรมหรือปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2549 : 73) ฝ่ายบริหารประกอบไปด้วย นายกเทศมนตรี สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง มีรองนายกเทศมนตรี 2-3 คนขึ้นอยู่กับรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ เทศบาลนคร มีรองนายกเทศมนตรี 4 คน เลขาธิการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี สำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรี อาจมาจากการเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล(ตามกฎหมายเก่า)และได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของสภาเทศบาลหรือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากการเลือกของประชาชน โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด โดยมี นายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด (2) อำนาจเปรียบเทียบคดีตามเทศบัญญัติ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าแขวงของเทศบาลตามความเห็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย และมีอำนาจเปรียบเทียบคดีเทศบัญญัติโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (3) อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน ควบคุมกำกับ และติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาของเทศบาลทั้งหมดเพื่อจัดการบริการสาธารณะ ดูแลทุกข์สุข และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนรับผิดชอบในการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสิ่งแวดล้อม ในพื้นที่และนอกพื้นที่บางส่วนของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของเทศบาลดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า การบริหารจัดการของเทศบาลที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งมีข้อจำกัด เนื่องจากถูกแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดแต่บทบาทหน้าที่มาก ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอ มีผลทำให้การตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทำให้ไม่สามารถแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย เพราะในปัจจุบันมีปัญหาข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพของเทศบาล คือ โครงสร้างในรูปคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496ทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย การจัดแผนงานและโครงการอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการขาดเอกภาพ ในการตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนา อันเนื่องมาจากการแทรกแซงทางการเมืองจากส่วนกลาง และการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณและศักยภาพในการบริหารงานของคณะผู้บริหารเทศบาล

1.2 รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเทศบาล

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้ขูดเกล็ดถวายแผนงาน แต่ที่ประชุมเสนาบดีไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าราษฎรยังไม่เข้าใจระบบใหม่นี้ (สถาบันนโยบายศึกษา. 2545 : 33-39)

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยครั้งล่าสุดพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 คณะผู้บริหารท้องถิ่นและกำหนดเพิ่มเติมไว้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและยังได้กำหนดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งไว้คราวละ 4 ปี

เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ 980 แห่ง เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 โดยคณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีมติอนุมัติให้จัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงยกฐานะมาจากสุขาภิบาลโดยจัดชั้นของเทศบาลเป็นเทศบาลชั้น 5 ชั้น 6 และชั้น 7 ซึ่ง 1 ใน 980 แห่งนั้น ได้รวมเทศบาลตำบล โนนบุรีอยู่ด้วย โดยอยู่ในชั้น 5

1.2.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

- 1) จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
- 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
- 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3 ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยก

ฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้
ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น
พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
ได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาล
เมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

2.2.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมาย

กำหนดไว้

2.2.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

1.2.2 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2
ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล
จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล ดังนี้

1) สภาเทศบาล

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอัน
เป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการ
เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี
(ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือ
น้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

- | | | |
|-------------------|-----------------|-------|
| 1. สภาเทศบาลตำบล | มีสมาชิกทั้งหมด | 12 คน |
| 2. สภาเทศบาลเมือง | มีสมาชิกทั้งหมด | 18 คน |

3. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2) คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่ คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี อีก 2 - 4 คน ตามฐานะเทศบาล คือ

1. กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน
2. กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3) พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย

อื่น

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

1.1) เพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

2.1) การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อสังเกตเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

2.2) การเปิดอภิปราย

กฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาต่อเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติดีเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

2.3) การอนุมัติงบประมาณประจำปี

ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจ้ดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่าง ถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และ

เทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลจะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี)

4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

4.2) คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

1.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้
- 2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย
- 3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงาน

ต่างๆ ในเขตเทศบาล ตาม บทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ ดังนี้ (ประหัด หงษ์ทองคำ, 2543 : 55)

1. นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงไทยแล้วแต่กรณี
- 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- 1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
- 1.5 เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 1.6 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
- 1.7 เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ
- 1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

2. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 2.1 เรื่องที่คณะกรรมการหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็น
 - 2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี
 - 2.3 เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
 - 2.4 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่
- อนึ่งในกรณีที่นายกไม่อยู่หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทนและต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

1.2.5 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเดินมหรสพ พุทธศักราช 2464 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ฯลฯ

จากการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเทศบาล สามารถสรุปได้ว่า สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์ชุมชนในทุก ๆ ด้าน พัฒนาและจัดหาอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน พัฒนาคุณภาพบุคลากร รวมทั้งจัดหามาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ ปรับปรุงกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว พัฒนาปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน และส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองทุกระดับ ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศในการศึกษาการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

1.3 ความเป็นมาและการบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี

การบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี ประกอบด้วยคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือ คณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวางแผนนโยบาย นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้าน

นโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัด
กระทรวง

สภาเทศบาล ทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่ง
ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ จะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่
สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้
อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติ
งบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะ
เทศมนตรี

1.3.1 สภาพโดยทั่วไปของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์

เทศบาลตำบล โนนบุรี เป็นเทศบาลขนาดเล็กอยู่ในเขตอำเภอสหพันธ์ ตั้งอยู่
ทางทิศเหนือของจังหวัดกาฬสินธุ์ ห่างจากตัวจังหวัดกาฬสินธุ์ 32 กิโลเมตร โดยใช้เส้นทาง
หลวงหมายเลข 227 มีเนื้อที่ 21 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับอบต.
ภูสิงห์ ทิศใต้ติดต่อกับอบต.นิคม ,อบต. โนนน้ำเกลือยง ทิศตะวันออกติดต่อกับอบต.สหพันธ์
และทิศตะวันตกติดต่อกับเขื่อนลำปาว สภาพพื้นที่ของเทศบาลตำบลโนนบุรีมีพื้นที่เป็นที่ลาด
เชิงเขามีลักษณะสูง ๆ ต่ำ ๆ ดินเป็นดินปนทราย มีภูเขาที่สำคัญ คือ ภูสิงห์และภูกุ่มข้าว ซึ่งเป็น
แหล่งค้นพบซากฟอสซิล ไดโนเสาร์ที่สมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย ทางทิศเหนือ
และทิศตะวันตกของเทศบาลอยู่ติดกับอ่างเก็บน้ำเขื่อนลำปาว มีน้ำตลอดปีอุดมไปด้วยพันธุ์ปลา
นานาชนิด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ด้านการปกครองและประชาชน

เขตการปกครองเทศบาลมี 1 ตำบล (10 หมู่บ้าน) มีประชากรทั้งสิ้น 5,058
คน แยกเป็นชาย 2,525 คน หญิง 2,533 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ยต่อพื้นที่ 674.40 คน/ตาราง
กิโลเมตร

ตารางที่ 1 รายชื่อหมู่บ้าน จำนวนประชากร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ชื่อหมู่บ้าน	ประชากร			ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
บ้านโนนบุรี ม.1	407	473	880	294	388	682
บ้านโนนบุรี ม. 2	446	416	862	351	361	712
บ้านโนนบุรี ม.3	330	327	657	242	248	490
บ้านสามัคคี ม.4	217	221	438	163	179	342
บ้านโนนสวาท ม.6	130	147	277	94	111	205
บ้านวังมะพลับ ม.7	127	125	255	81	87	168
บ้านนาแก้ว ม.8	265	228	493	166	171	337
บ้านโนนวิเศษ ม.9	100	101	201	96	68	164
บ้านโนนบุรี ม. 10	173	158	331	113	88	201
บ้านโนนศึกษา ม. 11	330	337	667	222	264	486
รวม	2,525	2,533	5,058	1,822	1,965	3,787

ที่มา : เทศบาลตำบลโนนบุรี. 2549 : 3

2) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

หมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ จำนวน 10 หมู่บ้าน คราวเรือนมีไฟฟ้าใช้จำนวน 1,048 คราวเรือน มีการประปาส่วนภูมิภาค จำนวน 1 แห่ง มีที่ทำการไปรษณีย์ - โทรเลข จำนวน 1 แห่ง_อำนวยการสหกรณ์ มีแหล่งน้ำที่สำคัญคือ อ่างเก็บน้ำเขื่อนลำปาว เป็นอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ มีบริเวณติดต่ออำเภอหนองสูงศรี ตั้งแต่ทิศเหนือจรดทิศใต้ เป็นแหล่งเพราะพันธ์ปลานานาชนิด มีบ่อบาดาล จำนวน 4 บ่อ ฝ่าย จำนวน 1 แห่ง

3) ด้านพาณิชย์และการบริการ มีสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขนาดใหญ่ จำนวน 2 แห่ง มีธนาคาร 2 แห่ง ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เพื่อการเกษตร ธนาคารไทยพาณิชย์ มีสหกรณ์ 1 แห่ง คือ สหกรณ์การเกษตร

4) ด้านการท่องเที่ยว มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่

4.1) อุทยานไดโนเสาร์ ภูคุ้มข้าว (วัดสักกะวัน) เป็นบริเวณที่ค้นพบ

กระดุกไดโนเสาร์พันธุ์กินพืช ซึ่งมีกระดุกที่สมบูรณ์ที่สุดในเอเชีย (พบมากกว่า 600 ชิ้น) ตั้งอยู่ตำบลโนนบุรี ระยะทางห่างจากอำเภอประมาณ 2.5 กิโลเมตร

4.2) แหยมโนนวิเศษ เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจริมลำปาว ตั้งอยู่ตำบลโนนบุรี ระยะทางห่างจากอำเภอประมาณ 4 กิโลเมตร เป็นจุดที่ชมพระอาทิตย์อัสดงที่สวยงามที่สุดในจังหวัดกาฬสินธุ์

4.3) พุทธสถานภูสิงห์ (เป็นจุดชมทิวทัศน์อ่างเก็บน้ำเขื่อนลำปาว ที่สวยงาม) เป็นที่ประดิษฐานของพระพรหมภูมิปาโล ซึ่งเป็นพระปรางสมาธิขนาดใหญ่ สร้างในสมัยนายบุรี พรหมลักขโณ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ เมื่อ พ.ศ. 2511 ตั้งอยู่บนภูสิงห์ ตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์ ระยะห่างจากอำเภอประมาณ 1 กิโลเมตร

4.4) วัดตาดแม่่นาย ตั้งอยู่ที่ตำบลโนนบุรี ห่างจากอำเภอประมาณ 3 กิโลเมตร

5) ด้านสังคม

5.1) การศึกษา

5.1.1) โรงเรียนสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เขต 4	จำนวน 1 โรงเรียน
5.1.2) โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา (สศ.)	จำนวน 1 โรงเรียน
5.1.3) โรงเรียนอนุบาล (เอกชน)	จำนวน 1 โรงเรียน
5.1.4) ศูนย์ฝึกอบรมเด็กก่อนเกณฑ์	จำนวน 1 ศูนย์

5.2) สาธารณสุข

5.2.1) การให้บริการด้านสาธารณสุข โดยมีสถานบริการ ดังนี้

(1) โรงพยาบาลขนาด 30 เตียง	จำนวน 1 แห่ง
(2) สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ	จำนวน 1 แห่ง
(3) สถานีอนามัยประจำหมู่บ้าน/ตำบล	จำนวน 1 แห่ง
(4) สถานพยาบาลเอกชน	จำนวน 1 แห่ง
(5) ร้านขายยาแผนปัจจุบัน	จำนวน 2 แห่ง

5.2.2) จำนวนบุคลากรทางด้านสาธารณสุข

(1) แพทย์	จำนวน 2 คน
(2) ทันตแพทย์	จำนวน 1 คน
(3) เกษัชกร	จำนวน 2 คน
(4) พยาบาล	จำนวน 25 คน

- | | |
|-----------------------------------|--------------|
| (5) เจ้าหน้าที่สาธารณสุข | จำนวน 31 คน |
| (6) เจ้าหน้าที่อื่นๆ | จำนวน 35 คน |
| (7) อาสาสมัครสาธารณสุข (ผสส.อสม.) | จำนวน 101 คน |

5.2.3) การรักษาความสงบเรียบร้อย

- | | |
|---------------------|--------------|
| สถานีตำรวจภูธรอำเภอ | จำนวน 1 แห่ง |
|---------------------|--------------|

6) ด้านการเมือง – การบริหาร

6.1) โครงสร้างของเทศบาล เลือกตั้งเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2550

6.1.1) ฝ่ายสภา

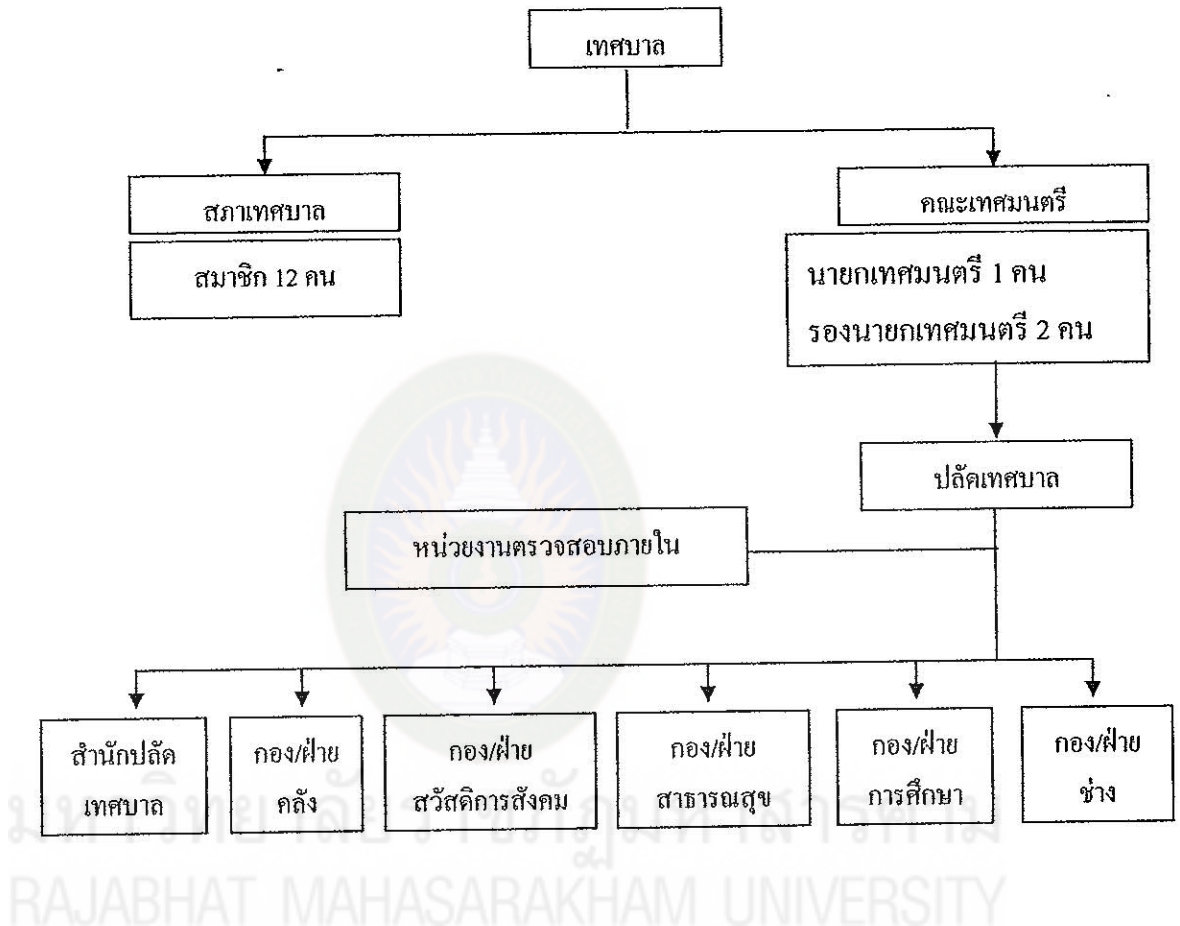
- | | |
|---------------------------------|--------------------|
| (1) นายทองสุข คำคำเมล์ | ประธานสภาเทศบาล |
| (2) นายสมหวัง ไชยคำมี | รองประธานสภาเทศบาล |
| (3) นายคำตัน สิงหาโคตร | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (4) นายทองใส ปิยะวงศ์ | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (5) นายอนุรักษ์ เกษมโสภา | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (6) นายยุทธการ คำภักดิ์ | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (7) นายอักษร ธรรมสินธุ์ | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (8) นางยุวบล บุตรเวียงพันธ์ | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (9) นายทองสุข วงศ์จำปา | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (10) นายอรุณ คงประพัฒน์ | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (11) นายอนันต์ ภูนางาม | สมาชิกสภาเทศบาล |
| (12) นางนิลลดา โรจน์รุ่งสกลิตย์ | สมาชิกสภาเทศบาล |

6.1.2) ฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) ได้รับเลือกเมื่อวันที่ 10 มีนาคม

2550

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| (1) นายบุญมี แก่นนาคำ | นายกเทศมนตรี |
| (2) นายประมุต ปิ่นเมือง | รองนายกเทศมนตรี |
| (3) นางสิริกาญจน์ คำมะภา | รองนายกเทศมนตรี |
| (4) นายเกษม ไชยสาร | ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี |
| (5) นายธนวุฒิ บริสุทธิ์ | เลขานุการนายกเทศมนตรี |

1.3.2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลตำบลโนนบุรี



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

1.3.3 หลักการบริหารของเทศบาลตำบลโนนบุรี

เทศบาลตำบลโนนบุรี ได้ยึดหลักการบริหารตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร ได้แก่

1) หลักคุณธรรมและนิติธรรม

เทศบาลตำบลโนนบุรีได้ออกเทศบัญญัติต่างๆ เพื่อเป็นกฎหมายใช้เป็นเทศบัญญัติทางในการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะจนถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 5 เรื่อง เช่น เทศบัญญัติเรื่องตลาด พ.ศ. 2543 เทศบัญญัติเรื่องการจัดตั้งปฏิภูมและขยะมูลฝอย พ.ศ. 2543

เทศบัญญัติเรื่องการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2543 เทศบัญญัติเรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2543 เทศบัญญัติเรื่องการเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการพนัน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2) หลักความรับผิดชอบ

เทศบาลตำบลโนนบุรีจัดให้มีการประชุมสภาเทศบาล สมัยสามัญ ปีละ 2-4 สมัยตามมติของสภาเทศบาล และเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ ตามความจำเป็นที่มีภารกิจเร่งด่วนและการประชุมทุกครั้ง สมาชิกสภาเทศบาลจะมีการตั้งกระทู้ถามคณะผู้บริหารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่และงานที่ผู้บริหารได้ไปดำเนินการ

ในแต่ละเดือนจะมีการประชุมปรึกษาหารือ โดยกำหนดเอาทุกวันที่ 6 และวันที่ 22 ของเดือน เพื่อปรึกษาหารือ นำเอาปัญหาที่ได้รับจากประชาชนและที่ได้พบมาแจ้งให้ผู้บริหารได้รับทราบและหาแนวทางแก้ไข

3) หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

เทศบาลได้ทำสื่อเผยแพร่ข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบผลการดำเนินการ ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่หลายสื่อ เช่น เสียงตามสาย แผ่นพับ เป็นต้น และมีการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ปีละ 1 ครั้ง การตรวจสอบจากจังหวัดซึ่งเข้าตรวจงานตามอำนาจหน้าที่ปีละ 1 ครั้ง

4) หลักการมีส่วนร่วม

เทศบาลได้จัดให้มีโครงการเทศบาลเคลื่อนที่พบประชาชน ซึ่งมีชุมชนทั้งหมด 10 ชุมชนก่อนที่จะออกเทศบาลเคลื่อนที่ที่คณะผู้บริหาร และหัวหน้าส่วนการทำงานต่างๆ เข้าไปประชาสัมพันธ์ในชุมชนเพื่อรับฟังปัญหาต่างๆ เพื่อมาดำเนินการจัดทำแผน และขั้นตอนการแก้ไขปัญหาของชุมชนต่อไป และหากโครงการใดมีผลกระทบต่อประชาชน เทศบาลจัดให้มีการทำประชาคม หรือประชาพิจารณ์ทุกครั้งในเรื่องการเลือกตั้ง เทศบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนที่หมดวาระ หรือแทนตำแหน่งที่ว่าง

5) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อเทศบาลได้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว เทศบาลตำบลโนนบุรีได้ให้ทุกส่วนงานบริหารจัดทำแผนการดำเนินการในปีงบประมาณนั้นๆ และแผนการจัดหาพัสดุเพื่อคณะผู้บริหารจะได้กำกับ เร่งรัด ในการติดตามงานตลอดปีงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนมากที่สุด

นอกจากนี้เทศบาลตำบลโนนบุรี ได้จัดทำโครงการต่างๆ ที่สนับสนุนนโยบายของ
รัฐบาล ดังนี้

1. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรมประเพณี

เทศบาลตำบลโนนบุรีมีการส่งเสริม และสนับสนุนงบประมาณด้านการ
ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ดังนี้ โครงการรณรงค์โรคเอดส์ โครงการกฐินอำเภอ จัดตั้งงบประมาณใน
การซ่อมแซมถนนลูกรังและท่อระบายน้ำที่ชำรุดในเขตเทศบาล ขยายเขตน้ำประปา การจัดงาน
วันเด็กแห่งชาติ พิธีทำบุญตักบาตร ในวันสำคัญต่างๆ โครงการจัดงานประเพณี เช่น ประเพณี
สงกรานต์ รดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ ประเพณีบุญบั้งไฟ ประเพณีลอยกระทง ประเพณีแห่เทียน
เข้าพรรษา เป็นต้น

2. ด้านปัญหาความยากจน

ได้ทำกิจกรรมสนับสนุน ส่งเสริม แก้ไขปัญหาความยากจน ให้แก่
ประชาชนในเขตเทศบาล เช่น โครงการฝึกอบรมอาชีพและส่งเสริมรายได้ โครงการหนึ่ง
ผลิตภัณฑ์ โครงการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ โครงการจัดซื้อผ้าห่มกันหนาวให้แก่คนยากจนในเขต
เทศบาล โครงการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัยฯ เป็นต้น

3. ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติด

เทศบาลได้จัดทำโครงการและสนับสนุนส่งเสริมแก้ไขปัญหายาเสพติด
ดังนี้ โครงการก่อสร้างลานกีฬาต้านยาเสพติด โครงการแข่งขันกีฬาต้านยาเสพติด โครงการ
อบรมด้านยาเสพติด โครงการบำบัดรักษาผู้ป่วยติดยาเสพติด โครงการรวมพลังแผ่นดินขจัดสิ่ง
ยาเสพติด โครงการศึกษาเพื่อต่อต้านการใช้ยาเสพติดในเด็กนักเรียน เป็นต้น จนกระทั่งเทศบาล
ตำบลโนนบุรีได้ประกาศเป็นตำบลปลอดยาเสพติด เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545

4. ด้านการแก้ไขปัญหาคาการทุจริตคอร์รัปชัน

เทศบาลตำบลโนนบุรีมีโครงการที่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้านการ
แก้ไขปัญหาคาการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น มีการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมมีการจัดซื้อ จัดจ้าง มีศูนย์
รวมข่าวประกวดราคา ณ ที่ว่าการอำเภอสหัชชนันท์ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคา
กลางในการจัดซื้อ จัดจ้าง มีการเผยแพร่ข่าวสารการประกวดราคาทางสื่อต่างๆ เช่น เสียงตาม
สาย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มีการจัดจ้างค่ากว้างงบประมาณที่ตั้งไว้ เป็นต้น

1.3.4 วิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4)
ได้ให้ความเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ

ประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้ว ย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2545 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 280-290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร กิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการกำกับดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำกับดูแล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้ การกระทำเท่าที่จำเป็น กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประชาชนโดยรวม จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

1) การกำกับดูแลโดยตรง

การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบ มาตรา 48 ปรากฏวิสติ 48 ปรากฏทศ และ 48 โสฬส) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ

ตั้งยุบสภาเทศบาล หากเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น (มาตรา 74)

การกระทำที่สำคัญๆ ของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติทั่วไป และร่างเทศบัญญัติงบประมาณ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62) การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน (มาตรา 57 ทวิ)

การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 58) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 66) ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 67 ทวิ)

การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณี นายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72 ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ)

2) การกำกับดูแลโดยอ้อม

2.1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการ โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

2.1.1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมการปกครองให้

สำนักงานประมาณพิจารณาถึงความสะดวกเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

2.1.2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

ทุกประการ

2.1.3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงานประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

2.1.4.) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

2.1.5) การกั้นเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง

แม้ว่า ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

3) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแห่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญา นั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ

125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ

จากการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและการบริหารงานของเทศบาลตำบล โนนบุรี สามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลมีโครงสร้าง อันประกอบด้วยการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาระบบผังเมืองให้ถูกต้องและได้มาตรฐาน ระบบคมนาคมขนส่งให้สะดวก และครอบคลุมทุกพื้นที่ ระบบการระบายน้ำในพื้นที่ให้มีมาตรฐานและทั่วถึง ระบบการจราจรให้มีมาตรฐาน ปรับปรุงและพัฒนาไฟสาธารณะและแสงสว่างให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ และแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค การพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนากลุ่มอาชีพ และเพิ่มทักษะทางด้านการบริการให้ประชาชน จัดฝึกอบรมอาชีพที่ให้ผลตอบแทนทาง เศรษฐกิจที่คุ้มค่า สำหรับการพัฒนาศูนย์ราชการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีการจัดทำ โครงการและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนการพัฒนาสังคม ได้มีการจัด โครงการควบคุมและป้องกัน โรคติดต่อ ส่งเสริมการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสุขภาพจิต ปรับปรุงพัฒนาระบบการบริการด้านสาธารณสุขและการรักษาพยาบาลให้ ทั่วถึง ส่งเสริมและพัฒนาระบบงานสุขภาพจิตชุมชนและสถานที่ นอกจากนี้ การเสริมสร้าง การเมืองการบริหาร โดยการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีความรู้สึกรักและหวงแหน ท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการกระบวนการ บริหารทั้งทางด้านการวางแผน การจัดองค์กร การจัดบุคคลเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การ ประสานงาน และการรายงาน ตลอดจนการงบประมาณ ของเทศบาลตำบล โนนบุรีต่อไป

1.4 หลักการเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.4.1 ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็น

ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็นได้มีผู้รู้หรืออธิบายไว้หลายท่าน ดังนี้

กฤษณ์ มหาวิรุฬห์ (2544 : 38) ได้กล่าวถึงความหมายของความคิดเห็น ไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด เป็นความรู้สึกเชื่อถือ ที่ไม่อยู่บนความแน่นอนหรือความจริง แต่ขึ้นกับจิตใจ บุคคลจะแสดงออกได้ง่ายโดยการแสดง เหตุผลสนับสนุนหรือปกป้องความคิดนั้นความคิดเห็นบางอย่างเป็นผลของการแปลความหมาย ของข้อเท็จจริง ซึ่งขึ้นกับคุณสมบัติประจำตัวของแต่ละบุคคล เช่น ด้านความรู้ ประสบการณ์ใน การทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ การแสดงความคิดเห็นนี้อาจ ได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจเป็นไปได้ทั้งเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2543 : 48) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด หรือ การเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

จากความคิดเห็นที่ได้ประมวลจากหลาย ๆ ท่าน สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกซึ่งความรู้สึก เกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ หรือความรู้ความสามารถ

1.4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์ (2543 : 13) ได้สรุปเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่จำเป็นต้องคล้ายกันหรือเหมือนกันเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงออกในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors)

จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด จะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2. ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct Personal Experience) หรือ

บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental Influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็ก

จะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

4. **ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determines of Attitude)** เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

5. **สื่อมวลชน (Mass Communication)** คือ สิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของคนเรา ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

กิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ส่วนปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษา ทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มากก็มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติ ของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่ต่างกักัน

จากแนวความคิดเห็นของแต่ละบุคคลที่ได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียว ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคล ย่อมจะได้รับมาลักษณะที่ต่างกักัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ในประเด็นของปัจจัยทางคุณลักษณะส่วนบุคคล

1.4.3 การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น จะต้องมีการวัดความคิดเห็นที่เชื่อถือ ซึ่งมาตรวัดเจตคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี ดังนี้ (วัลลภ รัฐฉัตรานนท์. 2545 : 102 -117)

- 1) วิธีแบบกัวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale= Semantic differentia scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น
- 2) วิธีลิเคิรท์สเกล (Likert Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถตอบทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 หรือ +1 +10 หรือ -1 -2 ตามลำดับ
- 3) วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตรทัศนคติ หรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกัน ได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความความคิดเห็น
- 4) วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งองความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักการของความคิดเห็นดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่แสดงออกมาให้ผู้อื่นได้รับรู้รวม ไปถึงการประเมินค่าที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอก การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม

2. ทฤษฎีกระบวนการบริหาร POSDCORB

ประมาณปี ค.ศ. 1936 ลูเทอร์ กุลลิก และลินคอล์น เออร์วิค (Luther Gulick & Lyndall Urwick) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันดีว่า โปสคอร์บ (POSDCORB) โดยคำย่อนี้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้น คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยความสะดวก (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายมาก คือ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. 2548 : 123-129) ดังนี้

2.1 การวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการ ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในอนาคต การวางแผน จะประกอบด้วย การพยากรณ์ การกำหนด วัตถุประสงค์และเป้าหมาย การกำหนดแผนการ และการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ต่างๆ ดังนั้นการวางแผน จึงคือการหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการปฏิบัติงาน โดยใช้ปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด หรือการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณ วิจัยเหตุการณในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้อง และมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงาน ในอนาคตเป็นไปได้โดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพที่สุด

การวางแผนมีความสำคัญต่อองค์กร และการปฏิบัติหน้าที่บริหารเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) นั้นจะเท่ากับเป็นการเลือกจุดมุ่งหมาย ในชั้นปลายของกลุ่ม ทำนองเดียวกันการจัดทำนโยบาย (Policy) และกลยุทธ์ (Strategy) ก็จะมีผลในแง่ของการให้มีแนวทางของการทำงานที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จผลสูงสุดเท่าที่จะทำได้นั้น จุดเริ่มต้นทั้งหมดจะอยู่ที่ขนาดของความพยายามคิดหาวิธีการทำที่มีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ การมีวิธีการกระทำหรือ

แผนงานที่ดีกว่าคนอื่นเสมอย่อมจะเป็น โอกาสให้องค์กรทำงาน โดยได้ผลผลิตสูงกว่าผู้อื่นทุก ครั้ง (Goodman, & Love, 2004, p.34)

ก่อนลงมือทำงาน นักบริหารจะต้องคิดล่วงหน้าว่าหน่วยงานของตนจะอย่างไรจึงจะได้ผลตามแนวคิดนโยบายและคำสั่งที่หน่วยเหนือมอบมาให้ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีอยู่ในรูปนามธรรมหรือสิ่งที่จับต้องไม่ได้ นักจัดการชั้นสูง มีภาระที่จะต้องกำหนดกิจกรรมที่จะต้องทำเมื่อปฏิบัติได้ผลแล้วจะสมตามเจตนารมณ์ของหน่วยเหนือที่จะสั่งการมาได้ เมื่อกำหนดกิจกรรมแล้วก็ต้องคิดหากกลวิธีแบบยลและเหมาะสมกับสถานการณ์ด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงว่าจะต้องทำที่ไหน ขนาดใดหรือหน่วยงานใด ใครหรือหน่วยงานใดได้สังกัดที่จะรับไปทำเมื่อไหร่ และจะต้องให้ทรัพยากรสนับสนุนเท่าใด เขาจึงสามารถปฏิบัติงานได้และได้ผลตามที่ต้องการ นักจัดการหรือนักบริหารชั้นสูง มีหน้าที่หลักในด้านการสนับสนุนหน่วยงานระดับปฏิบัติ ดังนั้น จะต้องมีการจัดเตรียมทรัพยากรที่จะส่ง ไปให้กับหน่วยปฏิบัติได้จึงจะดีที่สุด

การวางแผนเป็นการพิจารณา และกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่ปรารถนา เปรียบเสมือนเป็นสะพานเชื่อม โยงระหว่างปัจจุบันและอนาคต (Where we are to where we want to go) เป็นการคาดการณ์สิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากการวางแผนถือเป็นกระบวนการทางสติปัญญาที่พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่มีรากฐานการตัดสินใจตามวัตถุประสงค์ ความรู้และการคาดคะเนอย่างใช้ดุลพินิจ ดังนั้นการวางแผน จึงมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ต่างๆ ในอนาคตและตัดสินใจแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด โดยผ่านกระบวนการคิดก่อนทำ อันเกิดจากความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด สำหรับอนาคตเพื่อให้องค์กรบรรลุผลที่ปรารถนา ดังนั้นการวางแผน จึงเป็นการกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงาน หรือสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ซึ่งองค์กรจะต้องวางแผนเพื่อพัฒนาความร่วมมือภายในโครงการ ด้วยการนำบุคลากรจากหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรมาทำงานเป็นทีม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ทำให้ส่งผลกระทบต่อด้านบวกต่อองค์กร เพราะการวางแผนจะช่วยให้มีโอกาสที่ดีในการดำเนินงาน และเห็นอุปสรรคจากภายนอก การวางแผนจะต้องมองเหตุการณ์ในอดีต และปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต

2.2 การจัดการองค์กร (Organizing)

การจัดองค์กรเป็นงานที่ดำเนินมาต่อเนื่องจากการวางแผน เป็นความพยายามที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของ โครงสร้างองค์กรที่จะช่วยให้แผนที่ได้จัดไว้ประสบความสำเร็จ การจัด

องค์กรเป็นความพยายามที่ผู้บริหารกำหนด โครงสร้างขององค์กรที่สามารถเอื้ออำนวยให้แผน ที่จัดทำขึ้น ไปสู่การสัมฤทธิ์ผลที่ปรารถนา หากสามารถการจัดองค์กร ได้อย่างเหมาะสมและ สอดคล้องกับลักษณะขององค์กร นอกจากทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประหยัดและคุ้มค่า เพราะไม่เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้า แล้วยังทำให้ องค์กรสามารถพัฒนาและเจริญเติบโตต่อไป อันเกิดมาจากการที่สมาชิกร่วมแรงร่วมใจกัน ทำงาน มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

หน้าที่ขององค์กรนั้นจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้กิจกรรม บรรลุเป้าหมาย (Goal-seeking activities) โดยทั่วไปโครงสร้างขององค์กรจะแสดงออกมาใน รูปของแผนภูมิองค์กร (Organization chart) หรือพีระมิดของภาระงาน (Job-task pyramid) และ ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ด้านอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ระหว่างด้านต่างๆ ในองค์กร โดยชี้ให้เห็นว่า ใครจะต้องรายงานให้แก่ใคร หรือใครบังคับบัญชาใคร นั่นเอง (Who reports to whom) จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างขององค์กร มีความสัมพันธ์โดยตรง กับการบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Dreger, 2004. p.90)

การจัดองค์กร จึงเป็นการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำ ด้วยการ ให้ความพยายามในการ กำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่ มีการกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน มีการ กำหนดส่วนงานย่อยในโครงสร้างของโครงการ ขนาดของการควบคุม และสายการบังคับ บัญชา โครงสร้างจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากร และวิธีการซึ่งกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ขององค์กร

การจัดองค์กรที่สามารถกระทำได้อย่างถูกต้องจะก่อประโยชน์ประการสำคัญช่วยให้มี ผลดีและมีประสิทธิภาพสูงในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในการจัด โครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพตลอดเวลานั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การพิจารณาออกแบบให้สอดคล้องกับปัจจัย ในสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์กร โดยเฉพาะต่อตัวโครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้โครงสร้าง องค์กรมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับเหตุการณ์ได้อย่างดี การจัดวางรูปองค์กรที่ดี (Sound Organization) มีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของกิจการ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ ของมนุษย์ในปัจจุบัน ได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมกลุ่มกันทำงานในองค์กร ต่างๆ โดยองค์กรต่างๆ เหล่านี้จะเป็นกลไกหรือโครงสร้าง ซึ่งจะช่วยให้มนุษย์เข้าทำงาน ร่วมกัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงกับแผนที่ได้วางไว้แล้ว จากขั้นของการวางแผน ขนาดของ องค์กรหรือจำนวนตำแหน่งหน้าที่งานต่างๆ ที่ออกแบบขึ้นนั้น จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมเป็น เหตุเป็นผล โดยตรงกับขนาดและชนิดของแผน

2.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

เมื่อผู้บริหาร ได้กำหนดตำแหน่งหน้าที่และทำการตัดสินใจในเรื่องของหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมในหน้าที่ทางด้านการจัดองค์กรแล้ว การจัดหาคนเข้าทำงานจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาบุคคลที่เหมาะสม สำหรับการปฏิบัติงานดังกล่าวหน้าที่ทางด้านการจัดองค์กรและการจัดหาคนเข้าทำงานเป็นงานที่จะต้องปฏิบัติอยู่เรื่อยๆ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่างๆ และตัวบุคคล การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการ ที่ผู้บริหาร ใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ พิจารณาบุคคลที่อยู่ในองค์กร เพื่อดำเนินการพิจารณาสรรหาคัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาอยู่ในองค์กร ในขณะที่บุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ได้มีการจัดกิจกรรมพัฒนาธำรงรักษาให้บุคคลที่คัดเลือกเข้ามาเพิ่มพูนความรู้ความสามารถมีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องพ้นจากการทำงาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขจากแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ลักษณะของการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่ได้คน และบำรุงรักษาคน โดยมีขอบเขตตั้งแต่เริ่มต้นจนเกษียณอายุ จึงกล่าวได้ว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ตั้งแต่ก่อนการบรรจุจนพ้นจากหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสานประโยชน์ระหว่างบุคคลและองค์กร

ดังนั้นการจัดบุคคลเข้าทำงานในองค์กร จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสรรหา การสัมภาษณ์ การทดสอบ การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การพัฒนา การบำรุงรักษา การประเมินผล การให้รางวัล วินัย การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การลดตำแหน่ง การเลิกจ้าง เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จะมีขึ้นในทุกระดับของโครงการ ผู้จัดการโครงการจะต้องเอาใจใส่ และให้ความสำคัญต่อทรัพยากรมนุษย์ (Mitchell, 2003, p.41)

2.4 การอำนวยการ (Directing)

การสั่งการ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการใช้ความสามารถชักจูงคนงานให้ปฏิบัติงานอย่างดีที่สุด จนกระทั่งองค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ลักษณะของการสั่งการที่ดีจะต้องไม่ใช่วิธีการสั่งการ โดยใช้อำนาจหน้าที่แบบเผด็จการ พนักงานทุกคนควรมีสติพิถีพิถันถึงข้อมูลที่เป็นและเกี่ยวข้องกับงานในแง่ต่างๆ เช่น ปริมาณ คุณภาพ และเวลาที่ใช้ทำงานนั้นเป็นต้น ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ควรจะมีคุณสมบัติชัดเจน ขณะเดียวกันผลงานที่ต้องการก็ควรอยู่ในวิสัยที่ทำได้ นอกจากนี้อุปกรณ์และสิ่งจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานก็จะต้องมีการจัดเตรียมไว้พร้อมด้วย

การเอาแผนงาน หรือระเบียบปฏิบัติงานและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาให้แก่ผู้ที่จะร่วมปฏิบัติงาน การออกคำสั่ง การชี้ทาง และการอธิบายให้แก่ทุกคนที่จะต้องรับผิดชอบ เพื่อให้เขาสามารถทำงาน ได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และแผนที่กำหนดไว้และเมื่อผู้ปฏิบัติงาน แยกย้ายกัน ไปปฏิบัติงานแล้ว นักจัดการหรือนักบริหารงานที่ทำหน้าที่บังคับบัญชา ก็มีหน้าที่ ในการกำกับตรวจตรา และติดตามปฏิบัติงานของเขาเป็นระยะๆ เพื่อให้แน่ใจว่าเขาเหล่านั้น สามารถปฏิบัติงานได้ตามแผน หากมีข้อขัดแย้ง หรือปัญหาประการใดผู้ที่ทำหน้าที่บังคับ บัญชา ก็มีหน้าที่ในการที่จะช่วยแนะนำ หรือช่วยเหลือตามแต่เห็นสมควร หรือการให้กำลังใจ แก่ผู้ปฏิบัติ เมื่อผู้ปฏิบัติเกิดการท้อถอย เมื่อเผชิญกับความยุ่งเหยิง นักจัดการและนักบริหารใน การปฏิบัติงานในด้านอำนวยการนั้น ต้องมีหน้าที่ในการที่จะให้มีการสื่อข้อความให้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน ได้ทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ได้มีความเชื่อมโยงและ สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2.5 การประสานงาน (Co-coordinating)

การประสานงาน การแสวงหาความร่วมมือและการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น และ กับเอกชน นักบริหารงานมีหน้าที่ในลำดับต่อไปนี้คือ การติดต่อกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ และเอกชนหรือจะเป็นชุมชน หรือประชาชนทั่วไปที่มีวงจรที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อที่จะได้ให้ หน่วยงานของตนสามารถทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือเชื่อมโยงกับสังคม ชุมชน หรือประชาชน ผู้เป็นเป้าหมายของงาน ได้อย่างกว้างขวางมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลตามที่ มีเจตนารมณ์อันแท้จริงกำหนดไว้ งานบางอย่างของหน่วยงานของตนจะสามารถทำได้ดีขึ้น หากมีโอกาสเข้าใจหรือร่วมมือกับนักกำลังคน หรือทำงานเชื่อมโยงกันเป็นขั้นตอน นักบริหาร ต้องเข้าใจว่า งานพัฒนาสังคมนั้น ไม่ใช่เรื่องที่ตนเอง หรือหน่วยงานของตนจะต้องทำเอง ทั้งหมด ไม่ใช่ผู้ที่จะต้องแบกภาระ ในขณะที่ผู้ที่เป็นเป้าหมาย หรือสังคมส่วนรวมก็มีหน้าที่ที่ จะต้องช่วยตนเอง และเพื่อร่วมชุมชน เพื่อนร่วมชาติด้วย ดังนั้นนักบริหารพัฒนาสังคม ที่ฉลาด ก็จะต้องกำหนดกลวิธีและวิธีการทำงานที่จะเป็นผู้สนับสนุน และผู้ผลักดันให้ผู้ที่มีความ สามารถและผู้สมควรที่จะรับภาระนั้น ไปดำเนินการมากกว่า

2.6 การรายงาน (Reporting)

การรายงาน การประเมินผล และการแก้ไขปรับปรุง นักจัดการจะสามารถปฏิบัติงาน ของตนเองได้ดีขึ้น หรือการปฏิบัติงานของหน่วยของตนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ สัมฤทธิ์ผลมากขึ้นย่อมต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริง ผลงานที่หน่วยงานสามารถสร้างขึ้น

ข้อบกพร่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมาจากกระบวนการรายงานผลย้อนกลับ (Feedback) ดังนั้นในระบบการจัดการสมัยใหม่นั้น ภาระหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องทำสามารถแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงาน ในการที่จะแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระยะต่อไปให้เข้าเป้าหมายมากขึ้นมีประสิทธิภาพ ภาพมากขึ้นเป็นที่พอใจแก่ผู้เป็นเป้าหมายมากขึ้นและเป็นการช่วยทำให้ผู้ปฏิบัติ ทำงานได้ง่ายขึ้น (Spinner, 2004, p.89)

การรายงานบางอย่างมีความสลับซับซ้อน ที่ต้องมาคิดวิเคราะห์ก่อนที่จะทราบ สมมติฐานที่แท้จริง หรือก่อนที่จะสามารถคิดหาวิธีการที่ดีกว่ามาปฏิบัติงานในรอบต่อไป และเรื่องบางอย่างก็เสมือนเพียงผมเส้นเดี๋ยบบังภูเขา

2.7 การงบประมาณ (Budgeting)

งบประมาณเป็นแผนงานชนิดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากงบประมาณจะเป็นแผนงานชนิดหนึ่งแล้วยังเป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในการควบคุมด้วย

จากการศึกษากระบวนการบริหารดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาสามารถที่จะทำการสรุปได้ ดังนี้ การวางแผน หมายถึง ผู้บริหารต้องมีการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร มีการกำหนดเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาวขององค์กร รวมทั้งมีการวางแผนว่าจะทำอะไร โดยผู้บริหารจะต้องมีการพยากรณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้สามารถทำได้ตามกระแสของเศรษฐกิจได้ การจัดการองค์กร ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่จำเป็นที่จะทำให้องค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยต้องกำหนดรูปแบบขององค์กรว่าขณะนี้จำเป็นต้องใช้รูปแบบใด การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานตามที่ได้รับมอบหมาย การจัดการบุคคลให้เหมาะสมกับงานนั้นเป็นพลวัตมีความจำเป็นต้องทำอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่มีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งหรือเปลี่ยนลักษณะงาน การตั้งการ ผู้บริหารมีหน้าที่ออกคำสั่ง ชี้แนะผู้ใต้บังคับบัญชาว่า จะต้องปฏิบัติงานเหล่านั้นเมื่อไร และปฏิบัติอย่างไร โดยที่คำสั่งนั้นต้องมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้การประสานงาน เป็นการติดต่อสื่อสารกันทั้งภายนอกและภายในหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพ การทำรายงาน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ได้ทำตามระยะเวลาว่ามีผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ การทำรายงานนั้นจะช่วยให้งานทราบสถานการณ์ที่เป็น

ปัจจุบันขององค์กรได้เป็นอย่างดี การงบประมาณ เป็นแผนงานที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานได้ใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วได้รับผลตอบแทนกลับมาตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เป็นกระบวนการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานอย่างหนึ่ง ผู้ศึกษาได้อาศัยแนวคิด POSDCORB MODEL ดังกล่าวนั้นมาใช้เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัยในครั้งนี้ อันได้แก่ การวางแผน.(Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

แต่จะเห็นได้ว่า กระบวนการบริหารงานนี้จะเน้นที่กระบวนการจัด โครงสร้างขององค์กร ตามขั้นตอนของการทำงานเช่นเดียวกับการบริหารงานแบบราชการ ยังไม่มีการกล่าวถึงคนในองค์กรในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการผลิตที่เป็นบุคคล ผู้ปฏิบัติงานเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ยังไม่มีการเห็นเรื่องขวัญ กำลังใจของผู้ปฏิบัติงานออกมาชัดเจน รวมทั้งยังไม่มีการใช้ข้อมูลที่เป็นระบบมากนัก แต่การใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจและการทำงาน ซึ่งเป็นพัฒนาการของยุคต่อไป

3. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

3.1 ความหมายและบทบาทสำคัญของการบริหาร

บทบาทสำคัญของผู้บริหาร คือ การนำพาองค์กรให้ไปถึงเป้าหมาย องค์กรทุกแห่งจัดตั้งขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายบางอย่าง และผู้บริหารมีหน้าที่รวบรวมและใช้ทรัพยากรขององค์กร เพื่อให้องค์กรบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ในการที่จะบรรลุจุดหมายฝ่ายบริหารจัดการ จำเป็นต้องมอบหมายงานให้กับสมาชิกองค์กรไปปฏิบัติ ถ้าวางแผนงานดีผลการทำงานของพนักงานแต่ละคนจะสนับสนุนองค์กรให้ถึงเป้าหมายได้ ฝ่ายบริหารจัดการควรให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร และระงับกิจกรรมที่เป็นผลเสียต่อการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ผู้บริหารทั้งหลายจึงต้องยึดถือเป้าหมายขององค์กรไว้ตลอดเวลา

นอกจากความเข้าใจความสำคัญของงานด้านบริหารที่มีต่อตนเองและสังคมและต่อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้บริหารในอนาคตยังต้องรู้ถึงงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้วย จากนี้ไปจะเป็นการแนะนำภาระหน้าที่ของการบริหารจัดการเบื้องต้น โดยพิจารณาถึงบทบาท

และนิยามของการบริหาร แนวทางการบริหารให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายขององค์กร รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องบริหารทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ ดังนี้

3.1.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหารนี้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายในลักษณะต่าง ๆ พอแยกได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กล่าวว่า การบริหารเป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร (Management is an art of getting thing done through others) จากความหมายนี้เมื่อพิจารณาแล้วเป็นการมองว่าสมาชิกในองค์กรเป็นสื่อกลางที่นำให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย เปรียบสมาชิกในองค์กรเป็นเช่น วัตถุประสงค์ของที่จะต้องปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนด แต่ในความเป็นจริง สมาชิกในองค์กรเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการ มีความมุ่งหวังในความเจริญก้าวหน้า ในการปฏิบัติงาน ฉะนั้นจำเป็นที่องค์กรควรสนองตอบสิ่งเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด ฉะนั้นความหมายของคำว่า การบริหารในประเด็นหนึ่ง ควรมีการปรับปรุงใหม่ว่า การบริหารเป็นศิลปะของการใช้บุคคลอื่นทำงานให้แก่องค์กร โดยการตอบสนองความต้องการและจัด โอกาสให้เขาเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน (Management as an art of getting done through other people by satisfying their needs, expectations and providing them opportunity for growth and development) จากความหมายนี้จะมองเห็นได้ว่าเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน ทำให้สมาชิกในองค์กรร่วมแรงร่วมใจการช่วยเหลือกิจกรรมในองค์กรเป็นอย่างดี

ประเด็นที่สอง การบริหารเป็นกระบวนการ (management as process) ที่กล่าวว่า การจัดการเป็นกระบวนการนี้มีความสัมพันธ์กับการกำหนดจุดมุ่งหมายขององค์กรและแปรเปลี่ยนจุดมุ่งหมายนั้นสู่การปฏิบัติจริงซึ่งความหมายนี้ผู้จัดการจะทำให้การดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้โดยผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ (Systematic) มีการประสานงาน (Co-ordinate) และความร่วมมือร่วมใจจากทรัพยากรจากมนุษย์ (Co-operative human efforts) ขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายจะมีชื่อต่าง ๆ กันและส่วนต่างมีความหมายแตกต่างกันไป เช่น กระบวนการบริหารตามแนวคิดของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือที่รวมเรียกกันว่า พอคคัล (POCCC) ขณะที่ลูเทอร์ กูลิค และลินคอล์น เออร์วิค (Luther Gulick & Lyndall Urwick) ได้

กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันว่า โปสคอร์บ (POSDCORB) โดยคำย่อนี้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้น คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการเสนอรายงาน (Reporting) ตลอดจนการงบประมาณ (Budgeting) สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงความสำคัญของความหมายนี้ คือ การที่กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง เพราะประกอบด้วยการดำเนินการเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้และกระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ได้เริ่มต้นและสิ้นสุดในแต่ละขั้นตอนของตัวเอง แต่เป็นการดำเนินการไปถึงขั้นสุดท้ายที่เรียกว่า การควบคุมจำเป็นที่ต้องเอาประสบการณ์เดิมและข้อสังเกตต่าง ๆ ที่ค้นพบเป็นข้อมูลในการวางแผนต่อไป ดังนั้นคำว่ากระบวนการนี้ จึงมีลักษณะต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (Cycle) ไม่มีการสิ้นสุด (Management is a never - ending process)

ประเด็นที่สาม การบริหาร คือ กลุ่มของผู้จัดการ (Management as a group of managers) ในความหมายนี้องค์กรเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่บริหาร คือ การจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร เป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายขององค์กรและประสานงานให้สมาชิกในองค์กรดำเนินไปในทิศทางที่เป็นเป้าหมายร่วมกัน คำว่า กลุ่มผู้จัดการนั้นบ่งบอกว่า มีผู้จัดการหลายคนรวมกัน ทั้งนี้เพราะองค์กรต่าง ๆ จะมีระดับการบริหารหลายระดับ อาทิ การจัดการระดับสูง (Top management) การจัดการระดับกลาง (Middle management) ซึ่งในระดับกลางอาจจะประกอบด้วย Upper - middle, Middle - middle and Lower management และการจัดการระดับล่าง (Lower management) ซึ่งในแต่ละระดับที่กล่าวจะมีบุคคลสวมบทบาทเป็นผู้จัดการ จึงทำให้เป็นผู้บริหารที่ดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรนั่นเอง จากความหมายของการบริหารทั้ง 3 ประเด็น พอสรุปได้ว่า ทุกความหมายที่ทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการบริหารทั้งสิ้น เพียงแต่มองแตกต่างกันไปคนละด้าน บางคนมองว่าเป็นศิลป์ บางคนมองว่าเป็นกระบวนการ และบางคนมองเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่การบริหาร ถ้านำความหมายดังกล่าวมาบูรณาการ จะเกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ดังนั้นการบริหาร จึงคือกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำในภาษาอังกฤษว่า “Administration” ยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือ คำว่า “Management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน แต่ทางวิชาการจะเลือกใช้คำว่า “Administration” ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ เหตุผลประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่มีความหมายเน้นในทางการจัดการธุรกิจเอกชน และเหตุผลประการที่สอง เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะคำว่า “การจัดการ” ซึ่งมีความหมายแคบจำกัดลงไปว่า เป็นการบริหารขององค์กรแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น เมื่อพูดถึงการบริหารงานทั่วไป หรือการบริหารราชการ ซึ่งนิยมใช้คำว่า “Administration”

การบริหาร (Administration) โดยทั่วไปใช้ในความหมายกว้าง ๆ ที่รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังนี้

เฟรดเดอริค ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor ; อ้างจากธรรมรักษ์ การพิธิษฎ์. 2547 : 29) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่างานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ห้ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

ปีเตอร์ เอฟ. ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker ; อ้างจากสมพงษ์ เกษมสิน. 2546 : 37) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าวนั้นทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz ; อ้างจากสมคิด บางโม. 2541 : 23) ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น

พยอม วงศ์สารศรี (2545 : 25) ได้นำความหมายของการบริหารจากนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารในลักษณะต่างกันมาสรุปได้ ดังนี้ การบริหาร คือ กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยอาศัยความร่วมมือแรงร่วมใจของสมาชิกองค์กร การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรควบคู่ไปด้วย องค์กรจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สมคิด บางโม (2541 : 61) มีความเห็นว่าการจัดการ คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ขององค์กรและนอกองค์กร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่า การจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน การจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุ อุปกรณ์ การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 11) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร โดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organization) การชักนำ (Leading) และการควบคุม (Control) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรข้อมูลขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ธงชัย สันติวงษ์ (2548 : 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ ด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำในองค์กร ด้านภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึงการจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กรและการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอนและการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ

3.1.2 บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในปัจจุบันควรมีคุณสมบัติ ดังนี้ ต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ (Vision) สามารถที่จะกำหนดกลยุทธ์ในการบริหาร (Strategic Management) ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีทักษะที่สำคัญในการกำหนดเป้าหมายการทำงาน กำหนดนโยบายและวิธีการทำงานที่ชัดเจน โดยสามารถที่จะวิเคราะห์สถานการณ์ (Analysis Situations) เพื่อกำหนดแผนเชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายและนโยบายอย่างเหมาะสม มีความสามารถใน

การจัดระบบการสื่อสารให้ได้ผล (Effective Communication) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้ทั่วถึงทุกระดับ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เป็นอย่างดี มีความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management) และมีความรู้คุณธรรมและจริยธรรมในการบริหาร สามารถที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีในการประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นแบบอย่าง ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่การงานแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

การบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้มีการแบ่งหลักการคิดเกี่ยวกับการบริหารออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ นาวิกาน และมุสดี รุมาคม, 2544 : 57)

1) แนวคิดแบบเก่า (Old Concept) ในสมัยก่อนการบังคับบัญชาถือเอาของหัวหน้างานเป็นหลัก การบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผล แต่ใช้หลักความรุนแรง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้างานอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความคิดของตัวบุคคลจากการใช้หลักการของแนวความคิดแบบเก่านี้ จะเห็นได้ว่า ทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำนาจการบังคับบัญชาจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นใดๆ การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจ การบังคับบัญชามักจะคิดว่า การจูงใจให้บุคคลทำงานนั้นขึ้นอยู่กับพื้นฐาน เศรษฐกิจ คือ เงินเพียงอย่างเดียว จึงไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานเลย และยังคงกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งด้วย

2) แนวความคิดแบบใหม่ (Modern Concept) ทิศนะของนายจ้างต่อลูกจ้างเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดี ให้ความสำคัญต่อลูกจ้างและมีความไว้วางใจ นอกจากนี้ยังนำทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจมาใช้ประโยชน์ในหลักการเกี่ยวกับแนวความคิดแบบใหม่ถือว่า บุคคลมีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มต้องการและเต็มใจทำงานร่วมกัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย เปิดโอกาสให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ระบบควบคุมตนเองการจูงใจคนให้ทำงานไม่ได้ใช้เงินแต่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินเกี่ยวข้องด้วย

จะเห็นได้ว่า หลักการคิดเกี่ยวกับการบริหารทั้ง 2 ประเภท แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของการบริหาร ดังนี้ การบริหารเป็นสมองขององค์กร การที่องค์กรจะสำเร็จตาม

เป้าหมายที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารที่ดี เช่น มีการวางแผนและการตัดสินใจ โดยการถ่วงน้ำหนักจากฝ่ายการจัดการ ที่ได้พิจารณาข้อมูลต่าง ๆ โดยใช้ดุลยพินิจใช้สติปัญญาพิจารณาผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อองค์กรนั้น การบริหารเป็นเทคนิควิธีการ ที่ทำให้สมาชิกในองค์กรเกิดจิตสำนึกร่วมกันในการปฏิบัติงาน มีความเต็มใจช่วยเหลือให้องค์กรประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะมีกระบวนการการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานนำทางให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จ นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดขอบเขตในการทำงานของสมาชิกในองค์กรไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยราบรื่น รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญและความหมายของการจัดการดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาสามารถที่จะทำการสรุปได้ ดังนี้ แนวคิดของการจัดการแบบเก่าและแบบใหม่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยทัศนะของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างตามแนวคิดแบบใหม่จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างมองลูกจ้างในแง่ดี และให้ความสำคัญต่อลูกจ้าง ตลอดจนมีความไว้วางใจ ในขณะที่อำนาจการบังคับบัญชาตามแนวคิดของการจัดการแบบเก่าจะมาจากเบื้องบนเสมอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้างอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความคิดของตัวบุคคล การบริหารเป็นไปโดยปราศจากเหตุผล จะเห็นได้ว่า ธุรกิจที่ล้มเหลวในอดีตที่ผ่านมา ปัญหา มักจะเกิดจากการที่มิได้มีการวางแผนที่รอบคอบก่อนการทำงาน สาเหตุก็อยู่ที่ขาดการวางแผนเช่นกัน ข้อบกพร่องอาจจะอยู่ตรงที่มิได้มองเห็นถึงความสำคัญของการวางแผนประการหนึ่ง หรืออีกประการหนึ่งอาจเกิดจากการไม่เข้าใจวิธีการหรือ ไม่มีเวลา ทั้งหมดนี้ถ้าหากผู้บริหารได้เข้าใจถึงความสำคัญและคุณประโยชน์ของการวางแผนแล้ว ดังนั้นการวางแผน จึงถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งที่ผู้บริหารจะต้องทำและต้องทำให้ได้ดี ที่สำคัญจะต้องถูกต้อง

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำมาใช้สำหรับการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลตำบล โนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจะได้นำประเด็นสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิดนั้นมาใช้เป็นกรอบแนวคิดของการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน และการสั่งการ เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถที่จะนำประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้นมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการบริหารงานในเทศบาลตำบล ให้เป็นไปตามหลักวิชาการสากล อันจะนำมาซึ่งการบริหารที่ดีและมีประสิทธิผล ทั้งนี้โดยสามารถนำไปปรับใช้กับแต่ละขนาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ปัจจัยพื้นฐานของการบริหาร

คำว่า “การจัดการ” หรือ “การบริหาร” นั้นตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Management ซึ่ง Webster ให้ความหมายว่า เหมือนกับคำ Administration ดังนั้นคำ 2 คำ จึงให้สลับเปลี่ยนแทนที่กันได้ เพราะต่างก็การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) วิธีการจัดการ (Management) เครื่องมือ (Machine) และวิธีการทำงาน (Methodology and Information) หรือ 6 Ms ให้ประสิทธิภาพ และได้ผลผลิตสูงสุด (จินตนา บุญบงการ และกรองแก้ว อยู่สุข. 2539 : 5-6)

3.2.1 คน (Man)

คน หมายถึง ปัจจัยที่เป็นคน หรือการจ้ดหากำลังคนให้เพียงพอในการประกอบธุรกิจ เพราะการผลิตจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการใช้กำลังคน ฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการประกอบธุรกิจมาช่วยดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลงานที่ดี

3.2.2 เงิน (Money)

เงิน หมายถึง ปัจจัยที่เป็นเงินและแหล่งเครดิตหรือสินเชื่อ ซึ่งเป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะช่วยให้ธุรกิจดำเนินไปได้โดยราบรื่น ธุรกิจทุกชนิดไม่สามารถจะดำเนินไปได้โดยไม่มีต้นทุนหรือเครดิต แหล่งเงินทุนและเครดิตจะหาได้จากสถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน เป็นต้น เครดิตเป็นการอาศัยสถาบันการเงินใช้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยน โดยมีธนาคารเป็นสื่อกลางทุนในทางธุรกิจ แยกตามวัตถุประสงค์ที่ใช้ได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) ทุนคงที่หรือทุนประจำ (Fixed Capital) คือ ทุนที่ธุรกิจนำมาใช้เพื่อซื้อทรัพย์สินที่มีอายุการใช้งานนาน ที่เรียกว่า “สินทรัพย์ถาวร” ซึ่งได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร และอุปกรณ์ต่างๆ ทุนคงที่มักจะเป็นจำนวนที่แน่นอนไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก
- 2) ทุนหมุนเวียน (Working Capital) คือ เงินที่ถูกลำไปใช้หมุนเวียนภายในรอบการดำเนินงาน (Operating Cycle) เช่น ร้านค้าปลีก จ่ายเงินสดไปซื้อสินค้าเข้าร่วม ต่อมาเมื่อขายสินค้านั้นไป ก็ได้รับชำระค่าสินค้าเป็นเงินสดกลับคืนมา และนำเงินสดนั้นไปซื้อสินค้าไปขายอีก หมุนเวียนเช่นนี้อีกตลอดไป นอกจากนี้ทุนหมุนเวียนจะถูกใช้ไปเพื่อการชำระหนี้ค่าซื้อสินค้าเชื่อ จ่ายค่าแรง และค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินงาน ดังนั้นจำนวนเงินทุนที่ใช้หมุนเวียนมักจะผันแปรไปตามวัฏจักรธุรกิจ

3.2.3 วัสดุ (Materials)

วัสดุ หมายถึง วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตวัตถุดิบต่างๆ นั้นได้มาจากพื้นดิน อากาศ และมหาสมุทร เช่น น้ำ แร่ธาตุต่างๆ และไม้ในป่า เป็นต้น นักธุรกิจต่างก็มีความวิตกในด้านความหายากของวัตถุดิบบางอย่าง ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรโลกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่โลกมิได้ใหญ่ขึ้น ด้วยเหตุนี้ธุรกิจต่างๆ จึงพยายามที่จะค้นหาแหล่งวัตถุดิบใหม่ๆ เช่น โครงการเจาะน้ำมันให้ลึกกลงไปในพื้นดินยิ่งขึ้น การส่งจรวดไปดวงจันทร์ ดาวพระศุกร์ ดาวพระอังคาร ก็เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะนำไปใช้ในการผลิตในอนาคต

3.2.4 การจัดการ (Management)

การจัดการ หมายถึง ปัจจัยการจัดการการเลือกสรรบุคคลที่จะเป็น ผู้ประกอบการในธุรกิจใดๆ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ ในการประกอบธุรกิจนั้นเป็นอย่างดี จะต้องรู้จักวางแผนนโยบายและมีความรับผิดชอบ ทั้งยังเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการนำที่ดิน แรงงาน และทุนซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมารวมกันในวิถีทางที่จะสามารถทำให้มีการใช้ทรัพยากรทั้ง 3 อย่างข้างต้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะผู้ประกอบการจะเรียนรู้การเสี่ยงภัยของธุรกิจไว้ด้วย ผู้ประกอบการธุรกิจในฐานะเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ ได้แก่ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ หัวหน้าฝ่ายขาย หัวหน้าฝ่ายสินเชื่อ หัวหน้าฝ่ายการบัญชีการเงิน และการงบประมาณ เป็นต้น

3.2.5 เครื่องมือ (Machine)

เครื่องมือ หมายถึง ด้านการจัดองค์กร ซึ่งหมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่งแต่ละส่วนแต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวมและการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของงานส่วนต่างๆ ของแต่ละองค์กรและการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างสืบเนื่องและมีเหตุผล (Unity)

3.2.6 วิธีการทำงาน (Methodology and Information)

วิธีการทำงาน หมายถึง องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอันมีค่าที่นักบริหาร และต้องนำมาใช้ในงานวางแผนงานการเลือกใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน และอาสาสมัครกลุ่มและรูปแบบต่าง ๆ

ให้ถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและได้ผล และประเมินผลการปฏิบัติงานและผลงานการแก้ไขปรับปรุงงานและวิธีทำงานเพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมาย และเป็นที่ยังพอใจแก่สังคม และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และโดยทั่วไปในสังคม

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานของการจัดการดังกล่าวนี้ สามารถที่จะทำการสรุปเป็นแนวคิดได้ ดังนี้ การบริหาร คือ เทคนิควิธีการที่ผู้บริหารได้ทำการศึกษาและพัฒนาปรับปรุงมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้กับองค์กรในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จ ถือเป็นกระบวนการการบริหารอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้องค์กรธุรกิจประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ ในการผสมผสานทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุคิบั และการบริหารขององค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ศึกษาได้อาศัยแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัยในครั้งนี้ อันได้แก่ การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) เพื่อทำให้ได้ข้อสนเทศในการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ และในจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย ต่อไป

4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อกระบวนการบริหารงานของเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ยังไม่มีผู้ศึกษามากนัก จะพบในส่วนของการศึกษาจากสมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล และฝ่ายราชการประจำ และศึกษาบทบาทการพัฒนาของเทศบาล ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากผลงานวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการศึกษาครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ดังนี้

4.1 ผลงานวิจัยในประเทศ

สุวิทย์ วิเชียรดี (2541 : 287) ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อบทบาทในการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย พบว่า เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยได้สนับสนุนและส่งเสริมร่วมกับชุมชนและหน่วยงานอื่น ๆ อยู่ในระดับมาก โดยเทศบาลได้จัดและดำเนินการสนับสนุนให้บริการทางด้านความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เทศบาลมีการส่งเสริมให้พนักงานออกพบปะเยี่ยมเยียนชุมชน เทศบาลได้มีการจัดให้มีคณะกรรมการร่วม

เทศบาลได้มีการนำความคิดและข้อเสนอแนะของประชาชนในท้องถิ่นมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการศึกษาเทศบาล เทศบาลได้จัดให้ฝ่ายบริหารเทศบาลพบปะกับชุมชนเพื่อการศึกษาเทศบาลเคยถูกเชิญจากประชาชนในท้องถิ่นให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งเทศบาลได้เปิดโอกาสคณะกรรมการความสะอาดให้ประชาชนท้องถิ่นเข้ามาในสถานที่และเครื่องใช้ในการจัดกิจกรรมหรืองานท้องถิ่นและเทศบาลประชาสัมพันธ์หรือชักจูงให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุนอุปถัมภ์การจัดการศึกษาของเทศบาล

คำรณ สมบูรณ์รัตน์ (2544 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องศึกษาสภาพของชุมชนในการพัฒนาเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร ประกอบด้วย 6 ด้าน คือ โครงสร้างพื้นฐานและช่องทางการสื่อสาร กระบวนการของชุมชน ภาวะผู้นำชุมชน ระบบความคิดเกี่ยวกับชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถาบัน สำนึกความเป็นชุมชนและรูปแบบความร่วมมือของชุมชน พบว่า

1. โครงสร้างพื้นฐานและช่องทางการสื่อสารประสานสัมพันธ์กัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การสื่อสารที่เป็นทางการ ได้แก่ การประชุมของเทศบาล การประชุมของคณะกรรมการชุมชนและการประชุมระหว่างชุมชน ส่วนการสื่อสารที่ไม่เป็นทางการจะผ่านกลุ่มอาชีพ การจัดงานประเพณีและกลุ่มสวัสดิการที่มีอยู่ในชุมชน

2. กระบวนการของชุมชน ชุมชนที่มีการร่วมมือในการวางแผน ร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหาในการพัฒนาท้องถิ่นน้อย บทบาทในการตัดสินใจ การแก้ไขปัญหาเป็นของผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน กิจกรรมที่พบว่าประชาชนในชุมชนที่มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ได้แก่ กิจกรรมประเภทที่เกี่ยวกับประเพณีที่เด่นชัด คือ งานประเพณีบุญบั้งไฟ

3. ภาวะผู้นำชุมชน ผู้นำ ซึ่งได้แก่ ประธานคณะกรรมการชุมชนสามารถชักนำให้บุคคลได้มีส่วนร่วมคิดร่วมปฏิบัติและแก้ไขเพื่อพัฒนาชุมชนได้น้อย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าผู้นำชุมชนไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองและผู้นำไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้ แต่มีบางกิจกรรมที่ผู้นำสามารถขอความร่วมมือได้ เช่น กิจกรรมด้านประเพณีที่ผู้นำสามารถเชิญชวนให้บริจาคทรัพย์สินและสิ่งของ โดยผู้นำได้บริจาคทรัพย์สินสิ่งของโดยนำการบริจาคเป็นแบบอย่างแก่ชุมชน

4. ระบบความคิดเกี่ยวกับชุมชน ประชาชนมีความรู้สึกและจิตสำนึกในเรื่องต่าง ๆ ของชุมชนว่า เป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โดยเห็นได้จากการจัดกลุ่มเสวนากันแบบไม่เป็นทางการ แต่การร่วมมือในการปฏิบัติยังมีข้อจำกัด

5. ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถาบันมีความสัมพันธ์ที่ดี ทั้งที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ นักพัฒนาชุมชนที่ปรึกษาชุมชน คณะผู้บริหาร จะเป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องบริการสาธารณะ และการให้บริการเสริม เช่น เทศบาลเคลื่อนที่ เป็นต้น กรณีไม่เป็นทางการต้องอาศัย ความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้นำชุมชน เช่น เป็นเครือญาติ ฐานเสียงหรือสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคนในชุมชนนั้น

6. สำนึกความเป็นชุมชน และรูปแบบในการร่วมมือของชุมชนมีการร่วม บริจาคทรัพย์และร่วมมือในกิจกรรมของส่วนรวม แต่พบว่า กิจกรรมนั้นเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อ เรื่องใกล้ตัว เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม แต่ในภาวะปกติการลงมือปฏิบัติการร่วมความคิด ร่วม พัฒนาจะมีเพียงผู้นำชุมชนและกรรมการชุมชนเป็นส่วนมาก

สุภาพ ศรีเมือง (2544 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนใน การพัฒนาตำบลบ้านโพธิ์ อำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษา พบว่า ด้านการ เสนอปัญหาประชาชนจะมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประชาชนส่วนมากมีส่วน ร่วมอยู่ในระดับมาก โดยกลุ่มที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการ หมู่บ้าน และคณะกรรมการพัฒนาสตรี ด้านการบริหารการดำเนินการ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม กลุ่มที่มีส่วนร่วมในด้านการบริหารจะเป็นสมาชิกองค์กร การบริหารส่วนตำบล เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล ปี พ.ศ.2537 ด้านการตรวจสอบ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบ ด้านการรับประโยชน์และประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากโครงการที่ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการหรือจัดทำขึ้น แต่ระดับการมีส่วนร่วมอยู่ที่ระดับปาน กลาง ด้านการติดตามประเมินผล ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง โดยร่วมดูแล กิจกรรมหรือโครงการที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำขึ้น

ธวัชพงษ์ แสนอิทธิอำนาจ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของ กระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการ วิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับ ปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชน ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่งความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนา

ความสามารถในการวางแผนพัฒนา และความสัมพันธ์ต่อประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหาร อบต. ไม่มีความสัมพันธ์ กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนที่ 3 งาน แยกเป็นรายได้อยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยร่วมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ในการพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงาน ไม่มีความสัมพันธ์แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษายเป็นการเฉพาะผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่ชุมชนให้การสนับสนุนและการส่งเสริม

คุณวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการ

ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า มีการดำเนินงานตาม
บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ
ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
และด้านการบำรุงรักษา- รักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่นและมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาด
ของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดของเสีย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ

3. พนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การ
บริหารส่วนตำบล โดยรวมดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีการ
ดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา
ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการ
ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมและมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน
ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการ
รักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกัน
และระงับโรคติดต่อ ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงานตาม
บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตตำบล จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็น
รายวัน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาท
ขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ
วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นมากกว่าคณะผู้บริหาร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิสา นราเทียม (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องความคิดที่เกี่ยวกับการบริการ
สาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษา
พบว่า ประชาชนเห็นว่าการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนลาดยางของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา สายบ้านหนองจาน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอ
ปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับของ

ค่าเฉลี่ย ดังนี้ ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น รองลงมาได้แก่ ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้านการตรงกับความต้องการของประชาชน

น้ำฝน สมศรีนวล (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาคมในการดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เขตพื้นที่อำเภอนางรอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการศึกษาพบว่า ประชาคมตำบลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ดังนี้คือ ด้านการร่วมเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน ด้านการร่วมวางแผนหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาของชุมชน ด้านการร่วมจัดทําบริหารสาธารณะ ด้านการร่วมคิดสร้างรูปแบบและวิธีแก้ปัญหาของชุมชน และด้านการร่วมติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานและบำรุงรักษาในกิจการสาธารณะ ตามลำดับ แนวทางการสนับสนุนให้ประชาคมมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ ด้านโครงสร้าง คือ ควรเปิดเวทีประชาคมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ตรงต่อความต้องการ

อรรถพล แก้วมนตรี (2547 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามบทบาทของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านพัฒนาสังคม ด้านพัฒนาการเมืองและการบริหาร พบว่า ด้านการพัฒนาสังคม โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านพัฒนาการเมืองและการบริหาร โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2548 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. ความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก รองลงมาคือการบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และมีการดำเนิน

งานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรมและ ด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ และระดับการศึกษาความแตกต่างกันต่อระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ทั้ง 8 ด้านประกอบด้วย ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการบำรุงศิลปะจารีตประเพณีภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น พบว่า สมาชิกเทศบาลเพศชายและเพศหญิงมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมไม่แตกต่างกัน และสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการศึกษาแตกต่างกันประกอบด้วย ระดับมัธยมศึกษา

4.2 ผลงานวิจัยต่างประเทศ

บูแมนเนอร์แมน (Bouman and Norman, 1999, pp. 113-121; อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 221) ได้ทำการศึกษาถึงทัศนคติของนักศึกษามหาวิทยาลัยไวโอมิง พบว่าการให้บริการสาธารณะในภาครัฐยังมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในภาคเอกชน และพบว่า ปัจจัยที่ทำให้การบริการสาธารณะในรัฐมีความคล่องตัวน้อยกว่าการให้บริการสาธารณะในเอกชน จนทำให้ผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจการให้บริการสาธารณะในภาครัฐ คือ

1. ลักษณะของงานที่ไม่ควรจะมีลักษณะของงานแบบประจำวัน (routine คือ day-to-day) อีกต่อไป

2. คุณภาพของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้องค์การหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ โดยจะต้องมีการแก้ไขภาพพจน์ที่ไม่ดีของการจ้างงานให้ดีขึ้น ด้วยวิธีการสร้างแรงจูงใจเริ่มแรก คือ จะต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานมีการให้ข้อมูลข่าวสารความกระตือรือร้นให้เกิดขึ้นในการทำงาน

ความเห็นโดยรวมของนักศึกษาที่มีต่อการให้บริการสาธารณะในภาครัฐ คือ จะต้องเป็นรูปแบบที่เป็นมาตรฐาน ในการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสวัสดิการ นันทนาการ หรือด้านอนามัย ประเด็นสำคัญ คือ จะต้องให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจนานที่

ทำด้วย ไม่เช่นนั้นแล้วความล้มเหลวที่จะเกิดขึ้นจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงระบบการบริหาร และระบบการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพ ได้เช่นกัน

ฟิตเจอรัดด์ และดูแรนท์ (Fitzgerald and Durant, 1999 ; อ้างถึงใน วราภรณ์ บุตรพรหม. 2547 : 53) ได้ทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในรัฐ เทนเนสซีที่มีต่อบริการที่ได้รับ 5 ประเภท คือ บริการด้านตำรวจ อุตศัลยกรรม อนามัย การศึกษา และถนนหนทาง ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยที่เน้นการประเมินจากอัตวิสัย (Subjective aspect of evaluation) โดยเฉพาะตัวแปรอิสระ เช่น เชื้อชาติ รายได้ อายุ นั้นเป็นตัวที่ทำให้เกิดทั้งทุนและโทษในสังคมอเมริกัน กล่าวคือ คนดำ คนจน คนแก่ มักจะเป็นคนที่ถูกมองว่า น่าที่จะมีความรู้สึก คนถูกกีดกันในการ ได้รับบริการ (เมื่อเปรียบเทียบกับคนขาว คนมีเงิน และวัยรุ่นในเมืองนั้น) ส่วนตัวแปรอิสระ เช่น ขนาดของเมืองนั้น ถ้าขนาดของเมืองยิ่งใหญ่มากขึ้น ความหนาแน่น ความหลากหลายของผู้คนก็จะเพิ่มขึ้นปัญหาในการส่งมอบบริการจะมีมากกว่าเมืองที่มีขนาดเล็ก จากการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในเทนเนสซี มีความพึงพอใจในการบริการที่ได้รับ ปัจจัยในด้านภูมิหลังของประชาชน และปัจจัยทางด้านทัศนคติเป็นปัจจัยที่กำหนดความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับกับความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามา มีอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการ แต่ถ้าต้องการที่จะพยากรณ์ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับและระดับความพึงพอใจของประชาชนที่ได้รับอิทธิพลในระบบการส่งมอบบริการก็ให้พิจารณาจากปัจจัยเรื่อง เชื้อชาติ รายได้ และทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับผลประโยชน์ที่ได้รับ หนึ่งใน การพยากรณ์ปฏิกิริยาของประชาชน (ความต้องการที่จะเข้ามา มีอิทธิพลในระบบส่งมอบบริการ) ควรที่จะ พิจารณาจากระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการที่ได้รับมากกว่าที่จะพิจารณาจาก เชื้อชาติ อายุ หรือจากทัศนคติที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายที่ตนเสียกับ ผลประโยชน์ที่ได้รับ

สติแพ็ค (Brian Stipak. 1999, pp.46-52 ; อ้างถึงในประหยัด หงส์ทองคำ. 2543 : 29) ได้ทำการวิจัยในลอสแอนเจลิสเพื่อทดสอบว่า บริการที่จัดหาโดยหน่วยงานท้องถิ่นมีส่วน กระทบต่อการประเมินการให้บริการหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลด้านปัจเจกบุคคลสำมะโนประชาชน การบริการและอื่นๆ เพื่อนำมาใช้กับตัวแบบประเมินทางด้านลักษณะและบริการ ลักษณะของ ผู้ใช้บริการลักษณะของแต่ละบริเวณและลักษณะของปัจเจกบุคคล เกณฑ์การประเมินด้าน อัตวิสัย (Subjective evaluation Scales) สร้างขึ้นจากการสำรวจสอบถามความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการบริการทางด้านตำรวจ สวนสาธารณะ การกำจัดขยะและบริการอื่นๆ ส่วน

การเกณฑ์การประเมินด้านวัตถุประสงค์ (Objective Service Characteristics) พิจารณาจากจำนวนตัวเลข เช่น อัตราการปราบปรามของตำรวจ อัตราของทรัพย์สินที่ได้กลับคืน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และอัตราการเกิดอาชญากรรม แต่ตัวเลขดังกล่าวนี้ไม่ค่อยมีความสำคัญพอที่จะบ่งบอกได้ว่าลักษณะของบริการนั้นมีส่วนกระทบต่อการประเมินการใช้บริการ และในขณะที่เดียวกันการประเมินทางด้านวัตถุประสงค์มีข้อจำกัดเนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการนั้นน้อย เพราะจากการวิจัยทางด้านสาธารณะ พบว่าประชาชนมีความรู้ที่น้อยในเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลและกิจกรรมของรัฐแต่กระนั้นเขาก็ยังต้องการที่จะแสดงทัศนคติทางการเมืองออกมา ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงเต็มใจที่จะประเมินการให้บริการที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจัดหา แม้ว่าเขาจะขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้การประเมินการให้บริการที่แตกต่างกันได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า ระบบการบริหารงานท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นระบบที่มีคณะกรรมการระดับชาติหรือรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน ซึ่งมีอยู่หลายระบบ แต่ระบบที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของตน ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าจะได้มีการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลให้แก่ท้องถิ่นดังกล่าว ปรากฏว่า ท้องถิ่นยังมีอิสระในการทำงานน้อย เนื่องจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ออกระเบียบ ข้อบังคับ ควบคุมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยจัดให้มีผู้แทนท้องถิ่น มีสิทธิมีเสียงในด้านบริหารบุคคล และระบบบริหารงานสุขภาพและองค์กรบริหารส่วนตำบล ยังไม่มีพนักงานตำบลอย่างแท้จริง แต่ได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ไปปฏิบัติหน้าที่แทน ทำให้ขาดแคลนผู้มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรรวมระบบการทำงานทั้งหลายเข้าเป็นระบบเดียวกัน ปรับปรุงแก้ไขการจัดระบบบริหารงาน แต่เนื่องจากแนวทางการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลยังขาดความคล่องตัว ประกอบกับฝ่ายจัดการและคณะกรรมการของเทศบาลตำบลเป็นจำนวนมากที่ยังขาดประสบการณ์ในด้านการบริหารงาน ทำให้เทศบาลตำบลไม่อยู่ในฐานะที่แข่งขันองค์กรบนพื้นฐานเดียวกันได้ นอกจากนี้กระบวนการของเทศบาลตำบลยังประสบปัญหาการดำเนินงานหลายประการ เช่น การขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน ขาดความรู้ความชำนาญด้านการบริหารงาน การวางระบบและการจัดการของเทศบาลตำบล รวมทั้งการปฏิบัติงานของพนักงาน เทศบาลตำบลมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ

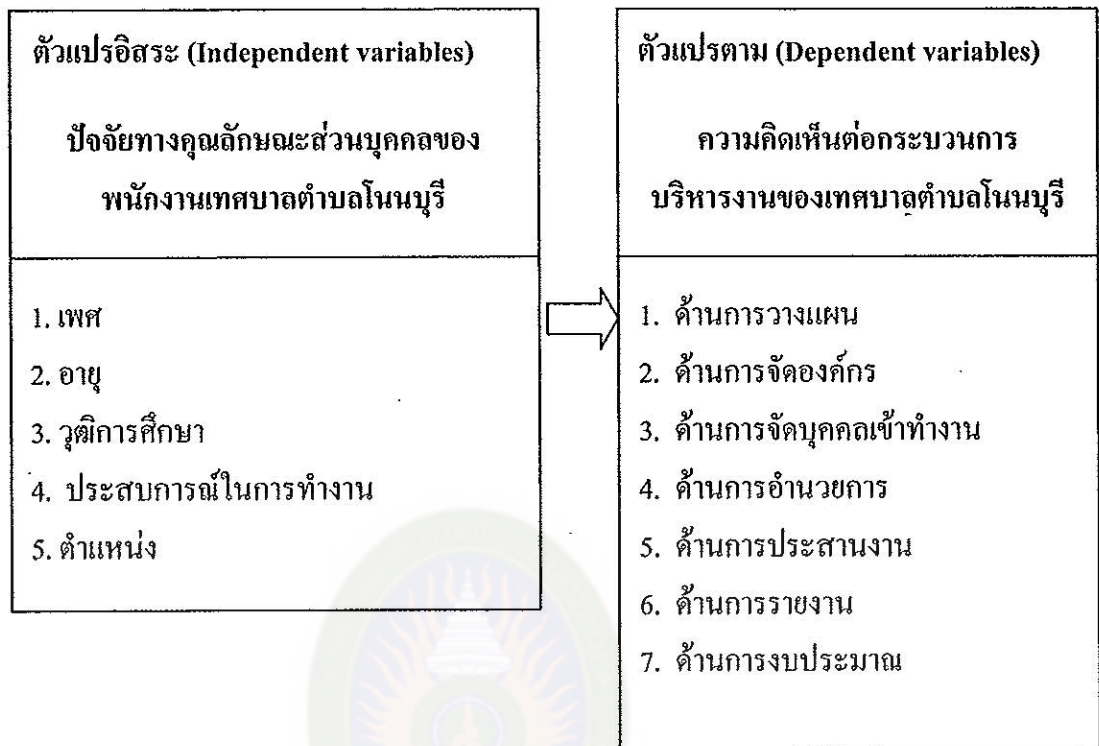
จะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่พบ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาการบริหารจัดการ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การจัดหาพนักงานที่มีคุณภาพ การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน การงบประมาณ ทำให้เทศบาลตำบลไม่

สามารถที่จะดำเนินกิจการได้มีศักยภาพเพียงพอในการสนองนโยบายของรัฐบาลตาม ยุทธศาสตร์ และไม่สามารถที่จะการปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน แต่ เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลตำบลมีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิผล และสามารถที่จะ นำไปปรับใช้กับเทศบาลตำบลแต่ละขนาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้ศึกษา จึงได้นำ แนวคิดดังกล่าวนี้มาเป็นประเด็นหลักสำคัญในการพัฒนาขึ้นเป็นกรอบแนวคิดทางการ บริหารงาน เพื่อค้นหาแนวทางในการพัฒนาและการบริหารงานของเทศบาลตำบล อันจะ นำไปสู่แนวทางในการพัฒนาเทศบาลตำบล โนนบุรี อำเภอสหพันธ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ และ เทศบาลในจังหวัดอื่นๆ ของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น เพื่อส่งผลสัมฤทธิ์ต่อการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นของประเทศต่อไป

5. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีกระบวนการบริหารงานตามแนวคิดของ กุลลิค และเออร์วิกค์ (Luther Gulick & Lyndall Urwick ; อ้างจากศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2548 : 123-129) ซึ่งรู้จักกันดีในชื่อว่า “POSDCORB” อันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร 7 ประการ และแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยทางคุณลักษณะส่วนบุคคลของกิตติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ ดังแผนภาพต่อไปนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดของการศึกษา