

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้บริหารเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
2. บริบทของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
6. แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ
7. ทฤษฎีการจัดองค์การ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก มี 2 ประการคือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสถานสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (กุลธนะ ธนาพงศธร. 2531 : 329-335)

#### 1. รูปแบบเทศบาล

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบลเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ให้เทศบาลมี 3 ประเภทคือ

1.1 เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไร บ้างแต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย ได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1.2 เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

1.3 เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้

## 2. โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่ อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

### 2.1 สภาเทศบาล

2.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่างจำนวน 12 คนถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่ง

กฎหมายว่าด้วยเทศบาล มีดังนี้

- 1) สถาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน
- 2) สถาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน
- 3) สถาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

2.1.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) เลือกประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง
- 2) เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล
- 3) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกเทศมนตรีได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี
- 4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล
- 5) ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี เสนอผู้ตักเตือนเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ
- 6) ในกรณีการอื่นใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติ และประกาศให้ประชาชนทราบ

## 2.2 นายกเทศมนตรี

### 2.2.1 กฎหมายว่าด้วยเทศบาล

กำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนรองนายกเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

- 1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 สัตตรสแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยทั่วไปตามกฎหมายกำหนด
- 2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบาลบัญญัติ
- 3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่นคือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

2.2.3 การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพ จึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบาลบัญญัติและนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการณให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น

และกฎหมายอื่น

### 2.3 พนักงานเทศบาล

เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติโดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

2.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2.3.2 สำนักการคลัง/กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

2.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำ ช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล และรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

2.3.4 สำนักการช่าง/กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม งานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าสาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

2.3.5 สำนักการศึกษา/กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน งานนิเทศการศึกษา งานการศึกษาออกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

2.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและประเมินผล งานนิติกร การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์



2.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบ การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนา ชุมชน

2.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล พร้อมบำบัดน้ำเสีย ประกอบด้วย งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและ ซ่อมบำรุง งานโรงงาน กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและการตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงาน วิเคราะห์คุณภาพน้ำ

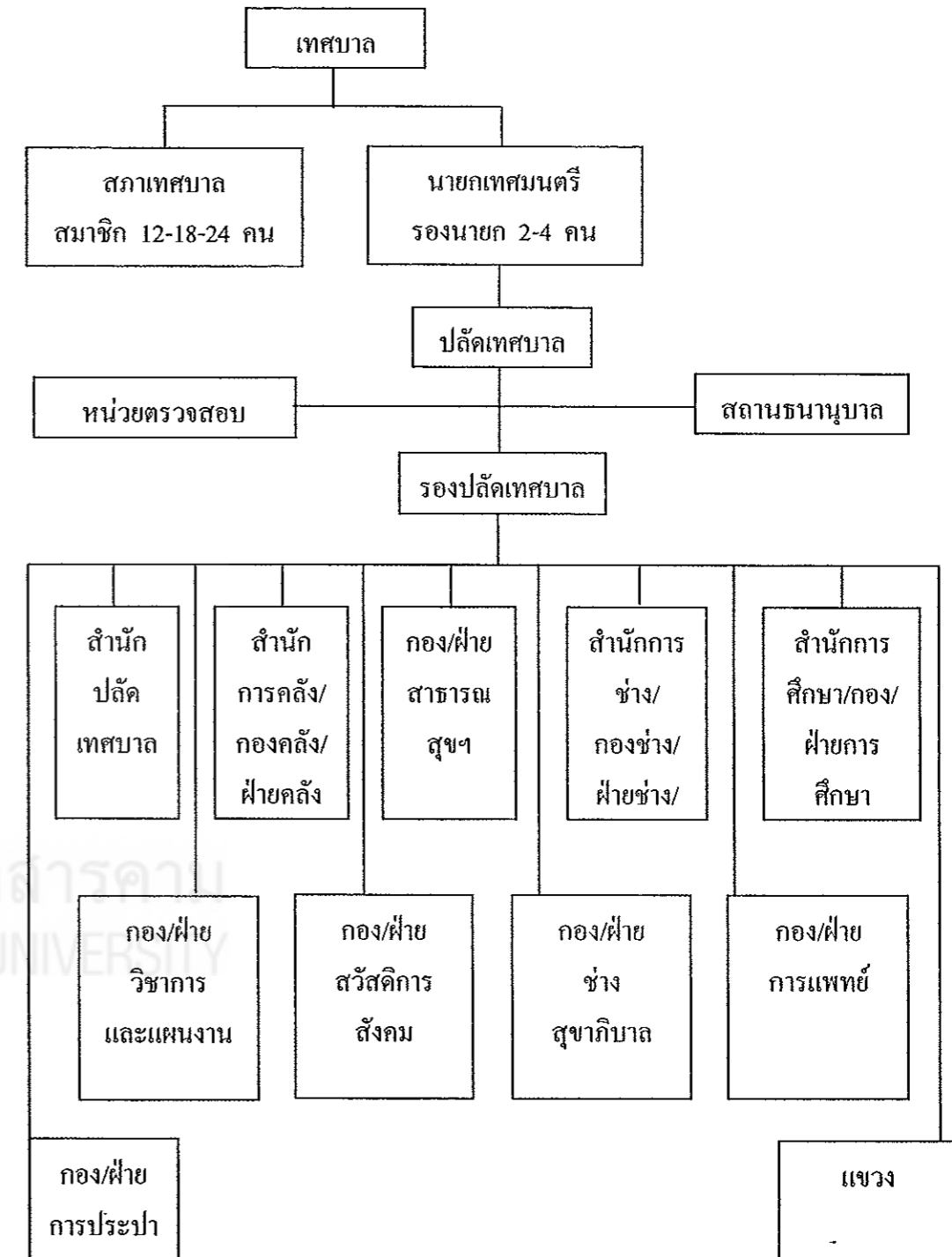
2.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน ประกอบด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือ ฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้าง โรงพยาบาลและการบริหารงาน)

2.3.10 กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

2.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองให้ ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบ ด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.12 หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงาน ทะเบียนราษฎรงานป้องกันและสาธารณสุข การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่าง การประปาแขวงเป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาล เพื่อรองรับความเจริญ เดิบโตของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ใน กรณีที่เป็น เทศบาลขนาดใหญ่ มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำ หน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ดังแสดงใน แผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

ที่มา : คัดแปลงจากงานวิจัยของ สิริชัย สิริไปล์. 2547 : 23

### 3. หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1 - 2

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาล	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1-8
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ	6. จัดให้มีและความคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล		



ตารางที่ 2 หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้น้ำสะอาดหรือ การประปา	1. ให้มีตลาดทำเทียบเรือ และท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับ เทศบาลเมืองตาม ข้อ 1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปน สถาน	4. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงรักษา ทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ สำหรับการกีฬาและ พลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะ สวนสัตว์และ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

## บริบทของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ท้องถิ่นเทศบาลเมืองมหาสารคามได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองมหาสารคามเมื่อวันอาทิตย์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 มีคณะเทศมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2480 โดยนายบุญช่วย อัครถาวร เป็นนายกเทศมนตรี สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระยะเริ่มแรก ได้อาศัยสถานที่สโมสรเสื่อป่า เป็นที่ทำการของสำนักงานเทศบาล จนถึง พ.ศ. 2483 จึงย้ายไปอยู่สุขศาลา อำเภอเมืองมหาสารคาม เป็นเวลา 5 ปีเศษ แล้วย้ายสำนักงานมาอยู่ชั้นบน ตึกแถว 2 ชั้น (ปัจจุบันคือ บริเวณตลาดสด) จนถึง พ.ศ. 2501 จึงย้ายมาอยู่อาคารหลังใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้ย้ายสำนักงานไปสร้างในที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศ จำนวน 10 ไร่ เป็นอาคารคอนกรีต 2 ชั้น ดังในปัจจุบันนี้

### 1. ด้านกายภาพ

#### 1.1 ที่ตั้ง และขนาด

เทศบาลเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่ในเขตตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา และ 103 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 24.14 ตารางกิโลเมตร หรือ 15,087.5 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 475 กิโลเมตร

#### 1.2 อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลเก็ง อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลเวียง อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม

#### 1.3 ลักษณะภูมิอากาศ

เทศบาลเมืองมหาสารคาม มีลักษณะภูมิอากาศแบบมรสุมเมืองร้อน (Tropical monsoon climate) ในช่วงฤดูร้อนอากาศร้อนอบอ้าว ในช่วงมรสุมฤดูร้อนจะได้รับลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ที่พัดมาจากมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งทำให้เกิดฝนตก สภาพโดยทั่วไปจะมีลักษณะฝนตกสลับกับอากาศแห้ง (Wet and dry climate)

#### 1.4 การแบ่งเขตการปกครอง

เทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน

โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม ประธานกรรมการชุมชน และ กรรมการชุมชน ประชากรในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม รวมทั้งสิ้น จำนวน 40,063 คน จำแนกเป็นเพศชาย จำนวน 19,101 คน เพศหญิง จำนวน 20,962 คน จำนวนครัวเรือน 15,408 ครัวเรือน

## 2. การบริหารงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

### 2.1 การบริหารกิจการเทศบาล ประกอบด้วย

2.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี สภาเทศบาลมีประธาน 1 คน และรองประธานสภา 1 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ปัจจุบัน สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 18 คน

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีดังนี้

- 1) มีอำนาจในการตรวจตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติเป็นกฎหมายที่สภาเทศบาลเป็นผู้ออก มีผลบังคับใช้ในเขตเทศบาล และเทศบัญญัติจะต้องไม่ขัดแย้งกับตัวบทกฎหมาย
- 2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้โดยมีมาตรการควบคุมคือ การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภา การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายและการอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่เป็นการควบคุมไม่เด็ดขาด ไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี
- 3) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล คณะกรรมการที่สภาเทศบาลแต่งตั้ง มี 2 ประเภทคือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิก คณะกรรมการทั้งสองชุดจะมีหน้าที่ปฏิบัติภารกิจที่สภาเทศบาลมอบหมาย

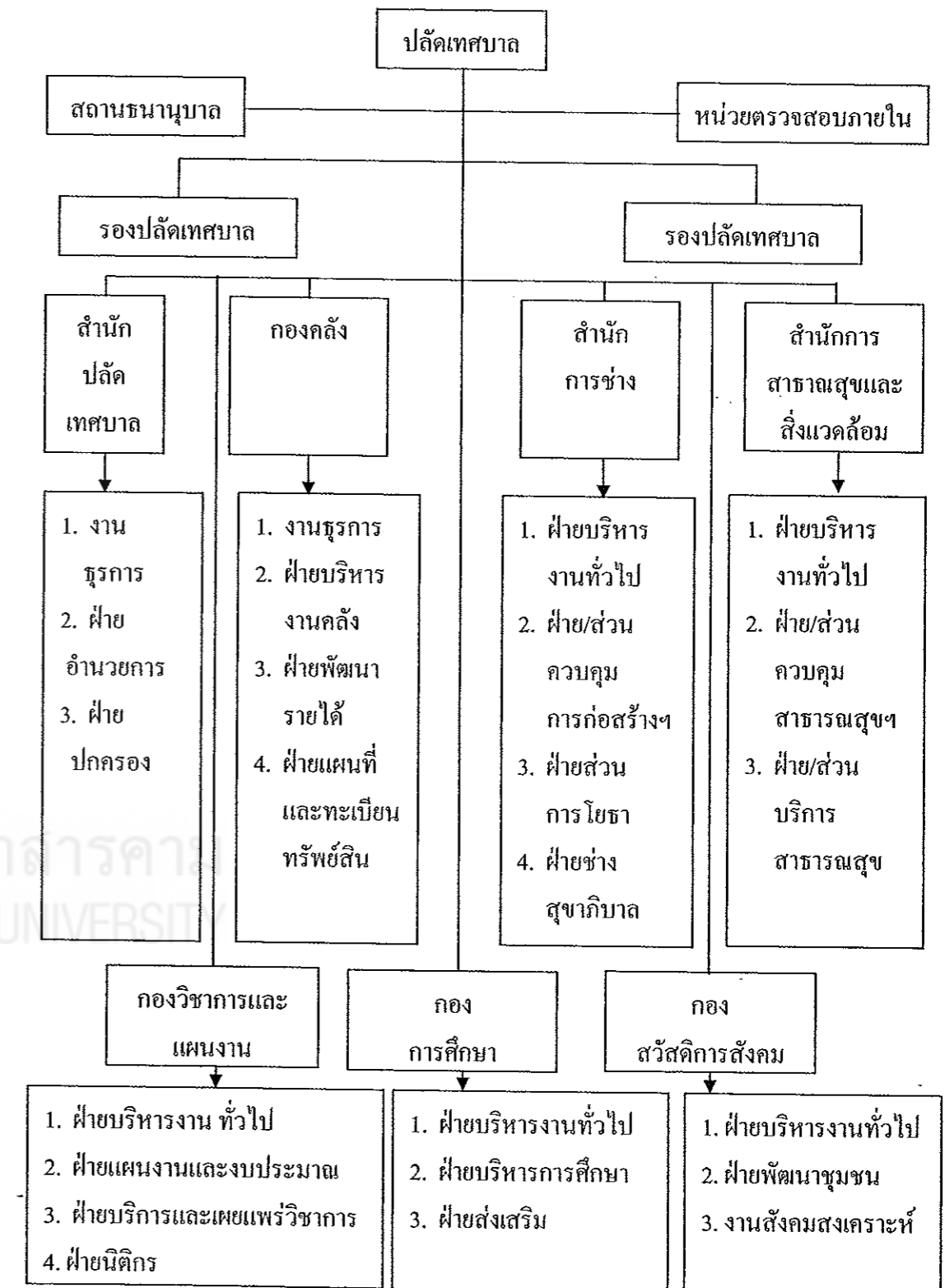
2.1.2 คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และรองนายกเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 3 คน

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 โครงสร้างและบุคลากรในการบริหารงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม  
เทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งส่วนราชการบริหาร ออกเป็น 8 ส่วน ดังนี้

- 2.2.1 สำนักปลัดเทศบาล
- 2.2.2 สำนักการช่าง
- 2.2.3 สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 2.2.4 กองคลัง
- 2.2.5 กองการศึกษา
- 2.2.6 กองวิชาการและแผนงาน
- 2.2.7 กองสวัสดิการและสังคม
- 2.2.8 หน่วยตรวจสอบภายใน



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

ที่มา : เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2550ช : 19

### 3. นโยบายการบริหารราชการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

นายกเทศมนตรีมหาสารคาม (2550ก : 38-39) ได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ไว้ดังนี้

#### 3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสภาพแวดล้อมของเมือง เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาล โดยประสานกับจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานเพื่อวางแผนและร่วมกันทำงาน ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

3.1.1 มุ่งปรับปรุงพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ได้มาตรฐานและพอเพียงต่อความต้องการของประชาชน

3.1.2 พัฒนาระบบจราจรในเขตเทศบาล

3.1.3 ปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ และเมืองท่องเที่ยว

3.1.4 ปรับปรุงถนน ซอย และทางเท้าให้ได้มาตรฐาน สามารถใช้งานได้ดีเพื่อความสะดวกในการสัญจรของพี่น้องประชาชน

3.1.5 ก่อสร้างทางระบายน้ำให้เพียงพอต่อการรับปริมาณน้ำฝน และน้ำเสีย โดยยึดแนวทางปฏิบัติตามโครงการ ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้น ระบบการรวบรวมและบำบัดน้ำเสียซึ่งจัดทำโดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อรองรับงบประมาณเรื่องบำบัดน้ำเสียจากส่วนกลาง

3.1.6 ควบคุมการขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม และเป็นไปตามข้อบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 3.2 ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

พัฒนาระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน และใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และสนับสนุนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

3.2.1 พัฒนาปรับปรุงสวนสาธารณะ สวนสุขภาพเฉลิมพระเกียรติ (เรือนจำเก่า) สวนศรีสวัสดิ์ สวนประมวลสุข สวนเลิงน้ำจั้น และอื่น ๆ ที่มีอยู่ให้มีสภาพที่ดี และเหมาะสมเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย โดยจัดการให้มีสนามเด็กเล่นที่มีอุปกรณ์เพียงพอกับความต้องการ และจัดหาอุปกรณ์ในการออกกำลังกายในสวนให้เพียงพอเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่ไปใช้บริการ



3.2.2 จัดหาที่ดินเพิ่มเติม เพื่อจัดเป็นสวนสาธารณะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการพักผ่อนหย่อนใจและออกกำลังกาย เพื่อเพิ่มพื้นที่ให้เป็นปอดของเมืองมหาสารคาม

3.2.3 มุ่งรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและสถานที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลให้เป็นเมืองน่าอยู่

3.2.4 พัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์ตามแหล่งน้ำ เช่น คลองสมถวิลตลอดสาย ห้วยคะคาง หนองกระทุ่ม และกุดนางโย เพื่อให้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวของเมือง

3.2.5 บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติแบบบูรณาการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และเร่งรัดพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นที่เสื่อมโทรม ให้เป็นปัจจัยในการดึงดูดในการพัฒนาการท่องเที่ยวของเมือง

3.2.6 วางโครงการขยายพื้นที่ผิวจราจรทุกถนนเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อรองรับปริมาณรถ และความสะดวกในการสัญจรของประชาชนในอนาคต

3.2.7 มุ่งพัฒนาบ้านเมืองให้ปราศจากมลภาวะจากขยะและน้ำเสีย โดยดำเนินการประสานงานกับส่วนกลาง ผลักดันให้เกิดโครงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

### 3.3 ด้านการศึกษา

พัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความพร้อม และความต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งในระบบ นอกระบบ รวมทั้งส่งเสริมกีฬาให้นักเรียนในสถานศึกษา

3.3.1 พัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยสนับสนุนและส่งเสริมทุกรูปแบบที่จะทำให้องค์ประกอบของการศึกษาเกิดการ พัฒนา เช่น

1) การศึกษาในระบบโรงเรียนสวย คือ จัดภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียนเทศบาลทุกโรง ให้เป็นโรงเรียนที่น่าเรียน จัดห้องเรียน ห้องน้ำโรงอาหาร ให้สะอาดถูกสุขลักษณะตามมาตรฐาน

2) สนับสนุนให้ครู โรงเรียนเทศบาลสามารถศึกษาต่อเพิ่มพูนความรู้ของตนเองเพื่อพัฒนาความรู้มาสั่งสอนนักเรียนอย่างมีคุณภาพ และจัดระบบการสอนอย่างถูกต้อง โดยจัดการสอนตามความชำนาญของครูผู้สอน โดยให้สอนตามวิชาเอกที่จบมา

3) การศึกษานอกระบบจัดการศึกษา เพื่อสนองต่อความต้องการของวัยรุ่นหนุ่มสาว และผู้ปกครองนักเรียนโดยจัดสอนตามกลุ่มวิชาที่สนใจหลังเลิกเรียนเวลา 15.30 – 19.30 น.

4) การศึกษาตามอัธยาศัย ส่งเสริมการอ่านแก่กลุ่มเยาวชน วัยทำงาน และผู้สูงอายุ โดยจัดรถหนังสือเคลื่อนที่ไปตามชุมชนต่าง ๆ บริการให้ยืมหนังสือตั้งแต่เวลา 09.00 – 17.00 น. จัดหารถหนังสือเคลื่อนที่ปีละ 1 คันต่อ 1 เขต เวลา 3 ปี ครบ 3 เขต

### 3.4 ด้านวัฒนธรรม ประเพณี

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ นับถือพุทธศาสนา และส่วนใหญ่เป็นชาวพื้นเมืองอีสานดั้งเดิม ลักษณะวิถีชีวิตเป็นผู้ยึดถือขนบธรรมเนียมประเพณี โอบอ้อมอารี และจะให้ความร่วมมือในการจัดงานประเพณีที่เทศบาล ได้จัดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำทุกปี ประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ งานบุญเบิกฟ้า และงานกาชาด งานแห่เทียนเข้าพรรษา งานประเพณีสงกรานต์ งานประเพณีบุญบั้งไฟ งานวันขึ้นปีใหม่

### 3.5 ด้านสาธารณสุข

เป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยจัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชนไว้คอยบริการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ครอบคลุมทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนได้มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการป้องกัน และดูแลรักษาสุขภาพของตนเอง และครอบครัวตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างของสนามกีฬา ให้ได้มาตรฐานสากล

### 3.6 ด้านการสร้างชุมชนเข้มแข็ง

ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ คือ 1) พัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กร 2) พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 3) สร้างชุมชนน่าอยู่และสังคมที่สงบสุข

### 3.7 ด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

ส่งเสริมและปรับปรุงอาคารสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ภายในสำนักงานให้มีเพียงพอและทันสมัย ในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการสร้างเสริมขวัญกำลังใจ และมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้น เพื่อเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรและเกิดความพึงพอใจ ประทับใจแก่ประชาชนที่มารับบริการ

### 3.8 ด้านบุคลากร

พัฒนา อบรม ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ เทคนิคและวิชาการสมัยใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรและการให้บริการให้สามารถบริการประชาชน ให้ได้รับความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม โดยพัฒนาคุณภาพของพนักงานและลูกจ้างให้มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบในหน้าที่ และทัศนคติที่ดีต่อการบริการประชาชน

### 3.9 ด้านการเงินการงบประมาณ

การจัดสรรงบประมาณ การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี รวมทั้งส่งเสริมให้มีระบบการตรวจสอบความโปร่งใส ประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

สรุปได้ว่า นโยบายการบริหารราชการของเทศบาล ประกอบด้วย 9 ด้านคือ

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาล ได้วางแนวทางการดำเนินงานคือ ก่อสร้าง ปรับปรุงและบำรุงรักษาทางเท้า ถนน ท่อระบายน้ำ ติดตั้งหรือขยายเขตไฟฟ้า ประปา แสงสว่าง
- 2) ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ การจัดการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย พัฒนา รักษาฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติให้สะอาดปราศจากมลพิษ
- 3) ด้านการศึกษา พัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความพร้อม และความต้องการภายในท้องถิ่น
- 4) ด้านวัฒนธรรม ประเพณี อาทิ งานบุญเบิกฟ้า งานกาชาด งานแห่เทียนเข้าพรรษา
- 5) ด้านสาธารณสุข ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยจัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน
- 6) ด้านการสร้างชุมชนเข้มแข็ง เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ สร้างชุมชนน่าอยู่ และสังคมที่สงบสุข
- 7) ด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ พัฒนาและปรับปรุง อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานให้ทันสมัย
- 8) ด้านบุคลากร พัฒนา อบรม ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ เทคนิค และวิชาการสมัยใหม่ และ
- 9) ด้านการเงินการงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของความคิดเห็นไว้หลายท่าน ดังนี้

พจนานุกรมศัพท์สังคมศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246) ได้ให้ความหมายความคิดเห็นไว้ว่าเป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไป

โคเลสนิค (Kolesnik. 1970 : 296) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความคิดเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริงซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่น ๆ อาจไม่เห็นด้วยทุกคนก็ได้ ความเห็นที่ไม่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นเวลานานสั้นเรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่ไม่พอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย และเกิดขึ้นง่าย และสลายตัวเร็ว

คันแกน (Duncan. 1978 : 135) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสินโดยบุคคลซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นเช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้ และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนี้อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป

เบสท์ (Best. 1977 : 169) ได้ให้หมายถึงของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงทางด้านความเชื่อ และความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยพื้นฐานความรู้การรับรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้หลายท่าน ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2539 : 1) กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง ภารกิจของบุคคลหนึ่งหรือหลายคนที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำ และไม่มีปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

1.1 คน (Man) คือทรัพยากรบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งในการดำเนินให้ประสบผลสำเร็จ

1.2 เครื่องจักร (Machine) คือ เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อเข้ามาอย่างพิถีพิถันเพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

1.3 เงินทุน (Money) การให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจการขององค์กรดำเนินไปโดยไม่ติดขัด

1.4 วัตถุดิบ (Material) วัตถุดิบ และสิ่งของที่ต้องมีการจัดหามาให้ดำเนินการผลิตหรือสร้างบริการ

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2) กล่าวไว้ว่า การบริหาร มาจากภาษาอังกฤษว่า Administration มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าจัดการ หรือ Management โดยทั่วไปมีแนวโน้มจะใช้คำว่าบริหารกับการดำเนินการในภาครัฐ และการจัดการสำหรับการดำเนินการในภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ และในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะใช้คำศัพท์ทั้ง 2 คำ ในลักษณะที่สามารถทดแทนกันได้ การบริหารคือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานมีองค์ประกอบคือ ประชาชน (People) การกระทำ (Action) และการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน หรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นต้องเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของบุคคล ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นจะหมายถึง การบริหารงานในเรื่องนั้น ๆ

ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์ (2540 : 13) กล่าวไว้ว่า การบริหารเป็นศิลปะในการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ซึ่งทำหน้าที่บริหารในองค์กร โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานจัดองค์กร การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุมกิจการให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายขององค์กรด้วยความประหยัดและมีประสิทธิภาพ

สุชาติ ประชากุล (2541 : 43) กล่าวไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การใช้คนและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามแผนงานที่วางไว้ หรือการจัดสรรการใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และเวลาที่อยู่ให้ได้ผลมากที่สุดหรือการอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยปกติเกี่ยวข้องกับการจัดใช้ คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องได้สัดส่วนอย่างดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมยศ นาวิการ (2544 : 14) กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริม



การใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการการบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์กรถูกใช้อย่างประหยัด

## 2. องค์ประกอบของการบริหาร

สมคิด บางโม (2540 : 11-12) กล่าวไว้ว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์และองค์กรและนอกองค์กรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่าการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การบริหารการจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน

2.2 การบริหารการจัดการต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุ อุปกรณ์

2.3 การบริหารงานการจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้นำปัจจัยที่จำเป็นในการบริหาร ได้แก่ คน เงิน การจัดการหรือการบริหาร วัสดุและวัตถุดิบ การตลาด และเครื่องจักรอุปกรณ์

## 3. ทรัพยากรการบริหาร

จารุพงศ์ พลเดช และคณะ (2540 : 4-5) กล่าวไว้ว่า การบริหารถือว่ามีทรัพยากรที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ หรือเรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นมากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่



กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 74-75) กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหาร ควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจ ในการทำงาน และความสะอาดต่าง ๆ ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่และเวลาในการบริหารงานไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตามจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ถ้าหากปราศจากสิ่งซึ่งอำนาจหน้าที่ และเช่นกันการบริหารนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่าหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ

สรุปได้ว่า ทรัพยากรการบริหาร มีองค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการคือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะอาดต่าง ๆ

#### 4. กระบวนการบริหาร

กระบวนการการบริหาร หมายถึง วิธีการหรือแนวทางที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติภารกิจให้สามารถดำเนินงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การตามที่ตั้งไว้เป็นขั้นตอนในการบริหารของผู้บริหาร ซึ่งมีนักวิชาการได้อธิบายถึงกระบวนการบริหาร โดยสรุปดังนี้

##### 4.1 ขั้นตอนของกระบวนการบริหาร

กล่าวว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ 2540 : 14)

4.1.1 การวางแผน (Planning) คือ การคิดและการล่วงหน้า

4.1.2 การจัดองค์การ (Organizing) คือ การวางโครงสร้างของสายงาน ตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ

4.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการงาน เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย

4.1.4 การประสานงาน (Coordinating) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้สะดวกเต็มความสามารถ

4.1.5 การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้

## 4.2 หลักการบริหาร

สุพิน เกษาคูปต์ (2544 : 12) กล่าวถึงหน้าที่ของผู้บริหารในทัศนะของ ฟาโย ไว้ดังนี้ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ซึ่งได้กำหนดหลักการบริหารอีก 14 ประการ ยังคงได้รับความนิยมและนำไปใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานในปัจจุบัน ดังนี้

4.2.1 หลักการแบ่งงาน (Division of work) ตามลักษณะงานและความถนัดของคน

4.2.2 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) จะต้องได้สัดส่วนกันจึงจะสามารถบริหารงานได้

4.2.3 วินัย (Discipline) เป็นสิ่งสำคัญที่พนักงานทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม ข้อตกลงและกฎระเบียบต่าง ๆ

4.2.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) คือ มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเพียงคนเดียวในองค์การหนึ่ง ๆ

4.2.5 เอกภาพของทิศทางการทำงาน (Unity of direction) เป็นสิ่งจำเป็นและเพื่อนำไปสู่ทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน

4.2.6 สมาชิกต้องยอมรับในเป้าหมายหลักขององค์การ และยอมให้มีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายส่วนตัว (Subordination of individual interest of general interest)

4.2.7 การจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration) จะต้องมีความเป็นธรรมและสร้างความพอใจให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

4.2.8 ระดับของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization) จะต้องมีความเหมาะสมซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ

4.2.9 มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาตามตำแหน่งลดหลั่นกันไป (Scalar chain)

4.2.10 มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order)

4.2.11 มีความเสมอภาค (Equity) กล่าวคือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องได้รับการปฏิบัติงานด้วยความมีเมตตา เท่าเทียมกันและยุติธรรม

4.2.12 ผู้บริหารจะต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiation)

4.2.13 ต้องมีความมั่นคงในอาชีพ (Stability of tenure) เพราะความไม่มั่นคงในอาชีพ การลาออก เป็นทั้งต้นเหตุและเหตุผลของการจัดการที่ไม่ดี

4.2.14 การมีวิญญาณกลุ่ม (Spirit de corps) ทำให้เกิดพลังอำนาจในองค์กร

#### 4.3 ขั้นตอนพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร

กูลิก และเออร์วิค (Gulick and Urwick, 1937 : 17) ได้เสนอกระบวนการการบริหาร 7 ขั้นตอน หรือที่เรียกว่า POSDCORB ซึ่งเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ ดังนี้

4.3.1 P = Planning หมายถึง การวางแผน ซึ่งจะต้องคำนึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

4.3.2. O = Organizing หมายถึง การจัดการองค์กร ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้ จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลืองานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์กรนี้ ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administration Reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

4.3.3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง

การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Put the Right Man in the Right Job) กับรวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคณาจารย์และพนักงานด้วย

4.3.4 D = Directing หมายถึง การอำนวยการทั้งการควบคุมงานและนิเทศงานตลอดจนคิดปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

การอำนวยการในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามาก เหตุเพราะการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

4.3.5 Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่ควรกล่าวถึงเพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารที่จะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.3.6 R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริงการรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารอยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ผู้บังคับบัญชา และหรือผู้ร่วมงาน ความสำคัญของการรายงานนั้นอยู่ที่ต้องอยู่บนรากฐานของความจริง

4.3.7 B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณโดยทั่วไป

มักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจงบประมาณ” (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

- 1) การเตรียมงบประมาณและการเสนอขออนุมัติ (Executive preparation and submission)
- 2) การพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation authority)
- 3) การดำเนินการ (Execution)
- 4) การตรวจสอบ (Audit)

สรุปได้ว่า กระบวนการบริหารมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการให้บริการงาน ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารงานอย่างเป็นขั้นตอน คือ มีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการและการสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล และงบประมาณ

#### 5. เทคนิคการบริหารงานเทศบาล

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 : 78-100) กล่าวไว้ว่า กระบวนการการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนเป็น PAMS – POSDCORB มาใช้กรอบแนวคิดหรือแนวทางในการนำเสนอ “กระบวนการบริหารงานเทศบาล” และนำ “ทรัพยากรที่ใช้ในการบริหาร” ที่เรียกว่า 6M อันได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) การจัดการทั่วไป (Management) ผู้รับบริการหรือประชาชน (Market) และจริยธรรม (Morality) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดหรือแนวทางในการนำเสนอ “เทคนิคการบริหารงานเทศบาล” ทั้งนี้ แต่ละปัจจัยของ 6M มีความสัมพันธ์กันไม่อาจแยกออกจากกันได้เด็ดขาดและบางปัจจัยอาจคาบเกี่ยวกันหรือมีบางส่วนที่ซ้ำซ้อนกัน โดยขึ้นอยู่กับมุมมองหรือการจัดแบ่งของผู้รู้หรือนักวิชาการแต่ละคน

นอกจากนี้ ที่ผ่านมการบริหารงานของเทศบาลบางแห่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารงานของเทศบาลเอง หรือการขาดเทคนิคการบริหารงานในที่นี้ จึงขอเสนอเทคนิคการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งอาจนำไปประยุกต์ใช้ได้พอสมควรหรือตามความเหมาะสม

สำหรับเทคนิคการบริหารในที่นี้หมายถึง ศิลปะหรือกลวิธีเฉพาะที่นำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล โดยเทศบาลอาจนำไปประยุกต์ใช้ตาม



ความเหมาะสม เทคนิคดังกล่าวนี้ เน้นการบริหารงานในระดับเทศบาลเป็นหลัก ไม่ครอบคลุมถึงนโยบายที่รัฐบาลในส่วนกลางมีต่อเทศบาล มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 5.1 เทคนิคด้านบุคลากร

5.1.1 การบรรจุแต่งตั้งหรือใช้บุคลากรในเทศบาลให้ถูกกับงาน (Put the right man in the right job) เช่น บุคลากรใดมีความรู้ความสามารถด้านการจัดเก็บภาษีก็มอบหมายให้ไปทำงานด้านนั้น หรือบุคลากรใดมีความซื่อสัตย์สุจริตอย่างชัดเจนก็ให้ไปปฏิบัติงานด้านการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพ พร้อมกันนี้ควรหลีกเลี่ยงการนำพวกพ้อง หรือเครือญาติของฝ่ายการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาอยู่ในเทศบาลตามระบบอุปถัมภ์

5.1.2 การทำตัวเป็นแบบอย่าง โดยทั่วไปในการบริหารงานอาจเกิดปัญหาได้หลายประการ เป็นต้นว่า ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต หรือขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี และภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภาครัฐและภาคเอกชนได้ตื่นตัวและเรียกร้องให้พัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทัดถึง โปร่งใส และสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ประกอบกับปัญหาที่สำคัญของการบริหารภาครัฐคือการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นปัญหาที่สืบทอดกันต่อมาช้านาน ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ผู้นำของเทศบาลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี และในเวลาเดียวกันก็ไม่เปิดโอกาสให้ลูกน้องหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตด้วย ลักษณะการเป็นแบบอย่างที่ดี เช่น ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ทุ่มเทกกำลังกายและกำลังความคิดในการบริหารงานใช้อำนาจในทางที่ถูกที่ควร วางตัวให้เหมาะสมกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การวางตัวเป็นแบบอย่างที่ดีและไม่เปิดโอกาสให้ลูกน้องทุจริตจะมีส่วนช่วยไม่ให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า “หัวไม่ส่ายหางไม่กระดิก” ซึ่งหมายถึง การสมรู้ร่วมคิดกันในหน่วยงานโดยหัวหน้ามีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วย โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดเล็ก เช่น เทศบาลการทุจริตไม่อาจเกิดได้ง่าย เว้นแต่ว่าหัวหน้าปล่อยปละละเลยหรือสมรู้ร่วมคิดด้วย

5.1.3 การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพบุคลากร ซึ่งหมายถึง บุคคลทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำที่มาจากการบรรจุและแต่งตั้งรวมทั้งปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในเทศบาล โดยผู้บริหารเทศบาลควรสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เช่น สนับสนุนให้การศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น เพื่อเพิ่มพูนความรู้และยกระดับการศึกษา หรือส่งเสริมให้เข้ารับการอบรมสัมมนาเพื่อให้คุ้นเคยและสามารถใช้เทคโนโลยี



ใหม่ในการบริหาร เช่น คอมพิวเตอร์ และวิทยาการที่ทันสมัยในเวลาเดียวกัน ผู้บริหารเทศบาลควรกระตุ้นให้บุคลากรแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ความคิดใหม่ ๆ และแสดงถึงการให้เกียรติบุคลากรของตนเองด้วย แม้สาเหตุส่วนหนึ่งที่บุคลากรบางคนไม่ต้องการแสดงความคิดเห็น เพราะคนไทยเป็นจำนวนมากได้รับการอบรมสั่งสอนให้สงบเสงี่ยมเข้มงวด และนิ่งเฉย จึงทำให้คนไทยบางส่วนเคยชินกับการไม่แสดงความคิดเห็น หรือบุคลากรบางคนคิดว่าถ้าแสดงความคิดเห็นแล้ว ตนอาจไม่ได้รับมอบหมายให้ไปทำงานนั้นก็ตาม

ในส่วนของการพัฒนาคุณภาพบุคลากรฝ่ายการเมือง อาจดำเนินการโดยสถาบันการศึกษาควรจัดหลักสูตรฝึกอบรมเรื่องวิสัยทัศน์ จริยธรรม การเสียสละ ความซื่อสัตย์สุจริต และความจงรักภักดีต่อหน่วยงานให้แก่บุคลากรฝ่ายการเมืองของเทศบาล ขณะเดียวกัน บุคลากรฝ่ายการเมืองควรหาโอกาสเข้ารับการฝึกอบรม และที่สำคัญไม่ควรคิดว่าตัวเองมีประสบการณ์หรือผ่านงานมามากเพียงพอแล้ว หรือบางคนอาจคิดว่ามีอายุมากเกินที่จะเข้ารับการฝึกอบรมแล้ว หรือจะเข้าฝึกอบรมอย่างไรก็เปลี่ยนจิตวิญญาณของตนเองไม่ได้ในความเป็นจริงยังมีประสบการณ์และวิชาการที่ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ และสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองของประเทศที่บุคลากรฝ่ายการเมืองอาจติดตามไม่ทันเพราะอยู่ห่างไกล หรือไม่มีเวลาได้ติดตาม ยิ่งไปกว่านั้นวิชาความรู้มิได้หมายถึงวิชาความรู้ด้านวัตถุเพียงด้านเดียว แต่ยังหมายถึงวิชาความรู้ด้านจิตใจ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง จริยธรรม การเสียสละ ความซื่อสัตย์สุจริต และความจงรักภักดีต่อเทศบาล รวมทั้งการนำวิชาความรู้ด้านวัตถุและด้านจิตใจ มาผสมผสานกันเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย

5.1.4 การเชิญผู้มีประสบการณ์มาช่วยพัฒนาเทศบาล เทศบาลควรเชิญประชาชนที่มีประสบการณ์ซึ่งอาจเป็นผู้อาวุโส ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต หรือมีชื่อเสียงและเคยได้สร้างคุณงามความดีให้สังคมและประเทศชาติอย่างต่อเนื่อง เช่น อดีตนายกเทศมนตรี อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด อดีตข้าราชการบำนาญหรืออดีตรัฐมนตรี บุคคลเหล่านี้มีค่าต่อสังคม การนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาใช้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเทศบาลจึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรละเลย ทั้งนี้อาจเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะให้คำแนะนำคำปรึกษา และอบรมสั่งสอนบุคลากรในเทศบาล หรือให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสมทบ โดยมีอำนาจหน้าที่เข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อแสดงความคิดเห็นหรืออภิปราย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง หรือเข้าร่วมในคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล หรือแม้กระทั่งในคณะกรรมการใดของฝ่ายบริหาร ก็ได้เทคนิคนี้เรียกว่า โคอ – ออพเตชั่น (Cooptation)

5.1.5 การชักชวน ขอความร่วมมือ หรือประสานงานกับบุคคลภายนอก เช่น ภาคเอกชน นักการเมืองในระดับชาติ สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชน ในท้องถิ่น ผู้บริหารของเทศบาลควรดำเนินการดังกล่าวนี้ เพื่อให้บุคคลภายนอกดังกล่าวเข้ามามีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานในท้องถิ่นให้มากขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการโดยทำกิจกรรมร่วมกัน หรือลงทุนร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

## 5.2 เทคนิคด้านการเงิน

5.2.1 การสนับสนุนให้มีการควบคุมตรวจสอบด้านการเงิน ทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกเทศบาลภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัดและสม่ำเสมอ โดยให้หน่วยงานภายนอกเทศบาล เช่น สถาบันอุดมศึกษา เข้ามามีส่วนในการควบคุมตรวจสอบด้วย

5.2.2 การพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ เทศบาลควรได้รับการพัฒนาในเรื่องดังกล่าวนี้ โดยอาจขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา

5.2.3 การระดมทุน โดยระดมทุนจากมูลนิธิ สมาคม หรือ แม้กระทั่งจากต่างประเทศ

5.2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและสร้างรายได้ เช่น นำแผนที่ภาษีมาใช้เพื่อช่วยให้การจัดเก็บภาษีครอบคลุมและเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้งการสร้างรายได้ให้เทศบาล เช่น ให้เช่าสถานที่จัดงานหรือทำกิจกรรมร่วมกับภาคเอกชนหรือเทศบาลอื่น

5.2.5 การใช้จ่ายอย่างประหยัดอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า ในการจัดซื้อจัดจ้างและการเปิดประมูลต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและสุจริต เช่นนี้จะมีส่วนช่วยประหยัดรายจ่ายของเทศบาลอย่างมาก หรือพิจารณาถึงความประหยัด ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าควบคู่กันไป

## 5.3 เทคนิคด้านวัสดุอุปกรณ์

5.3.1 การจัดทำแผนภาพแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานและผลงาน เทศบาลควรจัดทำแผนภาพ แผนภูมิ หรือแผนผังแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สำคัญ เวลาที่ใช้ และหน่วยงานหรือผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน พร้อมกับติดประกาศให้ประชาชนได้ทราบอย่างชัดเจนและง่ายต่อการเข้าใจ รวมทั้งการแสดงผลงานของเทศบาลด้วย

5.3.2 การใช้วัสดุอุปกรณ์เพิ่มประสิทธิภาพหรือยกระดับการให้บริการ เช่น คอมพิวเตอร์ และเครื่องโทรสาร (Fax) และเครื่องถ่ายเอกสาร

5.3.3 การติดตั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวก เช่น โทรศัพท์ โทรทัศน์ เครื่องเสียง และวิทยุกระจายเสียงเพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนในขณะรอรับบริการจากเทศบาล

5.3.4 การติดตั้งโทรทัศน์วงจรปิด เพื่อรักษาความปลอดภัยและยังจะช่วยให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของบุคลากรด้วย

#### 5.4 เทคนิคด้านการจัดการทั่วไป

ศิลปะหรือกลวิธีเฉพาะด้านการจัดการทั่วไปที่นำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล โดยเทศบาลอาจนำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม มีดังนี้

5.4.1 การบริหารงานตามแบบแผน (Style) ของนักการเมืองท้องถิ่นด้วยจิตสำนึกที่เป็นนักการเมือง (Political Consciousness) ผู้บริหารที่เป็นฝ่ายการเมืองของเทศบาลควรยึดมั่นในการบริหารงานแบบนักการเมืองอย่างภาคภูมิใจที่สำคัญเช่น มีความริเริ่มกล้าตัดสินใจลงมือปฏิบัติจริงเพื่อให้มีผลงานชิ้นโบว์แดงเกิดขึ้น และมุ่งความสำเร็จของงานอย่างรวดเร็วเพื่อหวังผลทางการเมืองที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตเทศบาล กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ไม่ควรทำให้งานเทศบาลเป็นการบริหารงานตามแบบของข้าราชการประจำหรือถูกกลืนโดยระบบราชการ เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะเทศบาลมิได้สังกัดราชการบริหารส่วนกลางหรือสังกัดส่วนภูมิภาคที่บริหารงาน โดยข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งแต่เทศบาลสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ตรงกันข้าม แม้การบริหารงานตามแบบของข้าราชการประจำด้วยจิตสำนึกที่เป็นข้าราชการประจำ (Bureaucratic consciousness) เป็นสิ่งที่เหมาะสมมากที่สุดสำหรับประเทศไทยในอดีตก็ตาม แต่ทุกวันนี้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความรู้และการศึกษาเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการบริหารตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจได้รับการสนับสนุนและรองรับโดยรัฐธรรมนูญ การบริหารงานตามแบบนี้จึงไม่อาจนำมาใช้ได้ดั้งเดิม ส่วนลักษณะสำคัญของการบริหารงานตามแบบของข้าราชการประจำ เช่น เมื่อเริ่มเป็นข้าราชการประจำส่วนใหญ่จะมีความคิด “ริเริ่ม” ต่อมาระบบราชการก็จะสลายความคิดริเริ่มนั้นให้หายไป กลายเป็นทำงานเพื่อ “รักษา” สถานภาพไปวันหนึ่ง ๆ และเมื่อบริหารงานต่อไปอีกหรือใกล้เกษียณ ระบบราชการจะมีส่วนทำให้ข้าราชการประจำจำนวนไม่น้อยแปรเปลี่ยนไปเป็นสภาพ “ถดถอย” ปฏิบัติงานด้วยความเชื่องช้า วางตัวเป็น

เจ้าขุนมูลนายไม่ให้บริการประชาชนอย่างเต็มที่ นิยมกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าทำตามขั้นตอนหลักเกณฑ์ หรือกฎหมายของทางราชการที่มีอยู่ และเงินเดือนน้อย นอกจากนี้การบริหารงานแบบนี้ยังส่งเสริมให้ข้าราชการประจำมีลักษณะเป็นมนุษย์เงินเดือนที่ไม่ต้องเสี่ยง ไม่ต้องกระตือรือร้นแม้ปฏิบัติงานในลักษณะความชั่วไม่มีความดีไม่ปรารถนา ก็ยังคงได้รับเงินเดือนประจำอยู่แล้ว ลักษณะในแง่ลบเหล่านี้เกิดจาก “ระบบราชการ” เป็นหลัก ถึงกับมีข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการตลอดมา

อย่างไรก็ดีแม้การบริหารงานตามแบบของนักการเมืองดังกล่าว จะเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการบริหารงานของเทศบาลก็ตาม แต่ควรพยายามลบทัศนคติหรือความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองในแง่ลบพร้อมกันไปด้วย เช่น ประชาชนเป็นจำนวนมากมีทัศนคติหรือความรู้สึกว่านักการเมืองหรือนักเลือกตั้งที่เข้าสู่หน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งร่วมกันทั้งในเทศบาลบางคนมีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง และเมื่อนักการเมืองได้มีโอกาสเข้ามาอยู่ในตำแหน่งบริหารจะต้องถอนทุน เพราะได้ใช้จ่ายเงินทองไปมากเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งเข้ามา ไม่เท่านั้น นักการเมืองบางส่วนไม่มีวิชาความรู้ทางด้านการบริหาร แต่ใช้เงินซื้อเสียงเพื่อต้องการเข้ามาครอบงอมหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือเพื่อเป็นเกียรติยศชื่อเสียงต่อวงศ์ตระกูล เป็นต้นหนทางหนึ่งที่เทศบาลจะแก้ไขหรือทำให้ทัศนคติและความรู้สึกดังกล่าวนี้ลดลงคือแสดงผลงานของตนให้ปรากฏอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยยึดมั่นการบริหารงานแบบนักการเมืองดังกล่าว

ในส่วนของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายประจำของเทศบาลย่อมมีแนวโน้มที่จะบริหารงานตามแบบข้าราชการประจำ ด้วยจิตสำนึกที่เป็นข้าราชการประจำดังกล่าวข้างต้น เช่นนี้ย่อมสร้างปัญหาในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนไม่มากนักน้อยฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาควรดำเนินการป้องกันและแก้ไข เช่น ควรควบคุมดูแลและติดตามผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลอย่างใกล้ชิดพอสมควร ไม่ปล่อยให้ปลัดเทศบาลดำเนินงานเพียงผู้เดียว โดยควรให้รางวัลเมื่อปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและลงโทษเมื่อน้อยราษฎร์บังหลวง

5.4.2 การประกาศนโยบายหรือวิสัยทัศน์บางอย่างอย่างเด่นชัดพร้อมทั้งกำหนดกรอบเวลาในการปฏิบัติงาน เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในระยะเวลาที่ชัดเจน เนื่องจากฝ่ายการเมืองของเทศบาลบริหารงานมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง



ต่อความสำเร็จในการบริหารงาน ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงควรประกาศหรือชูนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมทั้งดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ประสบความสำเร็จ แต่ขณะเดียวกัน การประกาศดังกล่าวก็เป็นการดึงดูดความสนใจของประชาชน ท้าทายความสามารถของฝ่ายการเมือง แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงในการบริหารงานในเรื่องสำคัญๆ มีโอกาสสร้างผลงานขึ้น โบนัสถ้าทำได้สำเร็จและที่สำคัญที่สุดคือ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

5.4.3 การบริหารงานเทศบาลให้สำเร็จโดยใช้หลายวิธีการ หรือหลายแนวทาง (Many different ways) ฝ่ายบริหารของเทศบาลควรหลีกเลี่ยงการมีความรู้สึกนึกคิดที่ว่า การบริหารงานเทศบาลให้สำเร็จมีแนวทางที่ดีที่สุดเพียงแนวทางเดียวเท่านั้น (One best way) เนื่องจากความรู้สึกนึกคิดเช่นนี้สอดคล้องกับลักษณะการมองโลกอย่างแคบ การผูกขาดทางความคิด หรือใกล้เคียงกับแนวคิดเผด็จการ แต่ควรยึดถือหรือสร้างความรู้สึกนึกคิดที่ว่า การบริหารงานเทศบาลให้สำเร็จมีได้หลายแนวทางอีกด้วย ทำนองเดียวกับคำกล่าวที่ว่า “แมวสีขาวหรือสีดำไม่สำคัญ ขอให้จับหนูได้” ตัวอย่างเช่น การให้บริการประชาชนไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเดินทางมาที่สำนักงานเทศบาลเท่านั้น แต่เทศบาลอาจเดินทางไปจัดหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ในพื้นที่อื่นได้ หรือไม่จำเป็นที่การให้บริการประชาชนจะต้องยึดถือกฎหมาย กฎระเบียบ ขั้นตอน หรือรูปแบบของทางราชการอย่างเคร่งครัด อาจมีข้อยกเว้นด้วยการลดขั้นตอน หรือข้ามขั้นตอนได้เสมอ ถ้ามีเหตุผลเพียงพอ เป็นไปอย่างสุจริตและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม

5.4.4 การระดมความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในบางกรณีผู้บริหารงานเทศบาลบริหารงานโดยใช้มาตรฐานของตนเองหรือยึดตนเองเป็นหลัก เช่น ในการประชุมหรือการแสดงความคิดเห็นทำให้ไม่มีผู้ใดต้องการแสดงความคิดเห็น เพราะคิดว่าแสดงออกไปแล้วไม่มีประโยชน์ ไม่ได้ได้รับความสนใจ หรืออาจไปขัดแย้งกับผู้บริหารซึ่งจะเป็นผลร้ายต่อตนเองในอนาคต อีกทั้งการที่ไม่มีผู้แสดงความคิดเห็น ยังมีส่วนทำให้เกิดความรู้สึกนึกคิดในทำนอง “ว่าอะไรว่าตามกัน” การกระทำดังกล่าวนี้ในบางกรณีได้ส่งผลดีต่อเทศบาลและประชาชนโดยรวมในลักษณะที่ทำให้การบริหารงานของเทศบาลมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ แต่ในบางครั้งก็มีโอกาสเกิดผลเสียได้เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บริหารไม่ได้รับความเห็นหรือมุมมองใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของเทศบาลกรณีนี้ จะเกิดความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน หรือความหลากหลายที่สอดคล้องกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตย



ดังนั้นผู้บริหารเทศบาลจึงต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการระดมความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ว่า ช่วงไหนหรือเวลาใดควรทำให้เกิดความรู้สึกนึกคิดแบบใด ตลอดจนเมื่อใดควรเน้นประสิทธิภาพหรือเมื่อใดควรเน้นประชาธิปไตยเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยรวม

5.4.5 การบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) ของเทศบาลควรเป็นไปอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากหนทางหนึ่งที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ เช่น ผู้บริหารงานเทศบาลควรถือเป็นนโยบายหลักประกาศและดำเนินงานอย่างชัดเจน ดังเช่น นโยบายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและนโยบายต่อต้านยาเสพติด มิฉะนั้นแล้ว คำกล่าวในทำนองเดียวกันที่ว่า ไทยเป็นประเทศที่ออกกฎหมายมากมาย แต่กฎหมายที่ออกมานั้น สับสนุ่นวายหรือไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ (Thailand, land of laws, but disorder)

#### 5.5 เทคนิคด้านการให้บริการประชาชน

ในที่นี้ คำว่า ตลาด หรือ Market หมายถึง ประชาชน ลูกค้า หรือ ผู้รับบริการของเทศบาล โดยเทคนิคด้านการให้บริการประชาชนข้างล่างนี้ เทศบาลควรดำเนินการแบบผสมผสานกัน ตามความเหมาะสมและตามความพร้อมของแต่ละเทศบาล

5.5.1 การให้ประชาชนเลือกรับบริการ เทศบาลอาจเป็นโอกาสให้ประชาชนเลือกรับบริการได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือยินยอมเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมด้วยความสมัครใจ เพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ทำนองเดียวกับการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ ถ้าส่งจดหมายแบบธรรมดาต้องเสียค่าแสตมป์ตามน้ำหนัก แต่ถ้าต้องการส่งจดหมายด่วนก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ในกรณีของเทศบาล โดยปกติการขอใบอนุญาตใหม่หรือต่อใบอนุญาตสำหรับกิจการอุตสาหกรรม ร้านค้า ร้านอาหาร ร้านเสริมสวย การรื้อถอนต่อเติมหรือตัดแปลงอาคาร เป็นต้น เมื่อยื่นหลักฐานครบถ้วนจะใช้เวลาประมาณ 30 วันและอาจไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่าย เช่น 50 บาท เป็นต้น แต่ถ้าประชาชนสมัครใจและต้องการใบอนุญาตดังกล่าวเร็วกว่าเวลาปกติ เช่น 20 วัน เทศบาลก็อาจกำหนดว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายรวม 300 บาท หรือถ้าประชาชนต้องการใบอนุญาตภายใน 10 วัน ก็อาจเสียค่าใช้จ่าย 500 บาท เป็นต้น ทั้งนี้ เงินค่าใช้จ่ายทุกบาททุกสตางค์จะต้องมีใบเสร็จและเป็นเงินรายได้ของเทศบาลอย่างชัดเจน การนำเทคนิคนี้ไปประยุกต์ใช้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้ ใช้ได้กับงานบางอย่าง เป็นงานที่เทศบาลทำเองโดยไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นหรือเกี่ยวข้องกับน้อยมาก เทศบาลจำเป็นต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนว่าเมื่อหลักฐานครบแล้ว

งานแต่ละอย่างโดยปกติจะใช้เวลาดำเนินการนานเท่าใด พร้อมติดประกาศให้ประชาชนรู้อย่างชัดเจน โดยกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานนั้น

5.5.2 การจัดบุคลากรต้อนรับและให้ความช่วยเหลือประชาชน เทศบาลยังควรจัดให้มีบุคลากรอย่างน้อย 1 คน ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีเป็นพิเศษ มีหน้าที่เดินพบปะประชาชนเพื่อคอยต้อนรับ สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนที่มาติดต่อราชการกับเทศบาล ตอบคำถาม ให้คำแนะนำ หรือให้ความช่วยเหลือประชาชน อันมิใช่ลักษณะของการนั่งประจำอยู่ที่โต๊ะแล้วคอยตอบคำถามเมื่อมีประชาชนมาถามเท่านั้น

5.5.3 การเปิดกว้างช่องทางให้บริการ การให้บริการสาธารณะประชาชนหลายอย่างอาจดำเนินการในลักษณะที่ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว พร้อมกับประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้ เป็นต้นว่า การร้องทุกข์ ร้องเรียน การขอความช่วยเหลือ การจัดส่งเอกสาร การชำระค่าบริการไฟฟ้า น้ำประปา และการจัดเก็บขยะ เหล่านี้เทศบาลอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งข้อความ หรือร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร (Fax) คอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ต (Internet) รวมตลอดทั้งการจัดบุคลากรเพื่อรองรับทางโทรศัพท์ไว้ตลอด 24 ชั่วโมงด้วย

5.5.4 การช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ในบางสถานการณ์ เช่น เมื่อประสบภัยธรรมชาติ หรือเมื่อประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ เทศบาลอาจดำเนินการบางอย่างเพื่อให้บริการผู้มีรายได้น้อย เช่น การให้ประชาชนผ่อนชำระค่ารักษาพยาบาล ค่าภาษี ค่าติดตั้งประปา และการขายสินค้าราคาถูกให้ประชาชน

5.5.5 การจัดหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ของเทศบาล เพื่อออกไปให้พบประชาชนและให้บริการตามชุมชนต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลเป็นประจำทุกเดือน โดยฝ่ายบริหารต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการเคลื่อนที่นี้ด้วย สำหรับลักษณะการให้บริการที่นำไปสู่ประชาชน เช่น การทำทะเบียนราษฎร์ การเก็บภาษี และการรักษาพยาบาลทั้งนี้ควรประกาศล่วงหน้า

5.5.6 การให้บริการร่วมกันเสร็จสิ้นในจุดเดียว (One stop service) มีลักษณะสำคัญคือ 1) เป็นการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนของหน่วยงานของเทศบาลทุกหน่วยงาน 2) แต่ละหน่วยงานร่วมมือและประสานงานกัน 3) การให้บริการเสร็จสิ้นในจุดเดียวหรือสถานที่เดียว 4) มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จในขั้นตอนอย่างชัดเจนและเข้าใจง่ายและ 5) มีการประชาสัมพันธ์และจัดบุคลากรคอยให้คำแนะนำ

5.5.7 การยึดหลักการให้บริการสาธารณะประชาชนอย่างประทับใจ คล่องตัว รวดเร็ว โดดเด่น ทัวถึง นำเชื่อถือ โปร่งใส และตรวจสอบได้ การให้บริการในลักษณะเหล่านี้ ไม่เพียงมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลเหล่านั้น แต่ยังมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธา ทำให้ผู้บริหารเทศบาลเป็นที่ยอมรับ และได้รับการสนับสนุนให้เข้ามาบริหารต่อไปอีกด้วย ตัวอย่างการให้บริการของแต่ละลักษณะ มีดังนี้

1) ประทับใจ เช่น บุคลากรของเทศบาลทุกคนให้บริการด้วยจิตสำนึกของการให้บริการที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้รับบริการหรือเป็นลูกค้า จึงให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส ให้เกียรติ ให้ความสำคัญต่อประชาชนด้วยความจริงใจและเต็มใจให้บริการด้วยความกระตือรือร้น และกระตือรือร้น จัดบุคลากรคอยเดินต้อนรับให้คำแนะนำ และช่วยเหลือประชาชนที่มาใช้บริการภายในสำนักงานเทศบาล

2) คล่องตัว รวดเร็ว เช่น เทศบาลควรดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเทศบาลที่ไม่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนต้องคอย หรือเสียเวลาอยู่ที่สำนักงานเทศบาลน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้แล้ว ยังอาจจัดรถยนต์ จักรยานยนต์ หน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อให้บริการฟรี เช่น รับผู้ป่วย หรือแจ้งเหตุ ไว้ตามจุดต่าง ๆ เพื่อให้บริการอย่างรวดเร็วในบางพื้นที่และภายในเวลาที่กำหนด เช่น ฝ่ายรับแจ้งเหตุของเทศบาลจะมาถึงที่เกิดเหตุภายใน 10 นาที พร้อมทั้งประกาศให้ประชาชนได้ทราบด้วย โดยอาจขอความร่วมมือจากสมาคมมูลนิธิ และศูนย์วิทยของทางราชการ ไม่เท่านั้น ยังอาจนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการให้บริการ ใช้บัตรคิวเพื่อให้บริการก่อนหลัง กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละขั้นตอน

3) โดดเด่น ทัวถึง เช่น การปฏิบัติงานภายนอกเทศบาลผู้บริหารของเทศบาลควรจัดหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ไปตามชุมชนต่าง ๆ เป็นประจำ นอกจากนี้ การจัดกิจกรรมร่วมกับประชาชนในชุมชน ก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับการสาธารณะอย่างโดดเด่นและทัวถึง โดยผู้บริหารของเทศบาลควรออกพบปะไต่ถามทุกข์สุข และคลุกคลีกับประชาชนด้วยเป็นประจำ ในส่วนการปฏิบัติงานภายในสำนักงานเทศบาล ควรบริหารงานแบบดูแลทัวถึง (MBWA หรือ Management By Wandering About) หรือบริหารแบบเดินรอบ ๆ หรือ (WAM หรือ Walk Around Management) เพื่อดูแลความเรียบร้อยมิใช่นั่งประจำอยู่ในสำนักงาน เพื่อรอให้ประชาชนมาติดต่อ หรือไม่ควรวางตัวเป็นเจ้าของมุลนาย

4) นำเชื่อถือ เช่น เมื่อเกิดร้องเรียนบุคลากรของเทศบาลต้องให้ความเป็นธรรมทุกฝ่าย ไม่ปกป้องพวกพ้อง ไม่นำพวกพ้องที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เข้ามาอยู่ในเทศบาล เพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ส่วนตน ตลอดทั้งไม่แสวงหาผลประโยชน์จากการประมูลก่อสร้าง หรือนำงบประมาณของเทศบาลมาจัดแบ่งกันตามจำนวนของคณะผู้บริหารเทศบาล

5) โปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น เทศบาลควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเทศบาลอย่างน้อยปีละครั้งโดยขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาแล้วเผยแพร่การประเมินผลนั้นควรประชาสัมพันธ์ เช่น ทางโทรศัพท์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต หรือแผ่นพับ เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเทศบาลได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ตลอดจนช่องทางที่ประชาชนสามารถร้องเรียนและตรวจสอบเทศบาลได้ อันเป็นลักษณะที่สนับสนุนการตรวจสอบจากสาธารณะ เช่น ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

6) อื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น

6.1) ติดตั้งหมายเลขโทรศัพท์โดยเฉพาะสำหรับรับเรื่องราวร้องทุกข์ พร้อมกับมีเทปบันทึกเสียงสำหรับบันทึกข้อความทุกครั้งที่ประชาชนโทรมาแจ้งด้วย แต่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบว่าจะมีการบันทึกเสียงไว้ด้วยเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบการร้องทุกข์ และเพื่อแสดงให้เห็นด้วยว่าเทศบาลได้ดำเนินการตามคำร้องทุกข์หรือไม่เพียงใด

6.2) ควรมีคำขวัญ (Slogan) ของเทศบาลที่แสดงถึงเอกลักษณ์หรือนโยบายของเทศบาล

6.3) ส่งเสริมการแข่งขัน ด้านการให้บริการประชาชนภายในเขตเทศบาลหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

6.4) หาจุดเด่นของแต่ละเทศบาลเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างเงินรายได้ เช่น แหล่งท่องเที่ยว ผลผลิตสำคัญ อาหาร หรือผลไม้

6.5) จัดทำเว็บไซต์ (Website) ของเทศบาลเพื่อประชาสัมพันธ์ คณะผู้บริหาร นโยบายและวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน ผลงาน รับเรื่องราวร้องทุกข์ และให้ความรู้ต่อบุคคลภายในและภายนอกเทศบาล

6.6) ขอความร่วมมือหรือใช้ประโยชน์จากสถาบันสำคัญในท้องถิ่น เช่น สถาบันครอบครัวศาสนา และโรงเรียน

6.7) ให้บริการประชาชนโดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงและจำเป็นสำหรับประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก เช่น สนับสนุนการศึกษาสำหรับโรงเรียนที่

ขาดแคลน อันมิใช่ลักษณะของการให้บริการเพื่อช่วยเหลือหรือให้เปล่าในสิ่งที่ไม่จำเป็นสำหรับประชาชน เช่น ไม่ควรสนับสนุนให้สร้างวัดเพิ่มทั้ง ๆ ที่มีวัดหลายแห่งอยู่แล้วในเขตเทศบาล

6.8) ในการให้บริการประชาชนบางชนิด เช่น การสร้างถนน และประปา ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมรับผิดชอบในการบำรุงรักษา ไม่ควรเป็นลักษณะของการให้เปล่า

6.9) ผสมผสานหลักการบริหาร (Integration) หรือการพัฒนาหลาย ๆ ด้าน หรือหลาย ๆ สาขาเข้าด้วยกัน

6.10) ให้ความสำคัญกับการบริหารหรือการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือให้สมดุลกัน

6.11) สร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหาร เป็นลักษณะของการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบแล้วนำมาใช้ประโยชน์ โดยอาศัยวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์

#### 5.6 เทคนิคด้านจริยธรรม

เทคนิคด้านจริยธรรมของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำของเทศบาลควรปฏิบัติตนให้เป็นผู้ที่มีจริยธรรมที่ดีงาม ดังนี้

5.6.1 การนำหลักธรรมมาใช้ในการบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ อุดมคติ มีความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ สุภาพ มีเมตตาธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีของท้องถิ่น

5.6.2 การมีจิตสำนึกที่ดีงามในการให้บริการ บุคลากรทุกคนต้องมีจิตใจในการให้บริการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชน โดยส่วนรวม กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นหรือฝ่ายการเมืองของเทศบาลเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งผู้อาสาประชาชนเข้ามาดำเนินการทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลและประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกที่ดีงาม ถ้าหากฝ่ายการเมืองของเทศบาลทำได้เชื่อว่าการพัฒนาทางการเมืองของไทยจะเป็นไปด้วยดีและมีมาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศในสังคมประชาธิปไตยทั้งหลายส่วนฝ่ายประจำแม้มาจากการแต่งตั้ง ก็ควรมีจิตสำนึกในการทำงานเดียวกัน

5.6.3 การวางตัวให้เหมาะสม ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำไม่ควรทะเลาะท้าวกันอยากจะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างหรูหราโอ้อวด ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย หรือ “กินคือยู่ดี



อย่างเกินความพอดี” แต่ควรปรับเปลี่ยนให้มีพฤติกรรมประจำตัวในลักษณะที่ “กินอยู่แต่เพียงพอดี” รู้จักใช้จ่ายแต่เพียงพอดี รู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย

5.6.4 การไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น ฝ่ายการเมืองไม่ใช้สถานะตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของฝ่ายประจำในเวลาเดียวกัน ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต้องไม่ยอมให้คู่สมรสญาติสนิทบุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองโดยมิชอบรวมตลอดถึงการไม่เรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งรวมถึงการไม่เรียกร้องของขวัญ ของกำนัล หรือผลประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

5.6.5 การพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งเอาใจใส่ทุกข์สุขและรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและรับหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

5.6.6 การไม่ใช้และไม่เบียดเบียนข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำไม่ควรปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

5.6.7 การแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานผิดพลาด

ฝ่ายการเมืองควรแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณี เช่น ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดชอบอย่างร้ายแรง

สรุปได้ว่า เทคนิคการบริหารงานเทศบาล หมายถึง ศิลปะหรือกลไกวิธีเฉพาะที่นำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการทั่วไป ผู้รับบริการหรือประชาชน และจริยธรรม

### แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามที่จะทำการปฏิบัตีระบบราชการ โดยต้องการที่จะปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้มีความทันสมัย ขจัดความไม่คล่องตัวทางการบริหารตลอดจนได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารแบบเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้าและกฎระเบียบ มาใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management ; RBM) เพื่อปรับเปลี่ยนวิธี



การบริหารรัฐกิจให้มีลักษณะเป็นอย่างภาคธุรกิจเอกชน ยุทธศาสตร์วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร พร้อมทั้งต้องสร้างตัวบ่งชี้ความสำเร็จของการดำเนินงานที่ชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2543 : 145)

เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้รับความนิยมในปัจจุบัน คือ การที่องค์กรต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมภายนอกอย่างรุนแรงจนไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ หากยึดติดกับระเบียบกฎเกณฑ์และวิธีการแบบเดิม ๆ และรอการปรับปรุงแก้ไขในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นด้วยการออกระเบียบใหม่ จะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งซึ่งอาจไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงภายนอก โดยเฉพาะคู่แข่ง ดังนั้นการบริหารงานในแบบใหม่นี้จึงต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควรที่จะตัดสินใจได้โดยอิสระเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งหลักการนี้ขัดแย้งกับหลักการควบคุมแบบลำดับขั้นการบังคับบัญชาที่ใช้อยู่ขณะนี้ ดังนั้นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารให้มีความคล่องตัวขึ้น และไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์เดิมๆ ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ และให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่ได้เพื่อประโยชน์ต่องาน โดยไม่ถูกกล่าวหาว่าผิดระเบียบ แนวทางหนึ่งที่ใช้ได้ คือ การเปลี่ยนแปลงหลักการควบคุมรายละเอียดมาเป็นควบคุมที่ผลงาน หลักการจัดการแบบใหม่นี้จะต้องให้อิสระ (Autonomy) แก่ผู้บริหารให้รับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์กรเพื่อความโปร่งใสผู้บริหารจะต้องพร้อมที่จะให้สาธารณะชนตรวจสอบ (Accountability) ได้ตลอดเวลา (สุพิน เกชาคุปต์. 2544 : 36-37)

#### 1. ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มักจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objective ; MBO) การบริหารแบบเน้นผลสำเร็จ (Managing for Result) การบริหารที่เน้นผล (Results-Oriented Management ) หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management ) ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ไว้ดังต่อไปนี้

ทศพล ศิริสัมพันธ์ (2543 : 146) กล่าวไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่เน้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์ การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้อนรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 3) กล่าวว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ใช้ระบบการประเมินผลที่งานอาศัยตั้งเป้าเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น และแสดงผลงานต่อสาธารณะ

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร ทั้งในแง่ของปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตและผลลัพธ์ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานรวมทั้งการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร และตลอดถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร

## 2. ลักษณะของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 การมุ่งผลงาน (Result-Oriented) ของผู้รับผิดชอบ

2.2 การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและตัวชี้วัด (Performance Standard and Index)

2.3 ความอิสระ (Autonomy) ของผู้รับผิดชอบ

2.4 การตรวจสอบทางการบริหาร (Managerial Accountability)

## 3. กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานของภาครัฐในอดีต จะเน้นที่การบริหารปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ทรัพยากรต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้ในการปฏิบัติงานคือ เงิน คน วัสดุ ครุภัณฑ์ โดยเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ และถูกต้องตามกฎหมาย และมาตรฐาน แต่การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcomes) ของงาน โดยจะให้ความสำคัญที่การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ / งาน เป้าหมายที่ชัดเจน การกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ที่ต้องการของทุกโครงการในองค์กรให้สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ของโครงการ มีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักไว้อย่างชัดเจนเป็นที่เข้าใจของทุกคนในองค์กร การวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานโดยตัวชี้วัดการชี้แจงหนทาง การบริหารและสนับสนุนทรัพยากรแก่ผู้บริหารระดับล่างอย่างเหมาะสม การประเมินผล

การปฏิบัติงานและการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน ตลอดจนถึงการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากองค์กรของรัฐได้เป็นอย่างดี

#### 4. ขั้นตอนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ทศพล ศิริสัมพันธ์, 2543 : 151-152)

4.1 การวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องทำการกำหนดทิศทางโดยรวมว่าต้องการที่จะทำอะไร อย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการวางยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์กรหรือวิสัยทัศน์ อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์กร และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

4.2 การกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลดำเนินงาน เมื่อผู้บริหารขององค์กรได้ทำการตกลงร่วมกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าว ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และสถานที่หรือความครอบคลุมอันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวชี้วัด

4.3 การวัดและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวชี้วัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ในบางกรณีอาจจะจัดให้มีคณะบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

4.4 การให้รางวัลตอบแทน หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้ว ผู้บริหารจะต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามลำดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 5. องค์ประกอบของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีองค์ประกอบอย่างน้อย 8 ประการ  
(สุพิน เกษาคุปต์. 2544 : 37-40)

5.1 การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร (Objectives and Goals Determination)

วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร คือ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวัง (Expected Result) ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องกระทำด้วยความเอาใจใส่ และเป็นส่วนสำคัญของการจัดทำแผนกลยุทธ์ภายใต้วิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน (Vision and Mission) องค์กรที่จะใช้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงต้องเริ่มต้นที่การกำหนดวิสัยทัศน์และทบทวนพันธกิจภายใต้ภาวะแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น หลังจากนั้นเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร เป้าหมาย และกลยุทธ์หลัก

5.2 การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน (Performance Indication and KEY Result Area Determination)

การที่จะบอกได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติได้สำเร็จหรือไม่นั้นจะต้องรู้ว่างานอะไรที่สำคัญมากที่สุดที่เป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับองค์กร จึงต้องกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factor) และตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Index) เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลงาน การกำหนดตัวชี้วัดควรกำหนดให้ครอบคลุมสิ่งที่ต้องการจะประเมินความสำเร็จ ตัวแบบที่นิยมในปัจจุบัน คือ Balanced Scorecard ที่เสนอโดย Kaplan and Norton (1993) ซึ่งเน้นความสมดุลของปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านสมรรถภาพภายในองค์กร (บุคลากร โครงสร้างและกระบวนการ) ด้านการเงิน (ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ประหยัด ผลผลิตภาพ) ด้านภายนอก (ลูกค้า ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียอื่นภายนอก) และด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ (ความสามารถในการปรับตัว ความคิดริเริ่ม) ซึ่งในแต่ละด้านก็ต้องมากำหนดตัวชี้วัดและรายละเอียดต่าง ๆ และทำให้มีความสมดุลกันระหว่างด้านต่าง ๆ ทั้ง 4 เช่น ผลการประกอบการทางการเงิน คุณภาพของสินค้าและบริการ ความพึงพอใจของลูกค้า คุณภาพชีวิตของพนักงาน เป็นต้น

5.3 การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย (Performance Agreement)

การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เน้นเรื่องการรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดจึงต้องมีการลงนามจัดทำพันธสัญญาที่ระบุสิ่งที่ต้องทำ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ทรัพยากรที่ใช้ สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ ระยะเวลาของสัญญา และให้ผู้ทำสัญญาลงนามเพื่อรับรู้ถึงสิ่งที่ต้องการคาดหวังให้ผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ การรับรู้ควรทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพราะจะช่วยเป็นหลักประกันให้ผู้เกี่ยวข้องได้อ้างอิงไว้ในการประเมินผลด้วย

#### 5.4 การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System)

การบริหารในยุคใหม่ไม่สามารถทำงานตามความเคยชิน และอ้างความรู้สึกหรือประสบการณ์อย่างเดี๋ยวยต่อไปได้ การจัดทำฐานข้อมูล (Data base) จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกหน่วยงานต้องจัดให้มีเพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ การวางแผน การควบคุมงานและการประเมินผลที่อาศัยข้อเท็จจริงและตัวเลขต่าง ๆ มากขึ้น ความรู้และเครื่องมือของเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 5.5 การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)

การปรับปรุงงานถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ งานทุกอย่างเมื่อได้ลงมือปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้ในขณะดำเนินการก็อาจพบกับปัญหาหรืออุปสรรคใหม่ ๆ ที่ไม่คาดคิดได้ หรือแม้จะไม่พบอุปสรรคก็อาจพบว่าวิธีการทำงานที่คิดไว้เดิมได้ หรืออาจมาจากข้อเรียกร้องใหม่ ๆ ของลูกค้าก็ได้จึงต้องมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เป็นที่พึงพอใจอยู่ตลอดเวลา และต้องให้ผู้ปฏิบัติทุกคนได้รับทราบและตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งนี้ การปรับปรุงในขั้นกระบวนการปฏิบัตินี้อาจทำได้ในแง่การเพิ่มคุณภาพงานให้ละเอียดขึ้น การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานการปรับเปลี่ยนกระบวนการเดินของงาน เป็นต้น (Refine, Redesign and Reengineering)

#### 5.6 การให้รางวัลและการยกย่อง (Reward and Recognition)

รางวัล คือ สิ่งที่ให้กับ บุคคลเพื่อเป็นสิ่งตอบแทนให้กับผู้ทำประโยชน์กับองค์กร รางวัล ได้แก่ ค่าจ้างและสวัสดิการที่องค์กรให้กับพนักงานเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการทำงานให้กับองค์กร การยกย่องชมเชย คือ สิ่งที่สร้างคุณค่าทางจิตใจแก่ผู้ปฏิบัติ เมื่อองค์กรต้องการให้พนักงานมีผลงานรางวัลที่ให้และยกย่องจึงต้องเชื่อมโยงกับพฤติกรรมปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดผลงาน การให้รางวัลตามเวลาทำงาน ตามอายุงาน หรือให้แบบเท่า ๆ กันทุกคนนั้นจึงไม่สามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานได้ ดังนั้นการให้รางวัลจึงต้องให้แก่พฤติกรรมที่สร้างผลงานตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ขององค์กร



### 5.7 การวัดและการประเมินผลงาน (Performance Measurement And Evaluation)

ได้แก่ การวัดผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ว่าอยู่ในระดับใด ผลงานที่สร้างขึ้นนั้นได้ผลผลิตตามเป้าหมายเพียงไร สูงกว่าหรือต่ำกว่า และอาจเปรียบเทียบ (Benchmark) กับองค์กรอื่นที่มีชื่อเสียง (Best practices) เมื่อพบความแตกต่างก็ให้วิเคราะห์หาสาเหตุว่า เป็นเพราะอะไร ข้อมูลที่ได้นี้จะใช้เป็นข้อมูลป้อนกลับเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนา

### 5.8 การจัดวางกลไกการตรวจสอบ (Accountability Mechanism)

หลักการการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ยอมรับว่า ความยืดหยุ่นในการบริหารเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปรับตัวขององค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลง การให้อำนาจ (Empowerment) แก่ผู้บริหารหน่วยงานจึงเป็นหลักการสำคัญที่ต้องกระทำ ดังนั้น การควบคุมงานจึงต้องเปลี่ยนการควบคุมจากรายละเอียดของการปฏิบัติงานไปสู่การควบคุมที่ผลงานแทนจุดนี้เองที่จะต้องระวังมิให้ผู้บริหารฉวยโอกาสและอำนาจในทางฉ้อฉล (Abuse of power) ที่จะเป็นผลร้ายแก่องค์กรในอนาคต จึงต้องมีการวางกลไกการปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีตัวชี้วัด ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร 2) การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน 3) การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย 4) การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 5) การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง 6) การให้รางวัลและการยกย่อง 7) การวัดและการประเมินผลงาน และ 8) การจัดวางกลไกการตรวจสอบ

### 6. ลักษณะขององค์กรที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2539 : 21-23) กล่าวว่าไว้ว่า องค์กรที่ได้ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จะมีลักษณะต่างๆ ไป ดังต่อไปนี้

6.1 มีพันธกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน และมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิต และผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ

6.2 ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรต่างมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจนและเป้าหมายเหล่านั้นสั้น กระชับ ไม่คลุมเครือ และเป็นเป้าหมายที่มีรากฐานมาจากพันธกิจขององค์กรนั้น

6.3 เป้าหมายจะวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้

6.4 การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่าง ๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน สวัสดิการ และรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ที่จะประเมิน จากผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก

6.5 เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้ว่างานที่องค์กรคาดหวังคืออะไร ทุกคนในองค์กรจะคิดเสมอว่างานที่ตนทำอยู่นั้นเพื่อให้เกิดผลอย่างไร ผลที่เกิดขึ้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์กรอย่างไร ทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้ อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน

6.6 มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้สามารถทำงานบรรลุผลได้อย่างเหมาะสม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้น และระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้เป็นผู้แก้ไขปัญหา และสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไป ซึ่งนอกจากช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการทำงานที่ล่าช้าแล้ว ยังเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงาน อีกด้วย

6.7 มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อการทำงานที่สร้างสรรค์ เป็นองค์กรที่มุ่งมั่นจะทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์กรเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดี

6.8 เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจ เนื่องจากได้มีโอกาสปรับปรุงงานและใช้ดุลพินิจในการทำงานที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้การตอบแทนตามผลการประเมินจากผลสัมฤทธิ์ของงาน

## 7. การวัดผลการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย ตัวบ่งชี้ วัดผลสำเร็จของกิจกรรม การจัดเก็บข้อมูลและเปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้

ล่วงหน้า การวัดผลการปฏิบัติงานจะช่วยให้องค์กร/ผู้ปฏิบัติงานได้รับข้อมูลและสารสนเทศย้อนกลับที่แสดงถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน ปัญหาหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การแสดงถึงการมีพันธะ หน้าที่และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย แหล่งสนับสนุนงบประมาณ การพัฒนาองค์กร การออกแบบ / ทบทวน โปรแกรม กระบวนการ ดำเนินงานขององค์กรหรือของทีมงานที่รับผิดชอบกิจกรรมการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การจัดสรรทรัพยากร เพื่อการสนับสนุนการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7.1 การวัดผลการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปจะมีจุดเน้นของการดำเนินการ 3 ด้าน ได้แก่

7.1.1 ความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการผลิต หรือการดำเนินกิจกรรม

7.1.2 ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพ สามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้าซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรม / องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

7.1.3 ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่าได้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

7.2 ตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ทศพร สิริสัมพันธ์. 2543 : 148- 150)

7.2.1 ตัวบ่งชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input indicators) ได้แก่ จำนวนทรัพยากร โดยรวมที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมหรือบริการ เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ เช่น จำนวนเงินที่ใช้จำนวนบุคลากรที่จำเป็นในการให้บริการ จำนวนวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต เป็นต้น

7.2.2 ตัวชี้วัดผลผลิต (Output indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปริมาณจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้จากการดำเนินกิจกรรม เช่น จำนวนผู้เข้ารับการอบรม การพัฒนาอาชีพ จำนวนนักเรียนที่รับเข้าเรียน จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา เป็นต้น

7.2.3 ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome indicators) หมายถึง ตัวชี้วัด

ที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรม เช่น จำนวนผู้จบการศึกษาที่มีงานทำ จำนวนกิโลเมตรของทางด่วนที่มีสภาพอยู่ในเกณฑ์ดี และยังรวมถึงตัวบ่งชี้วัดผลลัพธ์คุณภาพของการบริหาร เช่น จำนวนสินค้าที่บกพร่อง จำนวนใบแจ้งหนี้ที่ผิดพลาด จำนวนหนี้ค้างชำระ ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กร เป็นต้น

7.2.4 ตัวบ่งชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้วัดผลงานที่แสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิต หรือระยะเวลาในการให้บริการต่อรายการ เช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนสำเร็จการศึกษา เวลาทำงานในการปรับสภาพพื้นที่ผิวดิน 1 กิโลเมตร

7.2.5 ตัวบ่งชี้วัดความคุ้มค่า (Cost – effectiveness) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่แสดงค่าใช้จ่ายของผลลัพธ์ที่แสดงถึงความคุ้มค่า (Value for money) ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม เช่น ต้นทุนเฉลี่ยในการช่วยให้ผู้ว่างงานได้งานภายหลังการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการซ่อมบำรุงรถยนต์ให้พร้อมใช้งาน

7.2.6 ตัวบ่งชี้วัดปริมาณงาน (Workload indicators) หมายถึง ข้อมูลที่แสดงถึงความต้องการในการให้บริการ หรือภาระงานในหน้าที่ของบุคลากร เช่น จำนวนแพทย์ต่อจำนวนประชากร จำนวนพยาบาลต่อคนไข้ใน จำนวนใบสมัครงานที่ได้รับในแต่ละวัน เป็นต้น

7.2.7 ตัวบ่งชี้สารสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory information) หมายถึง ข้อมูลที่อธิบายถึงองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรก็ได้ เช่น อัตราส่วนของนักเรียนต่อครู อายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมแซมถนน ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

ในกระบวนการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การวัดผลการปฏิบัติงานจะมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ดีจึงควรเป็นระบบที่สามารถผลิตข้อมูลสารสนเทศที่แสดงถึงความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานที่มีความครอบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์และทันกาล

กระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบททางการบริหารมากขึ้น โดยเปลี่ยนมาใช้แนวทางในการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิง

กลยุทธ์ (Strategic Performance Approach) ที่เน้นการวัดผลการปฏิบัติงานแบบองค์รวม กล่าวคือ พิจารณาผลสำเร็จของการปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์การในสัดส่วนที่ทัดเทียมกัน มีการคำนึงถึงหรือให้ความสำคัญถึงความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างองค์การพันธกิจในการทำงานแต่ละระดับขององค์การ รวมทั้งให้ความสนใจในด้านการตอบสนองความคาดหวังของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุก ๆ ฝ่าย

#### 8. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ทิทาวดี เมฆสุวรรณ (2539 : 40-44) กล่าวว่าไว้ว่า ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ประสบความสำเร็จอยู่ที่ความเข้าใจแนวคิด วิธีการและประโยชน์ของวิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ทุกระดับที่จะสามารถปรับตัวและสามารถทำงานภายใต้ระบบงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

8.1 ผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและสนับสนุน การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่คือ สนับสนุนในการจัดทำระบบวัดผลการปฏิบัติงาน การใช้ข้อมูลผลการวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณ การสร้างสิ่งจูงใจเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ รวมถึงการมอบอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแลกเปลี่ยนกับความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน

8.1.1 การกำหนดพันธกิจและแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน ผู้บริหารขององค์การจะต้องให้ความสำคัญและเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดพันธกิจ และแผนกลยุทธ์วัดผลประสงค์และเป้าหมายของโครงการเพื่อให้เกิดผล

8.1.2 การใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานในการบริหาร ผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่า การวัดผลไม่ได้ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ข้อมูลจากการวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แก้ปัญหาได้ถูกต้องมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์อย่างรอบคอบเพื่อกำหนดมาตรการที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นต่อไป

8.2 การจัดระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงาน การจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงเสมอว่า ระบบข้อมูลนั้นสามารถที่จะแสดงถึงระดับการเปลี่ยนแปลงของผลลัพธ์สู่เป้าหมายขององค์การได้ ซึ่งจะต้องจัดทำเพิ่มเติมขึ้นจากระบบข้อมูลเดิม ที่เน้นปัจจัยนำเข้าและกิจกรรมเพื่อให้ผู้บริหารมีข้อมูลในการตัดสินใจได้ดีขึ้น



8.2.1 การพัฒนาตัวบ่งชี้ การเลือกตัวบ่งชี้ที่จำเป็นต่อการให้บริการและตัดสินใจนั้น จะต้องเลือกตัวบ่งชี้ให้ครอบคลุมความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องพัฒนาโดยผู้ที่มีประสบการณ์ในงานด้านนั้น ๆ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานนั้น ๆ ด้วย โดยตัวบ่งชี้จะมีทั้งส่วนของปัจจัยนำเข้า กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ รวมถึงตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของผู้รับบริการ แต่ควรจะมีตัวบ่งชี้ในจำนวนเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของการจัดทำและรักษาระบบข้อมูลนี้ด้วย

8.2.2 การวางระบบสารสนเทศเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผล ข้อมูลผู้พัฒนาระบบจะต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาสาระของโครงการหรืองานที่จะวัดผลการปฏิบัติงาน โดยต้องคำนึงถึงการจัดทำรายงานผลซึ่งจะแยกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่จะรายงานเป็นช่วงเวลาตามกำหนดทุกครึ่งปีหรือหนึ่งปี เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และวางแผนหรือการจัดทำงบประมาณประจำปี และส่วนที่เป็นารายงานเฉพาะกิจที่สามารถเรียกดูข้อมูลตัวบ่งชี้ได้ทันทีในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งความสำเร็จในการจัดทำระบบข้อมูลผลการปฏิบัติงานที่ใช้ประโยชน์ได้จึงอยู่ที่การจัดทำข้อมูลที่สะท้อนผลงานจริง ทันเวลา และมีปริมาณข้อมูลที่เหมาะสม โดยมีค่าใช้จ่ายที่ประหยัด

8.3 การพัฒนาบุคลากรและองค์การ ผู้บริหารทุกระดับถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องให้การพัฒนาผู้บริหารไว้ล่วงหน้าให้สามารถปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ภายใต้สถานะที่มีความคล่องตัวและมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น ผู้บริหารทุกคนจะต้องมีความรู้ในการวางแผนกลยุทธ์ การวัดผลการปฏิบัติงานรวมถึงการใช้ข้อมูลผลการปฏิบัติงานเพื่อการตัดสินใจในการทำงานประจำวัน ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีระบบการพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความชำนาญที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อให้มีศักยภาพที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ได้ในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเข้าใจเรื่องการวัดและการใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานประจำวันด้วย

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่ประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังจะใช้วิธีการบริหารรูปแบบใหม่นี้ ผสานกับการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ทำการปฏิรูปองค์การภาครัฐให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้เป็นที่

พึงพอใจของประชาชนมากขึ้น หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น อยู่ที่การสร้างตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติงานที่มีความตรงเป็นที่ยอมรับ และสะดวกในการนำไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งสารสนเทศสำหรับการกำกับ ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานขององค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

### 1. ส่วนประกอบที่ใช้จัดโครงสร้างองค์กร

ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรทั่วไป จะมีส่วนประกอบที่ใช้จัดโครงสร้างองค์กร ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2539 : 77 – 78)

1.1 การสร้างประสิทธิภาพในการใช้คนทำงานที่มีปริมาณมาก ก็คือ การพิจารณาสร้างประสิทธิภาพในการเตรียมงานขององค์กรที่มีปริมาณมาก และมีความสลับซับซ้อนประกอบด้วยงานมากมายหลายอย่าง ให้มีการแบ่งให้คนและฝ่ายต่าง ๆ ทำอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการพิจารณาจัดแบ่งงานตามความถนัด (Job specialization) จะเป็นหัวข้อเรื่องสองเรื่องที่ได้ด้วยกัน และต้องชั่งน้ำหนักด้วยแนวคิดทั้งสองดูนี้กันไป

1.2 การจัดระบบรูปแบบเป็นทางการ (Formalization) หรือให้คนหนุ่มมากที่เข้ามาทำงานทำหน้าที่ที่ต่างกัน มุ่งไปในทิศทางเดียวกันเพื่อผลประโยชน์ตามเป้าหมายองค์กรที่วางไว้

1.3 การรวมศูนย์อำนาจการบริหารงาน (Centralization) หรือให้การทำงานขององค์กรมีการกำกับทิศทางดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน สำหรับองค์กรในฐานะหน่วยงานรวม

### 2. หลักการและองค์ประกอบในการบริหารงาน

บทบาทขององค์กรในการทำหน้าที่บริหารงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงจำเป็นต้องมีหลักการและองค์ประกอบในการบริหารงานครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 ทำการวางแผนงาน (Planning) หรือการที่จะต้องถือเป็นการรับผิดชอบในการพิจารณากำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นการล่วงหน้าในการนี้ เขาย่อมต้องมีกระบวนการนักคิด (Conceptual thinking) ที่สมบูรณ์และเป็นสาระถูกต้อง เพื่อให้สามารถ

กำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) พัฒนากลยุทธ์ (Strategies) จัดทำแผนงาน (Program) จัดสรรงบประมาณการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ (Procedures) และนโยบาย (Policies) ที่ดีที่สุดสำหรับองค์กรของตนเองภายหลังจากที่มีการวิเคราะห์และคาดการณ์ (Forecast) สภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างระมัดระวังและรอบคอบ

2.2 ดำเนินการจัดองค์การ (Organizing) คือ การรับผิดชอบที่ต้องจัดเตรียมและจัดให้มีความสัมพันธ์กันอย่างดีระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำหน้าที่นี้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารสิ่งของและทรัพยากรต่าง ๆ ภายหลังจากได้ใช้ดุลยพินิจ และมีข้อตัดสินใจดีแล้วว่าจะทำอะไรบ้าง การดำเนินการเพื่อจัดทำตามกระบวนการ ประกอบด้วยงานที่จะต้องทำ คือ จัดทำโครงสร้างขององค์การ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ระบุขอบเขตตำแหน่งต่าง ๆ

2.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ ภาระหน้าที่กับการบริหารจัดการตัวคน การคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับลักษณะงาน

2.4 การสั่งการ (Directing) คือ ภาระหน้าที่ในการกำกับดูแลสั่งการให้งานเป็นไปตามที่ต้องการ รู้จักมอบหมาย ชักจูงใจและกระตุ้นให้ทุกคนทำงานดี รู้จักการประสานงานของทุกฝ่ายให้เข้ากันได้ดี ช่วยให้การทำงานของทุกคนได้ผลสูงสุด ช่วยให้งานของทุกฝ่ายสอดคล้องและเสริมกัน

2.5 การควบคุม (Controlling) คือ การมุ่งบังคับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในประการทั้งปวง ผู้บริหารทุกคนย่อมต้องคอยระดมงานต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบอยู่ กระบวนการวิธีการควบคุมภายใต้ระบบการควบคุมที่จัดขึ้น ก็คือการวัดผลงานที่ทำไปด้วยการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด เพื่อช่วยให้ทราบข้อแตกต่างที่ผิดไปจากแผนและสามารถดำเนินการแก้ไขให้เข้าสู่ทิศทางที่ถูกต้องได้ การรู้จักใช้ระบบการตอบแทนและลงโทษจึงเป็นศิลปะสำคัญที่ผู้บริหารทุกคนจำต้องเข้าใจเสมอ นักบริหารกับการวางแผน การวางแผนจะต้องคิดว่าเรื่องนั้นจะอย่างไร เมื่อไร ที่ไหน โดยใครต้องใช้เงิน วัสดุอะไรบ้าง

### 3. ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารองค์การ

การบริหารองค์การที่จะได้รับผลสำเร็จและตรงตามเป้าหมายได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่มีผลต่อการบริหารองค์การ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเข้าใจปัญหาได้อย่างถูกต้องซึ่งจะประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้ (กิติมา ปรีดีศิลป์, 2539 : 238 – 333)

### 3.1 พฤติกรรมองค์กร (Organization behavior)

การบริหารองค์การหรือการจัดการ เป็นกระบวนการบริหารทรัพยากรให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุ สถานที่ นอกจากนี้ผู้บริหารยังจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจกับตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการบริหารอีกด้วย เช่น กระบวนการจัดการ การติดต่อสื่อสาร ความพึงพอใจในการทำงาน ภาวะผู้นำ เป็นต้น ในบรรดาตัวแปรต่าง ๆ มีตัวแปรหนึ่งน่าจะได้ศึกษาเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับบุคคล นั่นคือ พฤติกรรมองค์กร ซึ่งเรื่องพฤติกรรมของคนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารอยู่แล้ว และพฤติกรรมของคนแต่ละคนก็มีความสลับซับซ้อนและแตกต่างกันไปมากมายยากที่จะศึกษาได้ลึกซึ้งในแต่ละบุคคลอยู่แล้ว ยิ่งมารวมกลุ่มกันเข้าเป็นองค์การ พฤติกรรมที่ปรากฏออกมาภายในองค์การก็ยังเป็นเรื่องที่น่าศึกษายิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า เมื่อบุคคลรวมกันเข้าเป็นองค์การก็จะก่อให้เกิดพฤติกรรมองค์กรขึ้นมา พฤติกรรมองค์กรนี้จะแตกต่างจากพฤติกรรมส่วนบุคคล เพราะพฤติกรรมในองค์การนี้เป็นพฤติกรรมของกลุ่มคนที่เกิดขึ้นใหม่โดยพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่มารวมกัน โดยมีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย เช่น ระเบียบแบบแผน ขนบธรรมเนียมประเพณี ดังนั้นพฤติกรรมองค์กรจึงเป็นพฤติกรรมของกลุ่มคนในองค์การนั่นเอง

พฤติกรรมขององค์การ หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายในองค์การ สมรรถภาพในการปฏิบัติงาน และผลที่แสดงออกถึงความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย พฤติกรรมองค์กรนี้เกิดจากพฤติกรรมของสมาชิกเป็นรายบุคคล พฤติกรรมกลุ่ม และพฤติกรรมระหว่างกลุ่ม สัญลักษณ์ของพฤติกรรมองค์กรที่ช่วยให้้องค์การประสบความสำเร็จ บรรลุเป้าหมาย และการทำงานมีประสิทธิภาพนั้นมักจะปรากฏให้เห็นในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น ภาวะการณ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ถูกต้อง กำหนดเป้าหมาย แผนงานและนโยบายได้เหมาะสม สามารถทำกำไรได้ดีตามสมควร มีความสามารถรับผิดชอบต่อสังคม สามารถผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ประโยชน์ ตลอดจนสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อคนงาน ต่อรัฐบาล แม้แต่การมีเครื่องจักรที่ดีกว่า มีระบบซ่อมแซมที่ดีกว่า หรือการได้รับการมั่นใจจากแหล่งวัตถุดิบที่จะมีมาป้อนโรงงานได้โดยไม่สะดุด นั่นคือความสำเร็จของพฤติกรรมองค์กร

### 3.2 พฤติกรรมผู้นำ (Leader behavior)

ผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือผู้จัดการ หรือหัวหน้างาน ไม่ว่าในหน่วยงานเล็กหรือใหญ่ หน่วยงานราชการหรือเอกชนก็ตามย่อมมีบทบาทที่เป็นผลสำเร็จ และประสิทธิภาพ



ของงานอย่างยิ่ง บางครั้งการจัดองค์การแม้จะไม่ถูกต้องเรียบร้อยอยู่บ้าง ก็อาจได้รับผลงานสูงได้ แต่ถ้าพฤติกรรมในการนำของผู้นำในส่วนราชการนั้นไม่ดี แม้การจัดองค์การจะถูกต้องและดีเพียงใดก็ตาม ผลงานที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานนั้น ๆ ย่อมจะสมบูรณ์ได้ยาก ดังนั้น จึงถือว่าผู้บริหาร หรือผู้นำ หรือหัวหน้างาน เป็นตัวหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและต่อผลงานเป็นส่วนรวม ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำที่ดี มีพฤติกรรมในการนำที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะความสำเร็จของงานทุกด้านขององค์การขึ้นอยู่กับผู้นำ ซึ่งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ หรือตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันว่าในทุกองค์การต้องการมีผู้นำที่มีคุณลักษณะเหมาะสมและมีพฤติกรรมในการบริหารงานได้ดี และสามารถปกครองบังคับบัญชาผู้ร่วมปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม ก็ไม่สามารถระบุได้ว่า ผู้นำแบบใดหรือพฤติกรรมอย่างไรเป็นลักษณะที่ควรนำไปใช้มากที่สุด ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ลักษณะโครงสร้างขององค์การ ระดับชั้นของบุคลากร ซึ่งเป็นองค์ประกอบขององค์การ และนโยบายขององค์การนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ก่อนอื่นจะได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำก่อน เพื่อจะได้ทราบว่าพฤติกรรมผู้นำอย่างไรซึ่งถือว่าเป็นแบบผู้นำที่ดีและเป็นที่ต้องการ

### 3.3 การติดต่อสื่อสาร (Communication)

เป็นที่กล่าวกันโดยทั่วไปว่า การติดต่อสื่อสารนั้นมีขึ้นพร้อม ๆ กับการมีมนุษย์เกิดขึ้นในโลก เพราะเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันย่อมมีปฏิสัมพันธ์กันในแง่ต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน เมื่อยังมีคนน้อยระบบสังคมยังไม่ยุ่งยากซับซ้อน การสื่อสารก็เป็นไปอย่างง่าย ๆ ใช้กริยาท่าทางประกอบ แต่เมื่อสังคมขยายกว้างออกไป การสื่อสารก็พัฒนาไปเป็นการใช้ภาษา ซึ่งถือความเข้าใจกันได้ในกลุ่มพวกคน ยิ่งสังคมกว้างขึ้นมีการติดต่อระหว่างชนต่างหมู่บ้าน คือ มีระยะทางมาเกี่ยวข้องก็เปลี่ยนแปลงใช้สัญญาณต่าง ๆ เช่น กวั้นไฟ เสียงกลอง เครื่องเป่า ต่อมามนุษย์ต้องการเรื่องราวหรือข้อความยังคงอยู่ไปถึงคนรุ่นหลัง จึงมีการพัฒนาเครื่องมือสื่อสารเป็นรูปภาพ เป็นตัวอักษร และกลายมาเป็นสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ยิ่งเทคโนโลยีก้าวหน้าไปเท่าใด ระบบการติดต่อสื่อสารก็ก้าวหน้าตามไปด้วยอย่างไม่หยุดยั้ง

จะเห็นได้ว่า การติดต่อสื่อสาร มีความจำเป็นแก่ชีวิต ทั้งในส่วนบุคคลและองค์การต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคล มนุษย์เรามีชีวิตอยู่ก็ต้องติดต่อกับบุคคลอื่นอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่บุคคลในครอบครัว คนที่ทำงานด้วยกัน ในทำนองเดียวกัน การที่องค์การ



ต่าง ๆ ดำเนินกิจการได้สำเร็จตามจุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมายก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้วิธีการติดต่อสื่อสาร เพราะการดำเนินงานหากจะให้เป็นอย่างราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้บริหารจำเป็นต้องกระจายข่าวสารเกี่ยวกับองค์การ รวมทั้งระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ให้คนในองค์การทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็ต้องการได้รับผลการย้อนกลับ ว่าสิ่งที่ได้กระจายไปนั้นคนในองค์การได้รับทราบและปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใดถ้ามีเหตุขัดข้องจะได้แก้ไข เพื่อให้การบริหารของงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการสื่อความหมายเป็นเสมือนระบบโลหิตที่ไหลไปหล่อเลี้ยงร่างกายขององค์การใดที่มีระบบสื่อความหมายไม่สมบูรณ์การบริหารงานองค์การนั้นก็ขาดประสิทธิภาพ

การติดต่อสื่อสารในองค์การสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ด้วยการออกแบบสายใยของการติดต่อสื่อสารที่ได้รับข่าวสารไปยังศูนย์การตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารในองค์การให้ดีขึ้นด้วย การออกแบบสายใยและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เป็นวิธีการที่ควรจะใช้ร่วมกัน (สมยศ นาวิการ. 2538 : 288)

### 3.4 ความขัดแย้ง (Conflict)

ในการจัดองค์การนั้น เรื่องของความมีประสิทธิภาพของงานในสิ่งที่ผู้บริหารมีความปรารถนาที่จะให้ได้มาสำหรับองค์การของตนอย่างยิ่ง แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้วการบริหารหรือการจัดองค์การย่อมมีอุปสรรค ผลงานที่ได้รับอาจจะไม่มีประสิทธิภาพสูงตามที่ผู้บริหารปรารถนา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเกิดปัญหาหรือเกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์การอันมีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นบางครั้งผู้บริหารก็สามารถแก้ไขได้โดยไม่ยากนัก แต่ในบางกรณีเป็นปัญหาใหญ่และรุนแรงยากแก่การแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งเป็นปัญหาซึ่งเกิดได้กับคนทุกระดับ โดยเฉพาะในหน่วยงานระดับต่าง ๆ ซึ่งถือกันว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ช่วยแก้ปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี

#### 3.4.1 ประเภทความขัดแย้ง

สำหรับประเภทของความขัดแย้งนั้น อาจแบ่งโดยเน้นลักษณะของคนกับงานออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความขัดแย้งกันทางเนื้อหา (Substantive conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในเรื่องราวต่าง ๆ หรือในนโยบายที่จะปฏิบัติ หรืออาจขัดแย้งกันทางปฏิบัติก็เป็นได้ นอกจากนี้ อาจขัดแย้งกันในเรื่อง

การแสวงหาทรัพยากรเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนความคิดเห็นในเรื่องบทบาท เป็นต้น

2) ความขัดแย้งกันในทางอารมณ์ (Emotional conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกพึงพอใจในเหตุการณ์ หรือไม่พอใจในสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการขัดแย้งในทางเนื้อหาเป็นเบื้องต้นก็ได้ การเกิดความขัดแย้งกันในทางอารมณ์ขึ้นนี้อาจจะก่อให้เกิดพฤติกรรมต่าง ๆ ที่ไม่พึงประสงค์ขององค์การตามมา เช่น มีความโกรธมีความไม่ไว้วางใจ มีการตำหนิว่ากล่าว มีความกลัว ตลอดจนแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ ขึ้นได้

#### 3.4.2 วิธีการบริหารความขัดแย้ง

วิธีการโดยทั่วไปที่สามารถใช้ในการบริหารความขัดแย้งในองค์การมีอยู่หลายอย่าง คือ

- 1) กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการปฏิบัติมาตรฐานขึ้นมา เพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ก้าวร้าว ประกันการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างยุติธรรมและยุติความขัดแย้งที่คาดคะเนได้
- 2) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระแสนงาน การออกแบบงาน ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และด้านอื่น ๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเพื่อลดหรือเพิ่มความขัดแย้ง
- 3) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบผลตอบแทนเพื่อสนับสนุนการแข่งขันหรือความร่วมมือ
- 4) ยอมให้แต่ละฝ่ายที่มีเป้าหมายต่างกันเป็นผู้แทนในกลุ่มกำหนดนโยบายเช่น ผู้แทนแรงงานในคณะกรรมการอำนวยการ ผู้แทนนักศึกษาในคณะกรรมการประจำคณะเพื่อสนับสนุนการเผชิญหน้าในการเสริมสร้าง
- 5) สร้างตำแหน่งหน้าที่พิเศษที่รับผิดชอบในการประนีประนอม และการตัดสินชี้ขาดขึ้นมาเพื่อช่วยยุติความขัดแย้ง
- 6) ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับสำคัญ ให้สามารถใช้วิธีการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสม เช่น การฝึกอบรมคำจัดการปฏิบัติการ

#### 3.5 ความพึงพอใจในการทำงาน (Job satisfaction)

ปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้การทำงานประสบผลสำเร็จ ก็คือ ความพึงพอใจในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานที่มีความพึงพอใจในการทำงานย่อมปฏิบัติงานได้สำเร็จ และได้ผลดีมากกว่าคนที่ไม่มี ความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะมาจากสาเหตุใด

ดังนั้นในการบริหารงานการทำความเข้าใจ เรื่องความพึงพอใจในการทำงาน ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะความพึงพอใจเป็นกระบวนการทางด้านจิตวิทยาที่ผู้บริหาร ไม่สามารถมองเห็นได้ เพียงแต่มีการคาดคะเนว่ามีหรือไม่มีบนพื้นฐานของการสังเกตพฤติกรรมของคนเท่านั้น ดังนั้นในการบริหารงานจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร สมาชิกขององค์กรจึงจะมีความพึงพอใจในการทำงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นที่ยากที่ผู้บริหารจะต้องเข้าใจและรู้ถึงสิ่งที่จะช่วยก่อให้เกิดความพึงพอใจขึ้นได้ ผู้บริหารไม่มีทางเลือกเลย ผู้บริหารที่ฉลาดจึงพยายามที่จะศึกษาให้ลึกซึ้งถึงปัจจัยและองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ หรือไม่พึงพอใจขึ้นได้ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานให้เกิดประโยชน์ยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงานไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ ความพึงพอใจหากเกิดขึ้นที่ใดแล้ว ที่นั้นย่อมเต็มไปด้วยความตั้งใจทำงาน การให้ความร่วมมือกับหน่วยงาน บรรยากาศในองค์กรสดชื่น ดังนั้นการสร้างความพึงพอใจในการทำงานเป็นสิ่งที่ผู้บริหารพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานต่อไป

ได้มีผู้เสนอแนะวิธีการสร้างความพึงพอใจในการทำงาน ไว้แตกต่างกันมาก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเห็นถึงการตอบสนองความต้องการของบุคคลในหน่วยงานที่พึงจะมี ดังนั้น ผู้บริหารจึงพึงมีบทบาทในการสร้างความพึงพอใจในการทำงานให้เกิดขึ้น ดังนี้

- 3.5.1 ต้องรู้และเข้าใจในความสามารถของบุคลากรทุกคนในหน่วยงานเพื่อจะได้จัดงานได้ถูกต้องและเหมาะสม
- 3.5.2 สร้างสัมพันธภาพอันดีกับผู้ร่วมงาน
- 3.5.3 การมอบหมายงานจะต้องชัดเจน
- 3.5.4 มีเทคนิคในการควบคุมงาน
- 3.5.5 ให้ทุกคนได้ทราบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
- 3.5.6 จัดงานที่ทำท่าย และริเริ่มงานใหม่ ๆ ให้ทำเสมอ
- 3.5.7 กำหนดเวลาพักผ่อนให้แน่นอน และมีระยะเวลาานพอสมควรเพื่อเป็นการลดความเหนื่อยในการทำงาน
- 3.5.8 ส่งเสริมให้มีสภาพการทำงานที่ดี
- 3.5.9 บริหารงานด้วยความเที่ยงธรรม
- 3.5.10 ให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี

- 3.5.11 ให้ความมั่นคงในชีวิต และความก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน
- 3.5.12 ยกย่องชมเชยแก่ผู้ปฏิบัติงานที่มีผลงานดีเด่น
- 3.5.13 ให้ทุกคนรู้จักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของคณะ
- 3.5.14 จัดสวัสดิการต่าง ๆ ภายในองค์กร

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์กรที่จะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ พฤติกรรมองค์กร พฤติกรรมผู้นำ การติดต่อสื่อสาร ความขัดแย้ง และความพึงพอใจในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องศึกษาทฤษฎี หลักการ แล้วนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการบริหารจัดการองค์กร

### ทฤษฎีการจัดการองค์กร

สมคิด บางโม (2543 : 127-130) กล่าวไว้ว่า การจัดองค์กรเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงาน บุคลากรและปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์กร

ในที่นี้จะนำหลักการจัดองค์กรในระบบราชการมาศึกษา หลักที่สำคัญของการจัดการองค์กร มีดังนี้

#### 1. การกำหนดหน้าที่การงาน

การกำหนดหน้าที่การงาน (Function) นั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์กร หน้าที่การงานและภารกิจ จึงหมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร หน้าที่การงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์กร ลักษณะขององค์กร และขนาดขององค์กร

#### 2. การแบ่งงาน

การแบ่งงาน (Division of work) หมายถึง การแยกงาน หรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน หรือแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงานแล้วมอบงานนั้น ๆ ให้แก่บุคคล หรือกลุ่มคนที่มีความสามารถ หรือความถนัดในการทำงานนั้น ๆ โดยตั้งเป็นหน่วยงานย่อยขึ้นมารับผิดชอบ

#### 3. หน่วยงานที่สำคัญขององค์กร

หน่วยงานที่สำคัญขององค์กร ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งหน่วยงานเช่นนี้ทำให้เห็นลักษณะของงานเด่นชัดขึ้น

3.1 **หน่วยงานหลัก** หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและบุคคลที่ปฏิบัติงานที่ขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชา องค์กรทุกแห่งจะต้องประกอบด้วยหน่วยงานหลักซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์โดยตรงต่อความสำเร็จขององค์กร

ในธุรกิจขนาดเล็ก มักจะมีแต่หน่วยงานหลักเท่านั้น อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบทุกอย่างอยู่กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้จัดการ สมาชิกทุกคนอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการจากผู้จัดการแต่เพียงผู้เดียว ในบริษัทผู้ผลิตหน่วยงานหลักคือ ฝ่ายผลิตในห้างห้างสรรพสินค้า หน่วยงานหลักคือ ฝ่ายขาย ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยงานประกอบที่อำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานหลัก

3.2 **หน่วยงานที่ปรึกษา** หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยให้หน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะงาน หรือเป็นรูปคณะกรรมการที่ปรึกษา ในบริษัทต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร ฝ่ายวิจัยวางแผน ฝ่ายตรวจสอบ

3.3 **หน่วยงานอนุกร** หมายถึง หน่วยงานที่ช่วยบริการแก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา หน่วยงานอนุกรมมักเป็นงานด้านธุรการ และงานอำนวยความสะดวกเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีหน้าที่บริการลูกค้าขององค์กรโดยตรง หรือไม่ได้ปฏิบัติงานอันเป็นงานหลักขององค์กรในบริษัททั่วไป ได้แก่ ฝ่ายการงาน ฝ่ายบุคคล เป็นต้น

#### 4. สายการบังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา (Chain of command) หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่าการติดต่อสื่อสารมีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร สายการบังคับบัญชาที่ดีควรมีลักษณะเช่นนี้

สรุปได้ว่า องค์กรเป็นที่รวมของคนและเป็นที่รวมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์กรปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเต็มความสามารถ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัด ถ้าเป็นองค์กรขนาดใหญ่และมีคนมาก ตลอดจนงานที่ต้องทำมีมาก จะต้องจัดหมวดหมู่ของงานในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ที่เรียกว่าฝ่าย หรือแผนกงาน จึงจะทำให้การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อศักยภาพขององค์กร



### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง วัฒนพิมล (2541 : 90 – 103) ได้ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการปกครองและการบริหารงานเทศบาลตำบลพระพุทธบาท อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ผลการวิจัย พบว่า เทศบาลตำบลพระพุทธบาท อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบโครงสร้างการปกครองและการบริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพมีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลได้เป็นอย่างดี เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณนั้น รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจด้านการคลังให้กับเทศบาลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น

สาธินี ไชยเวช (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยการตัดสินใจที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมการตัดสินใจในการบริหารงาน ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัย การสั่งการ การมอบหมายงาน การควบคุมกำกับและติดตาม มีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยการตัดสินใจในด้านบุคคลที่มีการปฏิบัติมาก ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ รองลงมา ได้แก่ ด้านการรับรู้ ส่วนด้านประสบการณ์มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนปัจจัยการตัดสินใจในด้านองค์กร ตัวแปรความรับผิดชอบมีการปฏิบัติในระดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ปัจจัยด้านเวลา ส่วนปัจจัยด้านกลุ่มมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

ปรารพ เหล่าวานิช (2543 : 102-109) ได้ศึกษาเรื่อง นโยบายการบริหารงานของนักการเมือง พบว่า นักการเมืองคือ ผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำคือ กลไกของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล สำหรับเมืองไทยจึงเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้ามอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ เพราะนโยบายอันเป็นหลักสำคัญในการบริหารบ้านเมือง มักจะถูกตั้งแทนร่างกันมาจากข้าราชการประจำ การนำไปปรับปรุงหรือเสนอหลักการสำคัญจากนักการเมืองเป็นไปได้ยากและน้อยเต็มที ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้เป็นหน้าที่ของนักการเมือง แต่นักการเมืองก็ไม่ได้ทำหน้าที่ของตนได้สมบูรณ์ แต่กลับไปทำหน้าที่ของข้าราชการประจำแทน

รุ่งอรุณ บุญสายันต์ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารเทศบาลและ  
ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการชุมชนในการบริหารจัดการขยะ  
เทศบาลขอนแก่น ผลการวิจัย พบว่า การบริหารเทศบาลนครขอนแก่น ด้านการวางแผน  
พัฒนาเทศบาล มีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่นอย่างเป็นระบบ ทั้งแผนพัฒนา  
เทศบาลระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2535 – 2549) และระยะปานกลาง (5 ปี พ.ศ.2540 – 2544)  
ประจำปี (พ.ศ. 2543) และแผนดำเนินงานด้านการประสานแผนพัฒนาเทศบาล มี  
การประสานเพื่อปรับเปลี่ยน แกไข แผนงาน โครงการในช่วงการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา  
เทศบาลระยะปานกลางมาสู่แผนประจำปี ด้านการประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล มี  
การประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของ  
คณะกรรมการชุมชนในการบริหารจัดการขยะของแต่ละชุมชนในพื้นที่เขตเทศบาลนคร  
ขอนแก่น ได้แก่ การสำนึกถึงการเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ การมีบทบาทหน้าที่  
การเป็นผู้นำและเป็นแกนกลางในการพัฒนาชุมชน ความต้องการประสานการทำงาน  
ร่วมกันในคณะกรรมการชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขยะของคณะกรรมการ  
ชุมชน ได้แก่ การวางแผนหรือเขียนโครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะในชุมชน การแสดงความ  
ต้องการของชุมชน การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาในชุมชน การตัดสินใจเลือกกิจกรรม  
เพื่อจัดทำโครงการในชุมชนกำหนดงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในชุมชน การมีส่วนร่วมของ  
คณะกรรมการชุมชนในการประเมินผลแผนพัฒนาหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะในชุมชน  
ได้แก่ การเสนอแนะปัญหาอุปสรรคจากการทำงานในชุมชน การติดตามผลการทำงาน  
ในชุมชนให้เป็นไปตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ การรวบรวมและรายงานข้อมูลผลการพัฒนา  
โครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะในชุมชน ได้แก่ การเสนอแนะปัญหาอุปสรรคจากการทำงาน  
ในชุมชน การติดตามผลการทำงานในชุมชนให้เป็นไปตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ การรวบรวม  
และรายงานข้อมูลผลการพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับขยะในชุมชน การใช้ภาษาส่วนตัว  
รองรับขยะที่หน้าบ้านตนเอง การรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมใน  
การรักษาความสะอาดในชุมชน การเฝ้าระวังป้องกันการรักษาความสะอาดในชุมชน สิ่งที่เป็น  
แรงจูงใจในส่วนบุคคลของคณะกรรมการชุมชน ได้แก่ การเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมใน  
การวางแผนหรือเขียนโครงการในชุมชนมี 2 ระดับคือ กลุ่มที่มีส่วนร่วมมาก เป็นของกลุ่ม  
ชุมชนใจกลางเมืองหรือการค้า และกลุ่มที่อยู่อาศัยชั้นกลาง และสูง ส่วนกลุ่มที่มีสัดส่วนร่วม  
ปานกลาง เป็นของกลุ่มชุมชนที่อยู่อาศัยแออัด และกลุ่มชานเมือง การมีส่วนร่วมใน



การประเมินผลแผนพัฒนาหรือโครงการในชุมชน กลุ่มชุมชนทั้ง 3 กลุ่ม มีส่วนร่วมระดับปานกลาง ยกเว้นกลุ่มที่อยู่อาศัยแออัด มีระดับการมีส่วนร่วมน้อย การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ มีระดับการมีส่วนร่วมปานกลางทั้ง 4 กลุ่มชุมชน

เฉลียว ตามศิริมัย (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาททางการบริหารของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อรองรับการกระจายอำนาจด้านการสาธารณสุข : ศึกษากรณีการถ่ายโอนธนาคารน้ำในจังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัย พบว่าระดับบทบาททางการบริหารของคณะกรรมการบริหาร อบต.คือ บทบาทในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก บทบาทในการเป็นที่ปรึกษา บทบาทในการเป็นผู้ประสานงาน และบทบาทในการเป็นผู้ดำเนินการตามลำดับ และหากพิจารณาถึงความแตกต่างของระดับบทบาททางการบริหารโดยแยกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา รายได้ ประสิทธิภาพทางการบริหาร และตำแหน่งของคณะกรรมการบริหาร อบต. พบว่าไม่มีความแตกต่างของบทบาททางการบริหารทั้งหมด ยกเว้น การศึกษา คณะกรรมการบริหาร อบต. ต้องการปรับปรุงบทบาทการเป็นผู้ประสานงานมากที่สุด และบทบาทในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก และบทบาทในการเป็นที่ปรึกษา

สุพจน์ บุญวิเศษ (2545 : 21-22) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล : ศึกษากรณีจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล คือ ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ การขาดความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมาย ปัญหาด้านโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ขาดความสามัคคีภายในหน่วยงานไม่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างแท้จริง ปัญหาด้านการบริหารงานซึ่งอำนาจในการบริหารและพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี ซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และไม่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย และทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลตำบล พบว่าผู้บริหารมีทัศนคติในด้านลบมากกว่าด้านบวก ต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง ทางการเงินการคลังพบว่า เรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายไม่ใช่ปัญหาหลัก เพราะเทศบาลสามารถหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่าง ๆ ได้ กลไกการบริหารงานของเทศบาล

พบว่า มีทัศนคติในด้านลบต่อระบบและกลไกการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลหน่วยจัดเก็บภาษี การทำงานของฝ่ายวิชาการและแผนงานงบประมาณ อัตรากำลังที่มีอยู่พอเพียงต่อการปฏิบัติงานแต่ไม่มีคุณภาพ ศักยภาพและความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานทัศนคติต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พบว่า ผู้บริหารที่มีทัศนคติที่เป็นลบซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มเหล่านี้ในการบริหารเทศบาล ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการบริหาร ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพก่อนได้รับตำแหน่ง ตำแหน่งในปัจจุบันอาชีพหลัก รายได้ สถานภาพครอบครัว และการดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งปัจจุบัน

ศุวกิจ ศรีปีดดา (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณี สถาบันราชภัฏมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า สถาบันราชภัฏมหาสารคาม มีค่าระดับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล อยู่ในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีค่าระดับการปฏิบัติงานเป็นร้อยละ 66.182 กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มาจากหน่วยงานแตกต่างกัน มีความเห็นเรื่องค่าระดับการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการปฏิบัติงานของสถาบันคือ ควรมีการทำงานโดย การมีส่วนร่วม มีความสามัคคี มีคุณธรรม ซื่อสัตย์ กระจายอำนาจอย่างเสมอภาค พัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ และมีการประเมินผลงานที่เป็นระบบ

ในการพัฒนาองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา ควรปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ ความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความมีอิสระ การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัว

อชิรวิทย์ สุพรรณเกษัช (2545 : 146-165) ได้ศึกษาเรื่อง เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้งรูปแบบและปัญหาการบริหาร ผลการวิจัย พบว่า การจัดตั้งเทศบาลนครหลวง มีมูลเหตุมาจากการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเป็นสำคัญ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาในด้านการบริหารและการให้บริการตามมา และเห็นว่า จะต้องมีการปรับปรุงระบบการดำเนินงานภายในนครหลวงให้เหมาะสม และเป็นไปตามหลักการและแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับ รายได้ให้เทศบาลมีรายได้ของตนเองพอที่จะดำเนินการ โดยอิสระ



ถาวร ดิงาม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความพร้อมด้านบริหารจัดการของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. บุคลากรเทศบาล เห็นว่า เทศบาลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมด้านบริหารจัดการของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวม เป็นรายด้าน ทุกด้านอยู่ในระดับมาก โดยมีด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดและรองลงมาคือ ด้านการงบประมาณ ด้านการจัดองค์กร ด้านการอำนวยความสะดวกและด้านการประสานงาน

2. บุคลากรเทศบาลที่มีเพศต่างกัน เห็นว่า ความพร้อมของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน แต่บุคลากรที่อยู่ในเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลที่มีขนาดชั้นต่างกัน เห็นว่า ความพร้อมด้านบริหารจัดการของเทศบาล จำนวน 6 ด้าน มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนบุคลากรที่อยู่ในเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลที่มีขนาดชั้นต่างกัน เห็นว่า ความพร้อมด้านบริหารจัดการของเทศบาลด้านการงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน

พระมหาจันเต็ม มะเคือ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ผลการวิจัย พบว่า

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยความคิดเห็นจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดคือ ด้านการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายองค์การ ด้านการจัดทำข้อมูลตกลงเพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมาย ด้านการกำหนดตัวชี้วัด การบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน ด้านการจัดวางกลไกการตรวจสอบ ด้านการจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการวัดและการประเมินผลงาน และด้านการให้รางวัลและการยกย่องตามลำดับ

2. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีอายุ 36-45 และอายุ 46-55 ปี เห็นว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับในการบริหารงานด้านการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ด้านการวัดผลและการประเมินผล ด้านการจัดกลไกการตรวจสอบ มากกว่าสมาชิกที่มีอยู่ 25-35 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น - ปลาย เห็นว่าประสิทธิภาพในการบริหารงาน



โดยรวมด้านการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มากกว่าสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา เห็นว่า ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มากกว่าสมาชิกที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาชีพต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

3. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมพบว่า พนักงาน / ลูกจ้าง / สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การปฏิบัติงาน ขาดความเข้าใจ กฎระเบียบ ข้อบังคับ มีวุฒิการศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรี มีความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่วนใหญ่อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานที่ทุจริตและมีการบริหารงานที่ไม่มีความโปร่งใส มุ่งเข้าไปเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญอย่างแท้จริง และประชาชนในพื้นที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างจำกัด ทั้งทางด้านการติดตามและตรวจสอบ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 : 105 – 109) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาของเทศบาลประกอบด้วย

1. ปัญหาด้านบุคลากร คือ บุคลากรไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร สาเหตุเกิดจากบุคลากรฝ่ายการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงบางส่วนขาดจิตสำนึก เข้าสู่ตำแหน่งอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม บุคลากรฝ่ายประจำบางส่วนเข้าสู่ตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์ ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อหน่วยงาน ได้รับเงินเดือนต่ำและค่าตอบแทนต่ำ

2. ปัญหาด้านการเงิน คือ เทศบาลมีงบประมาณจำกัด สาเหตุเกิดจากฝ่ายการเมืองขาดประสิทธิภาพในการแสวงหารายได้เพิ่มเติม บริหารงบประมาณและจัดเก็บภาษีไม่ดีเท่าที่ควร ขาดจิตสำนึก แทรกแซงการจัดเก็บภาษี และพนักงานเทศบาลฝ่ายจัดเก็บภาษีขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง

3. ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ คือ การไม่นำวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ สาเหตุเกิดจากฝ่ายการเมืองไม่ให้ความสนใจและไม่เห็นถึงความสำคัญของคอมพิวเตอร์ และเทศบาลขาดงบประมาณ

4. ปัญหาด้านการบริหารงานไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร สาเหตุเกิดจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ไม่ให้ความสนใจและไม่เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการบริหารงานของเทศบาล ยึดมั่นในการบริหารงานแบบเดิม ขาดความรู้ทางวิชาการ การบริหารและการจัดการ

5. ปัญหาด้านการให้บริการไม่สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและไม่ทั่วถึง สาเหตุเกิดจากฝ่ายการเมืองไม่ให้ความสนใจ และไม่เห็นถึงความสำคัญของความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง แต่มุ่งสนใจผลสำเร็จด้านวัตถุที่เห็นได้อย่างชัดเจนเฉพาะในบางพื้นที่ หรือในพื้นที่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตนมีข้อมูลไม่เพียงพอ หรือมีข้อมูลแต่ไม่นำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

6. ปัญหาด้านฝ่ายการเมืองขาดความซื่อสัตย์สุจริต สาเหตุเกิดจากฝ่ายการเมืองมีจิตโลก มีความเชื่อ ค่านิยม หรือจิตสำนึกที่เลวชิน หรือสนับสนุนการทุจริต

สัญญา ถิ่นขาม (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินผลการปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. การปฏิบัติงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดอุบลราชธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณวุฒิการศึกษาต่างกัน มีการปฏิบัติงานโดยภาพรวม เป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์ทำงานก่อนดำรงตำแหน่งมีการปฏิบัติงานเป็นรายด้าน 3 ด้านคือ ด้านการวางแผนและจัดระบบงาน ด้านการสื่อความหมาย และด้านพัฒนาผู้ได้บังคับบัญชา มากกว่าปลัดที่ไม่มีประสบการณ์การทำงานก่อนดำรงตำแหน่งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่ทั้ง 2 กลุ่มมีการปฏิบัติงานโดยรวม และอีก 5 ด้านที่เหลือไม่แตกต่างกันคือ ด้านการควบคุมและการติดตามผล ด้านการวิเคราะห์ปัญหาและการตัดสินใจ ด้านความรู้เกี่ยวกับงาน ด้านความเป็นผู้นำ และด้านความคิดสร้างสรรค์

สุเวช ชนะสุข (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเฉพาะการจัดเก็บมูลฝอยเทศบาลตำบลพิบูลมังสาหาร ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหารในสำนักงานเทศบาลมีความคิดเห็นการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอย โดยรวม ด้านบุคลากร ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านวิธีการมีปัญหาในระดับปานกลาง และด้านงบประมาณ อยู่ในระดับมาก ส่วนพนักงานเทศบาล

มีความคิดเห็นว่าการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวมมี ปัญหาอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาการบริหารงานด้านงบประมาณ และด้านวิธีการอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านบุคลากร และด้านวัสดุอุปกรณ์ มีปัญหาอยู่ในระดับ ปานกลาง และผู้รับบริการจัดเก็บมูลฝอย มีความคิดเห็นการบริหารงานองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอย โดยรวมและด้านวิธีการมีปัญหาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านวัสดุ อุปกรณ์ มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหารในสำนักงานเทศบาลที่มีเพศต่างกัน เห็นว่าการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวิธีการ มีปัญหาไม่แตกต่างกัน แต่ผู้บริหารเพศหญิงเห็นว่า ด้านวัสดุอุปกรณ์มีปัญหา มากกว่าผู้บริหารเพศชาย อย่างน้อยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผู้บริหารใน สำนักงานเทศบาลที่มีอายุต่างกัน เห็นว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน การจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านวิธีการ มีปัญหาไม่แตกต่างกัน

3. พนักงานเทศบาลที่มีเพศต่างกัน เห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านบุคลากร และด้านวิธีการ มีปัญหาไม่แตกต่าง กัน แต่พนักงานเทศบาลเพศชาย เห็นว่า ด้านงบประมาณ มีปัญหามากกว่า และด้านวัสดุ อุปกรณ์มีปัญหาน้อยกว่าพนักงานเทศบาลเพศหญิง อย่างน้อยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนพนักงานเทศบาลที่มีอายุต่างกัน เห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้าน วิธีการ มีปัญหาไม่แตกต่างกัน

4. ผู้รับบริการการจัดเก็บมูลฝอยเพศชาย เห็นว่าการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านวิธีการ มีปัญหามากกว่าผู้รับบริการจัดเก็บมูลฝอยเพศหญิงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผู้รับบริการการจัดเก็บมูลฝอยที่มีอายุต่างกัน เห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บมูลฝอยโดยรวม ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านวิธีการ มีปัญหา ไม่แตกต่างกัน

อารยา เดชภิมล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของ องค์กรบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ วารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. คณะกรรมการ สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบริหารงานทั่วไป โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับมาก และด้านงบประมาณโดยรวมอยู่ในระดับมาก

2. คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารงานทั่วไป และด้านงบประมาณ ไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภา และพนักงานส่วนตำบล ที่มีระดับความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานต่างกัน เห็นว่าปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อำนวยการ เดือนนาดี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัย พบว่า

1. ประชาชน เห็นว่าการดำเนินงานการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่โดยรวม และ 7 กลุ่มงาน ได้แก่ การบริหารงานความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน งานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมงานพัฒนาคุณภาพชีวิต งานคมนาคม และสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน และการพัฒนาประชาธิปไตย มีการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย แต่งานบางเรื่องที่ยังมีการปฏิบัติในระดับมากคือ การสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้แก่ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์

2. ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการบริหารอยู่ในระดับน้อย แต่ยังมีบางประเด็นที่เห็นว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารอยู่ในระดับมาก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง ด้านการบริหารจัดการคุณภาพชีวิต (ความเป็นอยู่) ของประชาชนในชุมชน โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย แต่ยังมีบางกลุ่มงานที่งานบางด้านยังมีการปฏิบัติในระดับมาก ได้แก่ การประสานงานกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง การจัดให้บริการประปาประจำหมู่บ้านอย่างทั่วถึง และการประสานกับองค์การโทรศัพท์ในการให้บริการโทรศัพท์สาธารณะอย่างเพียงพอ และติดตั้งในจุดที่เหมาะสม ส่วนประเด็นที่ยังไม่มีการปฏิบัติ ได้แก่ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ และการฆ่าสัตว์ที่ทำให้เกิดโรคติดต่อขึ้นในชุมชน



4. ประชาชนส่วนใหญ่เสนอแนะดังนี้ กองราชการส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลควรสำรวจและศึกษาสภาพบริบทของชุมชนด้วยเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ และมีรูปแบบเดียวกัน ควรมีการประชุมสัมพันธ์ถึงแผนงาน / โครงการและผลการปฏิบัติงาน ให้ชุมชนทราบ ส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ควรจัดและพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล และสร้างเครือข่ายระบบสารสนเทศระหว่าง ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลาง

คุณิทธิ พันธุ์ภาพสินธุ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของ ฝ่ายบริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาการบริหารระหว่างฝ่ายบริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในเขต จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมด้านที่มีปัญหามากที่สุดได้แก่ ปัญหาด้าน โครงสร้างของ เทศบาลตำบล เช่น จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอและฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการมากเกินไป รองลงมาตามลำดับ คือ ปัญหาด้านนโยบายของอีกฝ่ายหนึ่ง และปัญหาการขาดนโยบายที่ เหมาะสม ปัญหาด้านการประสานงาน เช่น ปัญหาการกลั่นแกล้งและแข่งชิงผลประโยชน์กัน ปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล เช่น ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการให้ความคิดความชอบ และสุดท้ายปัญหาด้านการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ เช่น ปัญหาความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในการบริหาร ส่วนพนักงานส่วนท้องถิ่นเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความเห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์มีปัญหามากกว่าฝ่ายบริหาร ส่วน ปัญหาด้านการบริหารที่ทั้งฝ่ายบริหารและพนักงานส่วนท้องถิ่นต่างพบไม่แตกต่างกัน ได้แก่ ปัญหาด้าน โครงสร้างของเทศบาลตำบลและปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนบุคคล

ยงยุทธ แก้วมณี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานของ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9 ผลการวิจัย พบว่า

1. พนักงานของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9 เห็นว่ามีกระบวนการบริหารงานภายในบริษัทโดยรวม และเป็น รายด้าน 6 ด้านอยู่ในระดับมาก คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดการองค์กร ด้านการเลือก หรือสรรหาบุคลากร ด้านการอำนาจการ ด้านการรายงาน ด้านการงบประมาณ และเห็นว่า มีกระบวนการบริหารงานด้านการประสานงานอยู่ในระดับปานกลาง

2. พนักงานธนาคารกรุงไทย ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องตำแหน่ง สายงาน ประสบการณ์และคุณวุฒิ เห็นว่ามีกระบวนการบริหารงานโดยรวม และมีด้วยกัน 7 ด้าน



คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดการองค์กร ด้านการเลือกสรรหรือสรรหาบุคลากร  
ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน ด้านการงบประมาณ  
ไม่แตกต่างกัน

วิจิต โภธาราม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขต  
จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัย พบว่า

1. ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่  
ด้านคนหรือบุคลากร ด้านการเงินหรืองบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และด้าน  
การบริหารจัดการมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรเพศหญิงเห็นว่ามีผลการดำเนินงานโดยรวมและด้านเครื่องมือวัสดุ  
อุปกรณ์ของเทศบาลตำบลมากกว่าบุคลากรเพศชาย อย่างมีนัยสำคัญของสถิติที่ระดับ .05
3. บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่งมี  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและ  
เป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน

วิวัฒน์ นาคอุทธร (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษากระบวนการ  
บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัย พบว่า

1. บุคลากรฝ่ายบริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมี  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและ  
รายด้านทุกด้าน อยู่ในระดับมาก
2. บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพศชายกับเพศหญิงมี  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและราย  
ด้านอีก 6 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเพศหญิงเห็นว่า มีการร่วมมือ  
ประสานงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเพศชาย  
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5
3. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เพศชายกับเพศหญิงมี  
ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและ  
รายด้าน ไม่แตกต่างกัน
4. บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า  
มัธยมศึกษาตอนปลาย มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. อนุปริญญา/ปวส. หรือเทียบเท่า  
ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การ

บริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้านอีก 4 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นในด้านการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการจัดระบบขององค์การบริหารส่วนตำบล และด้านการร่วมมือประสานงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลาย มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. อนุปริญญา/ปวส. หรือเทียบเท่าปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมและรายด้านอีก 6 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่มีความคิดเห็นในด้านการร่วมมือประสานงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. บุคลากรฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีประสบการณ์การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปีหรือน้อยกว่า 5 ปี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านอีก 5 ด้าน ไม่แตกต่างกันแต่มีความคิดเห็นในด้านการวางแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล และการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

7. บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสบการณ์การปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล 5 ปี หรือน้อยกว่า 5 ปี มากกว่า 5 ปี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

ศิริ เรืองศรี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาการบริหารงานพัฒนาคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า

1. คณะเทศมนตรีมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการบริหารงานพัฒนาคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ของเทศบาลตำบลในเขตอำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้าน 6 ด้าน คือ ด้านภารกิจ จปฐ. ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดคนเข้าทำงาน ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการควบคุม อยู่ในระดับมาก โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 อันดับคือ ด้านภารกิจ จปฐ. ด้านการจัดองค์การ ด้านการวางแผน ส่วนพนักงานเทศบาล มีความคิดเห็นดังกล่าว โดยรวมและเป็นรายด้าน 4 ด้าน อยู่ในระดับ

ปานกลาง โดยด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3 อันดับคือ ด้านการวางแผน ด้านการควบคุม และด้านการอำนวยความสะดวก และมีความคิดเห็นอีก 2 ด้าน อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านภารกิจ จปฐ. และด้านการจัดองค์การ

2. บุคลากรเทศบาลที่มีความแตกต่างกันในเรื่องสถานภาพ ตำแหน่ง และเพศ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการบริหารงานพัฒนาคุณภาพชีวิต (จปฐ.) ของเทศบาลตำบล ในเขตอำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ทั้ง 6 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

สุนิษา ทวิชสังข์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษากระบวนการบริหารงานของสำนักปลัดเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ผลการวิจัย พบว่า พนักงานเห็นว่ามีการปฏิบัติต่อกระบวนการบริหารงานของสำนักปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นรายด้านทั้ง 7 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงลำดับตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านการจัดองค์การ ด้านการวางแผน ด้านการคัดเลือกและสรรหาบุคลากร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน และด้านการงบประมาณ

เมื่อพิจารณาเป็นรายชื่อที่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 4 ข้อคือ ด้านการวางแผน ได้มีการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ด้านการจัดองค์การ ได้ระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานอย่างชัดเจน และด้านการอำนวยความสะดวก ได้แบ่งสายงานบังคับบัญชาที่ชัดเจนในการบริหารงาน และด้านการประสานงาน ได้แก่ จัดให้มีการพบปะสังสรรค์ระหว่างบุคลากรทุกระดับเพื่อความสามัคคีภายใน

สุรัชย์ นาทองไชย (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง สภาพการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลชัยภูมิ อำเภอภักดีชุมพล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งที่มาจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานในเขตเทศบาลตำบลชัยภูมิ และประชาชนในเขตเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล และต่างพอใจ เห็นด้วยที่คณะเทศมนตรีนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน ในหลักนิติธรรมมีการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยความเสมอภาคถูกต้องรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ในหลักความโปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 โดยติดประกาศ ประชุมชี้แจงผ่านหอกระจายข่าว / เสียงตามสาย และวารสาร ในหลักการมีส่วนร่วม

มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดซื้อ-จัดจ้าง การประชุมสภาเทศบาล การเสนอ ออกกฎหมายข้อบังคับ หลักความรับผิดชอบมีการให้บริการที่มีคุณภาพ เป็นธรรม ทั้งถึง และหลักความคุ้มค่า โดยการปฏิบัติกิจกรรมตามลำดับความสำคัญก่อน-หลัง การจัดซื้อ-จัดจ้าง เป็นไปด้วยความประหยัด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้งบประมาณ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในหน่วยงานต่าง ๆ สามารถสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. สภาพการดำเนินงานตามกระบวนการบริหารงาน ผลของการวิจัยชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานต่าง ๆ เริ่มมีแนวความคิดและต้นตอที่จะพัฒนากระบวนการบริหารงานใน หน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากความจำเป็นของการบริหารจัดการ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยจะเห็นได้จากหน่วยงาน ต่าง ๆ มีการบริหารงานโดยใช้หลักของ POSCORB การใช้หลักธรรมาภิบาล และ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2. ปัญหาในการบริหารงาน ผลของการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่หน่วยงาน ต่างๆ ประสบมากที่สุดในการบริหารงานคือ ปัญหาด้านงบประมาณทำให้ไม่สามารถดำเนิน กิจกรรมได้ตามแผนงานที่วางไว้ การขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความเข้าใจใน กฎระเบียบ ข้อบังคับ โครงสร้างและรูปแบบขององค์กรยังเป็นระบบอุปถัมภ์บริหารงานที่ไม่ มีความโปร่งใส มุ่งเข้าไปเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์มากกว่าที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ให้เจริญอย่างแท้จริง ขาดกลไกการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานทำให้ผล การดำเนินงานที่ได้ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้

3. ความต้องการในการบริหารงาน จากผลการวิจัยส่วนใหญ่ พบว่า ในแต่ละ หน่วยงานมีความต้องการในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ เพื่อการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ และตอบสนองความต้องการ ของชุมชน โดยต้องการพัฒนาความรู้และแนวทางการบริหารจัดการให้ทันกับสภาวะ การเปลี่ยนแปลงให้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนงบประมาณ เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ทันสมัย และวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารขององค์กรมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดในการวิจัยดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล สรุปได้ว่า โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ

2. นโยบายการบริหารราชการของเทศบาล สรุปได้ว่า นโยบายการบริหารราชการของเทศบาล ประกอบด้วย 9 ด้านคือ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาล ได้วางแนวทางการดำเนินงานคือ ก่อสร้าง ปรับปรุงและบำรุงรักษาทางเท้า ถนน ท่อระบายน้ำ คิดตั้งหรือขยายเขตไฟฟ้า ประปา แสงสว่าง 2) ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิเช่น การจัดระบบรวบรวมและ บำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย พัฒนา รักษาฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติให้สะอาดปราศจากมลพิษ 3) ด้านการศึกษา พัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความพร้อม และความต้องการภายในท้องถิ่น 4) ด้านวัฒนธรรม ประเพณี อาทิ งานบุญเบิกฟ้า งานกาชาด งานแห่เทียนเข้าพรรษา 5) ด้านสาธารณสุข ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยจัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน 6) ด้านการสร้างชุมชนเข้มแข็ง เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ สร้างชุมชนน่าอยู่ และสังคมที่สงบสุข 7) ด้านอาคารสถานที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ พัฒนาและปรับปรุง อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานให้ทันสมัย 8) ด้านบุคลากร พัฒนา อบรม ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ เทคนิค และวิชาการสมัยใหม่ และ 9) ด้านการเงิน การงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี

3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกรู้สึกนึกคิด ความเชื่อและการตัดสินใจในการพิจารณาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยพื้นฐานความรู้การรับรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น

4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุ



วัตถุประสงค์ขององค์กร และเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้นำปัจจัยที่จำเป็นในการบริหาร ได้แก่ คน เงินการจัดการหรือการบริหาร วัสดุและวัตถุดิบ การตลาด และเครื่องจักรอุปกรณ์

5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ สรุปได้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีตัวชี้วัด ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการ 2) การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน 3) การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย 4) การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 5) การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง 6) การให้รางวัลและการยกย่อง 7) การวัดและการประเมินผลงาน และ 8) การจัดวางกลไกการตรวจสอบ

6. แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรที่มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สรุปได้ว่า องค์กรที่จะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานจะต้องประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ พฤติกรรมองค์กร พฤติกรรมผู้นำ การติดต่อสื่อสาร ความขัดแย้ง และความพึงพอใจในการทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องศึกษาทฤษฎี หลักการแล้วนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการบริหารจัดการองค์กร

7. ทฤษฎีการจัดองค์การ สรุปได้ว่า องค์การเป็นที่รวมของคนและเป็นที่รวมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานขององค์การปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และเต็มความสามารถ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดแบ่งหน้าที่การงานกันทำ และมอบอำนาจให้รับผิดชอบตามความสามารถและความถนัดด้านเป็นองค์การขนาดใหญ่และมีคนมาก ตลอดจนงานที่ต้องทำมีมาก จะต้องจัดหมวดหมู่ของงานในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ที่เรียกว่าฝ่าย หรือแผนกงาน จึงจะทำให้การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อศักยภาพขององค์กร

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของผู้บริหารเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้กรอบแนวคิดของ สุพิณ เกษาคูปต์ (2544 : 92-93) ซึ่งกล่าวไว้ว่า การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีองค์ประกอบ 8 ประการคือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจการ
2. การกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน
3. การจัดทำข้อตกลงเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย
4. การจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
5. การปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง

6. การให้รางวัลและการยกย่อง

7. การวัดและการประเมินผลงาน

8. การวางกลไกการตรวจสอบ

โดยแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระและตัวแปรตามได้ดังแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย