

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “การศึกษาปัญหา สาเหตุ และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการของเทศบาลนครนนทบุรี ตามความคิดเห็นของอาสาสมัครสาธารณสุข” ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย สร้างแบบสอบถาม และใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะการพัฒนาการบริหารจัดการเป็นต้น สำหรับการจัดแบ่งหรือกำหนดหัวข้อของบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดหัวข้อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย และกรอบแนวคิดการวิจัย โดยครอบคลุม 5 หัวข้อ ตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการ
4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่เทศบาล
5. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

เนื่องจากวัตถุประสงค์การวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ทำการทบทวนแนวคิดหรือความหมายของการบริหารจัดการ ผู้ศึกษาได้จัดลำดับการนำเสนอโดยเริ่มจากนักวิชาการไทยเรียงตามปีเก่าที่สุดถึงปีล่าสุด จากนั้น ตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศโดยเรียงตามปีทำนองเดียวกัน

ความหมายของการบริหารจัดการ

ทรงชัย สันติวงษ์ (2543: 21-22) ในปี พ.ศ. 2543 กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

- 1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

สมพงษ์ เกษมสิน (2544: 8) ในหนังสือ เรื่อง “การจัดการทรัพยากรมนุษย์” ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือ การจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล การบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน กล่าวโดยสรุปการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการในการสรรหา การพัฒนา และการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าหรือมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ขององค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์อาจจำแนกได้เป็น 2 หลัก ได้แก่ (1) หลักระบบอุปถัมภ์ และ (2) หลักระบบคุณธรรม ซึ่งในปัจจุบันนิยมใช้หลักระบบคุณธรรม ขอบเขตของการจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างกว้าง ๆ มีความครอบคลุมถึงการกำหนดความต้องการ การตอบสนองความต้องการ การธำรงรักษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) บทความ เรื่อง “แนวคิด และความหมายการบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 26 มิถุนายน 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ได้กล่าวถึงแนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการ ไว้ดังนี้

ในการศึกษาความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมิได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (family) เผ่าพันธุ์ (tribe) ชุมชน (community) สังคม (society) และประเทศ (country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับ ประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร (administration) หรือการบริหารราชการ (public administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร”

ในปีเดียวกันนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550:5) ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายการบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development

administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมาย คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือ วิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติ ราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทาง ที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำ แนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การ แข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และ การลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการ พัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของ หน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ ประชาชน

จะเห็นได้ว่า การบริหารและการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการ ควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและ การบริหาร ตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

คำว่า การบริหารและการบริหารจัดการ รวมทั้งคำอื่น ๆ อีก เป็นต้นว่า การปกครอง (government) การบริหารการพัฒนา การจัดการ และการพัฒนา (development) หรือแม้กระทั่งคำว่า การบริหารการบริการ ซึ่งเป็นคำในอนาคตที่อาจถูกนำมาใช้ได้ คำเหล่านี้ล้วนมีความหมายใกล้เคียง กัน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัยจะนำคำใดมาใช้โดยอาจมีจุดเน้นแตกต่างกันไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ทุกคำที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นแนวทาง (guideline) หรือวิธีการ (method) หรือมรรควิธี (means) ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการ เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (end) หรือวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ เช่น ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการ บริหารราชการ หรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม และ ทุกคำดังกล่าวนี้ อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการ (process) ที่มีระบบและมีหลายขั้นตอน ในการดำเนินงานก็ได้

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการใด ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้นำคำว่า "การพัฒนา" มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ขณะที่สมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำคำว่า "การบริหารจัดการ" มาใช้

แนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้น มีวิวัฒนาการพอสมควร ได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ในปี พ.ศ. 2509 และมีการสอนหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และยังใช้คำอื่น เป็นต้นว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาแบบพอเพียง (sufficient development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhistic development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การจัดการ (management) การบริหารและการจัดการ (administration and management) ล่าสุด รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ใช้คำว่า การบริหารจัดการ (management administration) อย่างแพร่หลาย ล่าสุด พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้นำคำว่า การบริหารจัดการมาใช้เช่นกัน (โปรดดูคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549) ในอนาคต อาจเกิดคำว่า การบริหารการบริการ (service administration) การบริหารจัดการงานหรือการบริหารความรู้ฝังรู้ชอบ (consciousness administration) การบริหารคุณธรรม (morality administration) และการบริหารการเมือง (politics administration) ขึ้นมาอีก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีความเห็นว่า ไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ตาม การบริหารพัฒนามีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท บทความนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวคิดและความหมาย รวมทั้งความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 27) ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ว่า การบริหารจัดการในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โพสคอร์ต (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และลินคอล์น เออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอดค (POCCC)

นอกจากนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 35) ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ว่า การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่งการบริหารบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่

แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามามีใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

นอกจากนั้น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “แนวคิดและความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 26 มิถุนายน 2550 จาก <http://www.wiruch.com> ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการไว้ในบทความ ดังนี้

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงานและ/หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆเช่น

- 1) การบริหารนโยบาย (Policy)
- 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
- 3) การบริหารคุณธรรม (Morality)
- 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
- 5) การวางแผน (Planning)
- 6) การจัดองค์การ (Organizing)
- 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)
- 8) การอำนวยการ (Directing)
- 9) การประสานงาน (Coordinating)
- 10) การรายงาน (Reporting)
- 11) การงบประมาณ (Budgeting)

วิลเลียม ที. กรีนวูด (William T. Greenwood) อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2539: 4) ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ (1) คน (Men) (2) เงิน (Money) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) อำนาจหน้าที่ (Authority) (5) เวลา (Time) (6) กำลังใจในการทำงาน (Will) และ (7) ความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)

บาร์โทรล และมาร์ติน (Bartrol and Martin) อ้างถึงใน ประจักษ์ ผลเรือง (2546: 32) ได้กล่าวไว้ถึงความหมายการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการ (Process) ทำให้เป้าหมาย (Goals) ขององค์กรบังเกิดผลสัมฤทธิ์โดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำหรือการจูงใจ (Leading) และการควบคุม (Controlling) งานสมาชิกขององค์กรและการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร การจัดการเป็นกระบวนการของการได้มาและการผนวกทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ และทรัพยากรทางกายภาพเข้าหากัน เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายพื้นฐานขององค์กรในการผลิตสินค้าและบริการที่พึงปรารถนา

จากการศึกษาความหมายของการบริหารจัดการข้างต้น นักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้แตกต่างกัน เช่น (1) ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ ด้านที่เป็นผู้นำ, ด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ, ด้านของความร่วมมือขอรับงาน (2) วิลเลียม ที. กรีนวูด ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการว่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยพื้นฐาน อย่างน้อย 7 ประการ คือ คน (Man), เงิน (Money), วัสดุสิ่งของ (Material), อำนาจหน้าที่ (Authority), เวลา (Time), กำลังใจในการทำงาน (Will) และ ความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) (3) บาร์โทรล และมาร์ติน ได้ให้ความหมายการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการ (Process) ทำให้เป้าหมาย (Goals) ขององค์กรบังเกิดผลสัมฤทธิ์โดยการวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การนำหรือการจูงใจ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ผู้ศึกษามีความเห็นว่าความหมายการบริหารจัดการของนักวิชาการทั้งหมดล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดทั้งสิ้น แต่ยังมีข้อจำกัดที่ไม่ละเอียดเพียงพอ และยังไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการทั้งหมดในองค์กร ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความหมายการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ที่ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการมีปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาใช้ในการศึกษารุ่นนี้ เพราะผู้ศึกษาเห็นว่าครอบคลุมการบริหารจัดการทุกด้าน โดยประกอบด้วย 11 ด้าน ดังนี้ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์กร (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) และสามารถที่จะนำมาปรับใช้กับหน่วยงานในสภาพปัจจุบันได้

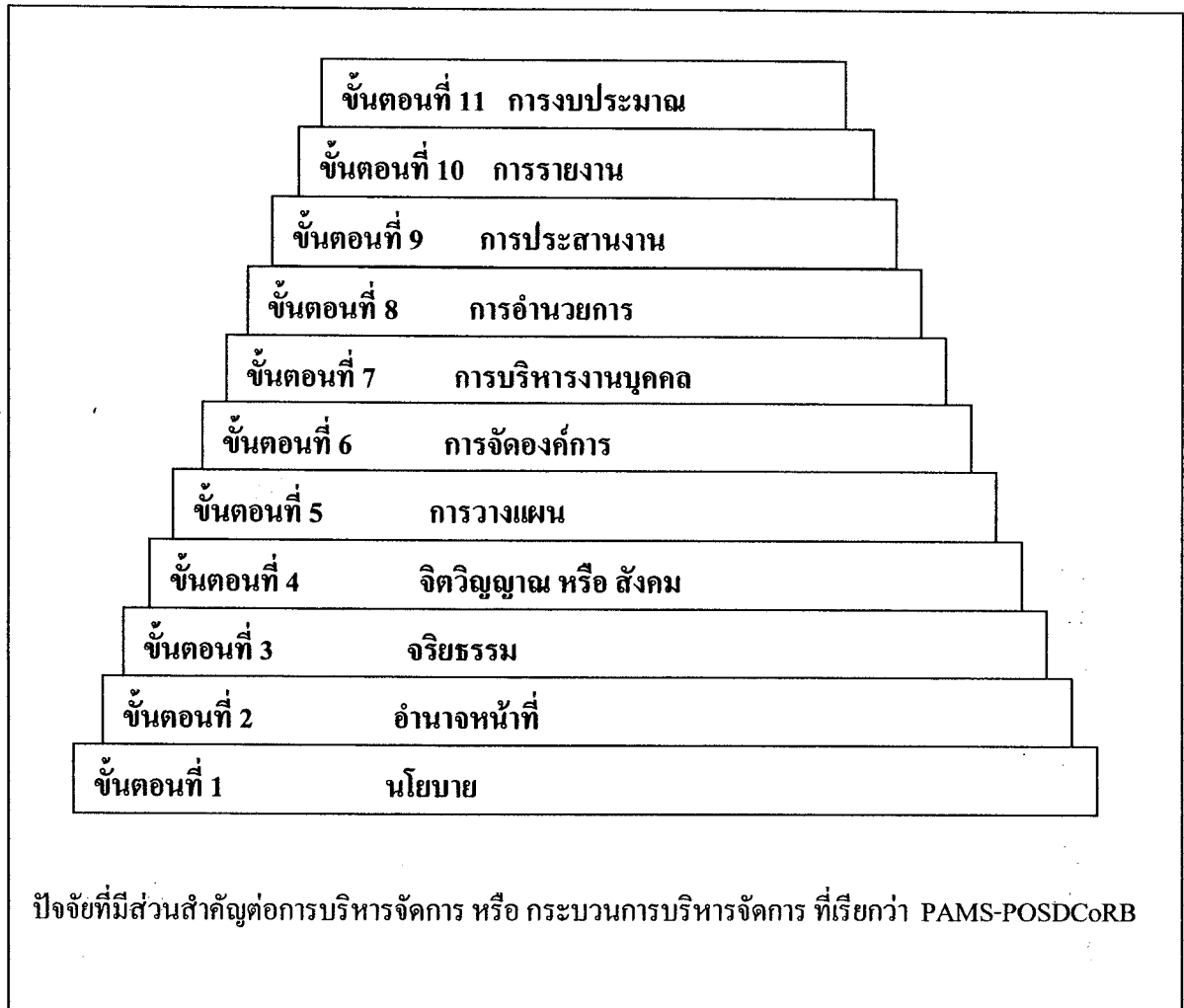
สรุป จากการศึกษาความหมายของการบริหารจัดการและการวิเคราะห์ข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสรุปเป็นความหมายการบริหารจัดการที่ใช้ในที่นี้ ได้ว่า หมายถึง การปฏิบัติงานหรือกระบวนการดำเนินงานของเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการของเทศบาลนครนนทบุรีภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและส่วนรวมในเขตเทศบาลนครนนทบุรี ในด้าน (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB (ตัวแปรอิสระ)

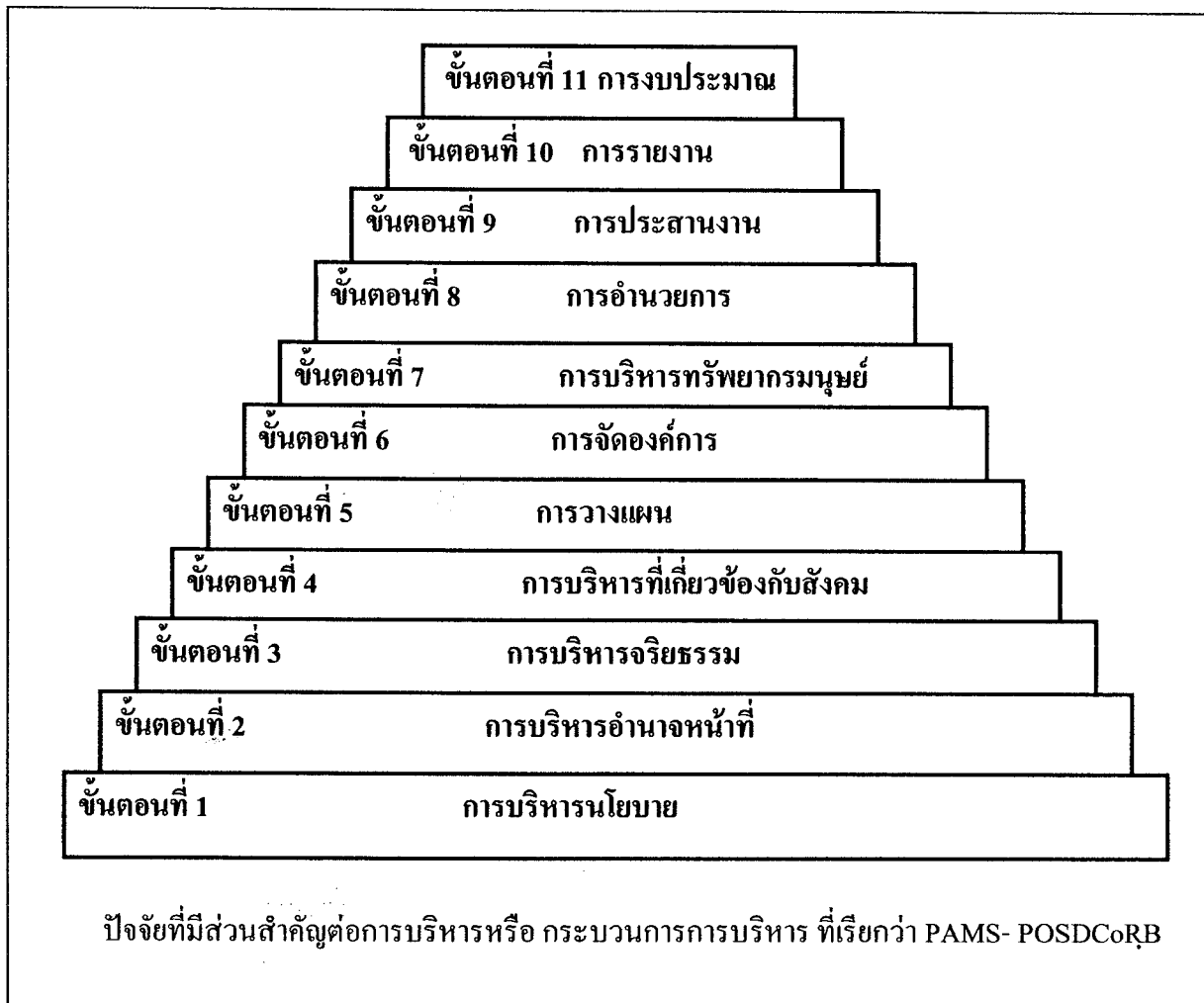
เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ซึ่งได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าว ดังต่อไปนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 61-62) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์และการพัฒนา” ได้กล่าวไว้ว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นโยบาย (Policy) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) (3) จริยธรรม (Morality) (4) จิตวิญญาณ (Spirit) หรือในบางกรณี หมายถึง สังคม (Social) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) ซึ่งรวมทั้งการประเมินผล และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร

ทั้งนี้ วิรัช วิรชนิกาวรรณ (2549: 170-171) ยังได้กล่าวไว้ในหนังสือ เรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและกระบวนการ” ได้กล่าวไว้ว่า “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” หรือ “กระบวนการบริหาร” ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน อันได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารจริยธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยความสะดวก (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ปิรามิดที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารหรือ กระบวนการบริหาร ที่เรียกว่า PAMS- POSDCoRB

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550: 8) ได้กล่าวไว้ใน “แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์” ว่า กระบวนการบริหาร เกิดจากหลายความคิด จึงได้จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า POSDCoRB ของ กุลิกและเออร์วิค (Gulick & Urwick) ที่เขียนไว้ในเอกสาร เรื่อง Papers on the Science of Administration : Note on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 มาใช้ โดย POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การวางแผน (Planning)
- 2) การจัดองค์การ (Organizing)
- 3) การบริหารงานบุคคล (Staffing)
- 4) การอำนวยความสะดวก (Directing)
- 5) การประสานงาน (Coordinating)

6) การรายงาน (Reporting)

7) การงบประมาณ (Budgeting)

คำว่า POSDCoRB เฉพาะตัว Co นั้น ในหนังสือบางเล่มอาจเขียนด้วยตัวใหญ่ทั้ง 2 ตัว คือ CO แต่ในที่นี้ใช้ o ตัวเล็ก เพราะหมายถึง Coordinating อีกทั้ง POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ตัว หรืออาจเรียกว่า 7 ปัจจัยหรือกิจกรรมหรือขั้นตอนก็ได้ และถ้าใช้ O ตัวใหญ่ จะทำให้เข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้นเป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัว ก็ได้ โดย วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้อธิบายทำความเข้าใจเหตุผลที่นำ POSDCoRB มาปรับใช้เพราะเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่นๆ เป็นต้นว่า

1) กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า POCCC ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) แบ่งเป็น 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ (5) การควบคุม (Controlling)

2) กระบวนการบริหารงานที่เรียกว่า ITERMS แบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ข้อมูลข่าวสาร (Information) (2) เทคโนโลยี (Technology) (3) สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) (4) ทรัพยากร (Resources) (5) จริยธรรม (Morality) และ (6) การติดต่อสัมพันธ์หรือระบบสังคม (Sociality)

3) ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารหรือวิเคราะห์หน่วยงานที่เรียกว่า SWOT ได้แก่ (1) จุดแข็ง (Strength) (2) จุดอ่อน (Weak) (3) โอกาส (Opportunity) และ (4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat)

4) กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 5 ส ได้แก่ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

5) กระบวนการบริหารงานของไทยที่เรียกว่า 5 ป ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า POSDCoRB จะเป็นที่คุ้นเคยใช้กันอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการจำนวน 7 ด้าน ซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารงานหรือวิธีการทำงานอื่นๆ ดังกล่าว หากวิเคราะห์ต่อไปก็พบว่า POSDCoRB มีข้อบกพร่องบางประการ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ จึงนำ POSDCoRB มาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้น เป็น PAMS-POSDCoRB ด้วยเหตุผลดังนี้

1) POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนด้านวัตถุอาจเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นฮาร์ดแวร์ (hardware) ขณะเดียวกัน POSDCoRB ได้ละเลยหรือไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ เช่น การพัฒนาจิตใจ จริยธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยส่วนที่เรียกว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็น ซอฟต์แวร์ (software) แม้ใน POSDCoRB มีส่วนที่เป็นซอฟต์แวร์บ้าง คือ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็น ฮาร์ดแวร์

2) POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งของทุกหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีนโยบายเสมอ อีกทั้งในกระบวนการบริหารจัดการไม่อาจขาดเรื่องนี้ได้ แม้อาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่อง การวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายมีความสำคัญมากและมาก่อนการวางแผน ดังนั้น จึงควรแยกเรื่องนโยบายออกมาให้เห็นชัดเจน

3) POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง อำนาจอำนาจ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารจัดการ ความสำคัญของอำนาจอำนาจที่ยังเห็นได้จากเหตุผลที่ว่า ในการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐทุกแห่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในกฎหมายเกือบทุกฉบับ ซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงหน่วยงานของรัฐ จะมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจอำนาจที่ไว้ด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าอาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องอำนาจอำนาจนั้นได้แทรกอยู่ในเรื่อง การอำนวยความสะดวกก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

4) จริยธรรม หรือ คุณธรรม (Morality) และจิตวิญญาณ (Spirit) ดังกล่าวไว้แล้วว่า POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่เรียกว่า ฮาร์ดแวร์ โดยละเลยเรื่องสำคัญที่เป็นซอฟต์แวร์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นสิ่งที่มองเห็นไม่ชัดเจน และให้ผลตอบแทนไม่ชัดเจน ประกอบกับเรื่องจริยธรรมและจิตวิญญาณ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการทุกหน่วยงานไม่อาจบรรลุผลสำเร็จที่ตอบสนองหรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตวิญญาณของการให้บริการที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะเพิ่ม 2 ส่วนนี้เข้าไปอีกเพื่อช่วยให้กระบวนการบริหารจัดการครอบคลุมครบถ้วน พร้อมกับเกิดความสมดุลระหว่างส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 43-45) ในหนังสือ เรื่อง “แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : การประยุกต์และการพัฒนา” จึงได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB มาเป็นแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ โดยประกอบด้วย 11 ด้าน ดังนี้

1) การบริหารนโยบาย (Policy) หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติที่ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานและรวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาหน่วยงานไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม

2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานมากเพียงพอ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

3) การบริหารคุณธรรม (Morality) หมายถึง หลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากรในหน่วยงาน เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน เป็นต้น

4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) หมายถึง การให้บริการของบุคลากรในหน่วยงานต่อประชาชนโดยรวม เช่น การบริหารจัดการของหน่วยงานให้เป็นไปในทิศทางที่มีเป้าหมายเพื่อประชาชน

5) การวางแผน (Planning) การจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และการวางแผนอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

6) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง รูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้งการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดหน้าที่การงานและสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน และจัดโครงสร้างองค์การได้อย่างเหมาะสม และมีเอกภาพ

7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของหน่วยงาน เช่น การวางแผนกำลังคน การแสวงหาบุคลากร การบำรุงรักษาและจัดสวัสดิการ การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

8) การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา การควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงาน เช่น การตัดสินใจ การสั่งการ การจูงใจ และการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น

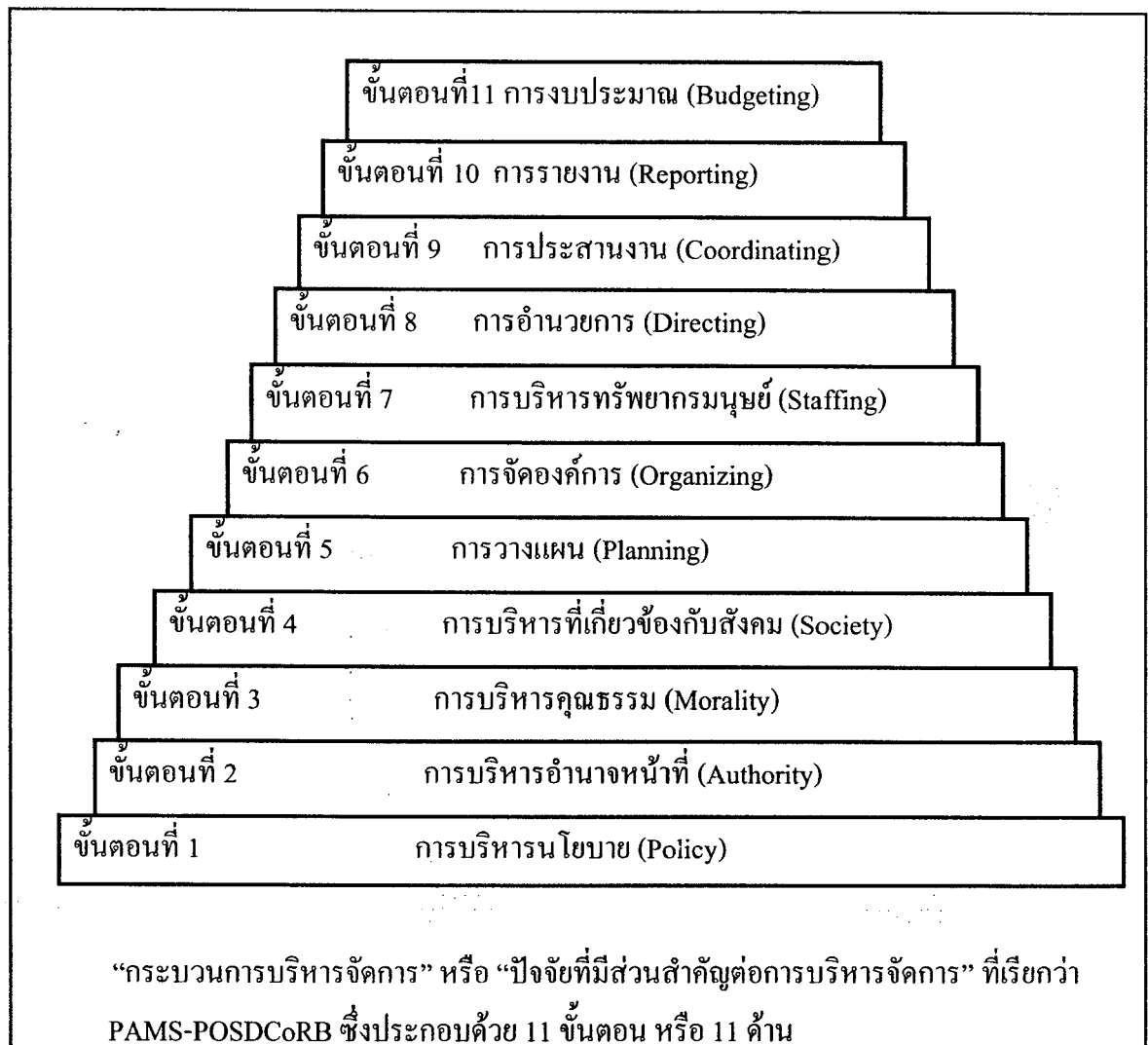
9) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับบุคลากร ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่อ

ประชาชน เช่น ประสานด้านนโยบายและวัตถุประสงค์ ประสานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประสานการเงินและวัสดุอุปกรณ์ และความขัดแย้งของบุคลากร เป็นต้น

10) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงาน เสนอความคิดเห็นหรือยื่นเรื่อง ร้องเรียน และการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานจากภายในและภายนอก เช่น การรายงานผลการปฏิบัติงานได้ทันที การตรวจสอบและการควบคุมมาตรฐานการให้บริการ รายงานความเคลื่อนไหว รายงานข้อผิดพลาดและการแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น

11) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ รายรับและรายจ่ายของ หน่วยงาน เช่น การวางแผนการเงิน การจัดองค์การทางการเงิน การจัดบุคลากรเกี่ยวกับการเงิน การควบคุมทางการเงิน และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและคุ้มค่า เป็นต้น

นอกจากนั้น วิรัช วิรชนิกาวรรณ (2550) ได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การวิเคราะห์ เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ” ค้นคืนวันที่ 26 มิถุนายน 2550 จาก [http:// www.wiruch.com](http://www.wiruch.com) ว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ว่าประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน(Planning) (6) การจัดองค์การ(Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) โดยได้ปรับเปลี่ยนข้อความในบางขั้นตอนหรือบางด้าน คือ การบริหารจริยธรรม เป็น การบริหารคุณธรรม ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 กระบวนการบริหารจัดการหรือปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ซึ่งประกอบด้วย 11 ขั้นตอน หรือ 11 ด้าน

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้เป็นกรอบแนวคิดที่ดีและครอบคลุมถึงปัจจัยในการบริหารจัดการทั้ง 11 ด้าน ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ดังนี้ (1) การบริหารนโยบาย (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (3) การบริหารคุณธรรม (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (5) การวางแผน (6) การจัดองค์การ (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (8) การอำนวยความสะดวก (9) การประสานงาน (10) การรายงาน และ (11) การงบประมาณ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ของ วิชา วิชาบริหาร ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB ประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่เข้าใจง่าย ชัดเจนครอบคลุมครบถ้วน อีกทั้งยัง ได้มีการนำกรอบแนวคิดนี้ไปใช้อย่างแพร่หลาย ผู้ศึกษาจึงได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาโดยถือเป็นตัวแปรอิสระในการศึกษาครั้งนี้

สรุป จากศึกษาและการวิเคราะห์ข้างหน้านี้ ทำให้ผู้ศึกษาสรุปแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB เป็นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่เข้าใจง่าย ชัดเจน ครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน เพราะประกอบด้วย 11 ด้าน นอกจากนี้ ยังได้มีการเผยแพร่และนำไปใช้อย่างกว้างขวางแล้วด้วย ผู้ศึกษาจึงนำ PAMS-POSDCoRB ซึ่งประกอบด้วย 11 ด้าน ได้แก่ (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการศึกษาครั้งนี้

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา

เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการของเทศบาล ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภาครัฐมีน้อยมาก ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการของหน่วยงานบางหน่วยงาน มาเสนอเทียบเคียงไว้ ดังนี้

วิชา วิชาบริหาร (2534) หนังสือ เรื่อง “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ได้ศึกษาไว้และพบว่า

- 1) ปัจจัยที่มีผลต่อขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบลได้แก่

(1) รัฐควรให้การสนับสนุนส่งเสริมโดยให้คำแนะนำให้คำปรึกษาช่วยเหลือแทนการควบคุมกำกับดูแลและชี้นำ

(2) รัฐควรพัฒนาความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบล โดยการฝึกอบรม

2) ปัญหาหรือสาเหตุที่ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาของสภาตำบลลดลงได้แก่

(1) กรรมการสภาตำบลขาดความรู้เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายที่ใช้ปฏิบัติงานของสภาตำบล

(2) สภาตำบลไม่มีเจ้าหน้าที่ ไม่เครื่องมืออุปกรณ์การปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

(3) สภาตำบลขาดงบประมาณสำหรับการสร้างงานให้กับชุมชน

นพวรรณ มัคละพลัง (2546) วิทยานิพนธ์ เรื่อง “แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล: ศึกษากรณีอำเภอโพธิ์ไทร อำเภอเขมราฐ และกิ่งอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี” ได้กล่าวถึงผลการศึกษาในครั้งนี้ พบว่า

1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ดังนี้

(1) ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป ได้แก่ ปัญหาการปฏิบัติงานของนิติกร เช่น ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติ และความรวดเร็วในการติดต่อประสานงานของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเท่าที่ควร

(2) ปัญหาด้านการบริหารบุคคล ได้แก่ ความเพียงพอของจำนวนพนักงานส่วนตำบลเทียบกับปริมาณงาน การเข้ารับการฝึกอบรมในหน้าที่ของจำนวนพนักงานส่วนตำบล การบรรจุแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบลตามกรอบอัตรากำลัง

(3) ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรหรืออุดหนุนจากรัฐบาล และการจัดสรรงบประมาณให้หมู่บ้านตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังนี้

(1) ด้านการบริหารงานทั่วไป ควรจัดทำแผนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น การจัดเก็บข้อมูลต้องยึดตามความจริง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน บุคลากรควรสำนึกในบทบาทหน้าที่ของตน ควรให้ความรู้แนะนำ บริการประชาชน ควรแก้ไขปัญหาด้านต่อความต้องการของประชาชน บริหารงานด้วยความจริงใจ และสนองนโยบายของราชการมากขึ้น

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล ควรเพิ่มบุคลากร จัดฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ ควรบรรจุพนักงานให้มากขึ้นตามภารกิจ

(3) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

ก. การจัดเก็บรายได้ ควรเร่งรัดจัดเก็บให้เป็นเวลา ควรเก็บภาษีให้มากขึ้น ควรให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดเก็บรายได้ทุกอย่างในพื้นที่

ข. การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบภายใน ภายนอก ควรดำเนินการตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

ค. การจัดทำบัญชีและพัสดุ ต้องถูกต้องเป็นปัจจุบัน โปร่งใสตรวจสอบได้ ชุมพล จันปุ่ม (2547) วิทยานิพนธ์ เรื่อง “ความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เขตอำเภอภักดีชุมพล” จังหวัดชัยภูมิ ได้ศึกษาไว้และพบว่า

1) ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เขตอำเภอภักดีชุมพล จังหวัดชัยภูมิ มีดังนี้

(1) ด้านบุคลากร ประกอบด้วยความรู้ความเข้าใจในระเบียบของกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติ การได้รับการฝึกอบรมหรือเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ การสรรหา คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ขวัญกำลังใจ อยู่ในระดับมาก

(2) ด้านงบประมาณ ประกอบด้วยการให้บริการเบิกจ่ายเงินกู้ด้วยความรวดเร็ว การคิดอัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ การจัดสรรผลกำไร การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ และความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม ในการใช้จ่ายเงินของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมถึงการ ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายกองทุน อยู่ในระดับมาก

(3) ด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยการจัดทำแผน กำหนดนโยบาย การ ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบจากบุคคลภายนอกองค์กร การมีส่วนร่วมของสมาชิก การจัดทำสรุปผลการดำเนินงานประจำปี การจัดทำงบดุล ผลกำไรขาดทุน รายรับรายจ่าย อยู่ ในระดับมาก

(4) ด้านวัสดุอุปกรณ์ ประกอบด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น คอมพิวเตอร์ การมีสำนักงานและเครื่องใช้วัสดุสำนักงานในการปฏิบัติงานของตนเองแยกเป็นเอกเทศ รวมถึง การให้บริการด้านวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ แก่สมาชิก อยู่ในระดับปานกลาง

(5) ด้านคุณธรรมจริยธรรม ประกอบด้วยการมีจิตสำนึกในการให้บริการ ความ เสียสละ การอุทิศตนในการปฏิบัติงาน ความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและยุติธรรม ความมีวินัย ตลอดจนการสร้าง ความเข้าใจกับสมาชิกและการเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ อยู่ในระดับมาก

2) ปัญหาอุปสรรคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

- (1) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบางส่วนไม่มีความรู้ ขาดความเข้าใจในการดำเนินงานกองทุน
- (2) ระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่มีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ
- (3) ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน
- (4) ทะเบียน เอกสาร และบัญชีที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากและมีความยุ่งยากในการจัดทำ ส่งผลให้คณะกรรมการฯ จัดทำทะเบียน เอกสาร และบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน
- (5) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ขาดการติดตามตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- (6) การประชุมไม่ต่อเนื่อง ขาดการทำงานในระบบพหุภาคี
- (7) สมาชิกนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ผิดสัญญาในการคืนเงินกู้ วงเงินกู้ไม่เพียงพอในกรณีหมู่บ้านมีขนาดใหญ่ ทำให้การจัดการด้านการลงทุนไม่มีประสิทธิภาพ
- (8) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ขาดแรงจูงใจ และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

อูร ตันติสุนทร (2549) ในบทความ เรื่อง “ไปคูญี่ปุ่นปฏิรูปรัฐบาลกลาง” มีข้อความตอนหนึ่งว่า หลังจากรัสเซียล้มไปแล้วเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนเป็นระบบเศรษฐกิจการตลาด มีการแข่งขันกันอย่างเสรี กว้างขวางทั่วโลก ญี่ปุ่นเห็นว่ารัฐบาลกลางควรจะมีการปฏิรูประบบบริหารเสียใหม่ เพื่อความสามารถในการแข่งขัน จึงได้ตั้งสำนักงานเพื่อการปฏิรูปการบริหารของรัฐบาลกลาง (headquarter for the administration of the central government) โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อความคล่องตัว (simple) (2) มีประสิทธิภาพ (efficient) และ (3) ความโปร่งใส (transparent)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549: 254-255) ในหนังสือ เรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและกระบวนการ” ที่กล่าวถึง การรายงาน หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการรายงานเสนอความคิดเห็นหรือยื่นเรื่อง การควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งการประเมินผลการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐทั้งจากภายในและภายนอก ซึ่งรวมทั้งการควบคุมโดยประชาชน ในส่วนของการประเมินผลอาจดำเนินการก่อนปฏิบัติงาน รวมตลอดทั้งการจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประจำ กล่าวคือ การรายงานเป็นวิธีการควบคุมวิธีหนึ่งโดยทั่วไปในหลักการบริหารสมัยใหม่ นอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของ

หน่วยงานแล้ว หน่วยงานยังมีหน้าที่ทำรายงานเสนอผลการดำเนินงานใน 2 ลักษณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาหรือประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พระราชนันทมณี (ปัญญานันทภิกขุ) (2550: 21-22) อ้างถึงใน อุดร ดันติสุนทร ในปี พ.ศ. 2550 เรื่อง “ธรรมะกับการเมือง” ได้เสนอแนวทางการพัฒนาประเทศชาติและประชาชนของผู้บริหาร ไว้ดังนี้ เราทุกคนเปรียบเสมือนอยู่ในเรือลำเดียวกัน ถ้าเรือล่มเราก็ตายด้วยกันถ้าเรือไปถึงฝั่งเราก็ไปถึงฝั่งด้วยกันทุกคนจะต้องรู้จักหน้าที่ใครเป็นนายเรือ ใครเป็นนายท้าย ใครเป็นช่างกล ใครเป็นต้นหน ใครเป็นคนทำความสะอาด ใครเป็นผู้โดยสาร ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม และประสานงาน ระหว่างกันและกัน เพื่อเรือจะได้ผ่านพายุไปถึงฝั่งคือความสุขความเจริญของทุกคนตามที่เราปรารถนา

สิ่งที่เราต้องการ ในเวลานี้ก็คือ ความรัก ความสามัคคี และความเสียสละเพื่อประเทศชาติ ไม่เอาโรคเอาเปรียบ ซึ่งกันและกันไม่เห็นแก่ตัวโดยมุ่งกระทำเพื่อประโยชน์แก่ความสุขส่วนตัวและพรรคพวก ให้มองถึงประโยชน์และความสงบสุขของสังคมส่วนรวมตามหลักของพระพุทธศาสนา

พระพุทธเจ้าท่านทรงดำรงพระชนม์ชีพอยู่เพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขของมนุษย์ทั้งหลาย เราทั้งหลายที่เป็นศิษย์ของพระผู้มีพระภาคเจ้า ต้องพิจารณาตนว่าเราจะอยู่เพื่อประโยชน์เพื่อความสุขแก่เพื่อนมนุษย์ สิ่งใดอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่เพื่อนมนุษย์ แก่ประเทศชาติ เราจะไม่ส่งเสริมสิ่งนั้นแต่เราจะหาทางปิดกั้นสิ่งนั้นไม่ให้เจริญงอกงามขึ้นในชาติบ้านเมืองของเรา

นี่คืออุดมการณ์ และหน้าที่ของผู้บริหารประเทศชาติ และของประชาชน เราทุกคนจึงต้องช่วยกัน ช่วยจนสุดกำลัง อย่าเมินเฉยนั่งดูเฉย ไม่เอาใจใส่ให้ช่วยกันทำ ช่วยกันคิด ช่วยกันนึก ให้ยืนเรียงแถวเป็นหน้ากระดาน มีจิตมั่นคงที่จะก้าวไปข้างหน้าในการสร้างสรรค์สิ่งทั้งปวงให้เกิดความสุขความเจริญแก่ชาติบ้านเมืองของเรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ดังนั้น ระบบราชการจำเป็นต้องยอมรับและปรับให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน

และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยในระดับ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือการพัฒนาการบริหารจัดการของหน่วยงานต่างๆ ของนักวิชาการ เช่น (1) แนวคิดของพระราชทานมุนี(ปัญญนันท์มุนี) ที่ว่าเราทุกคนจะต้องรู้จักหน้าที่ และประสานงานระหว่างกันและกัน (2) แนวคิดของ อุดร ดันติสุนทร ที่ว่า ความสามารถในการแข่งขัน สำนักงานเพื่อการปฏิรูปการบริหารจะต้อง มีความคล่องตัว, มีประสิทธิภาพ และ มีความโปร่งใส (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าผลการศึกษาดังกล่าว ส่งผลให้การบริหารจัดการภายในองค์กรมีแนวทางแก้ไขหรือการพัฒนาการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา มาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลนครนนทบุรีที่ศึกษาในครั้งนี้

สรุป จากการศึกษาและการวิเคราะห์ข้างหน้านี้นี้ ทำให้ผู้ศึกษาสรุปและนำแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือการพัฒนาการบริหารจัดการ มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหการบริหารจัดการของเทศบาล โดยเฉพาะการสร้างแบบสอบถาม และในบทที่ 5 อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

4. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าถึงความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยแบ่งเป็น 3 หัวข้อดังนี้

4.1 ความเป็นมา

4.2 โครงสร้าง

4.3 อำนาจหน้าที่

4.1 ความเป็นมา

เทศบาลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามกำหนดระยะเวลา โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตน ในการดำเนินการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้โดยส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยควบคุมเท่านั้น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลมาจากความคิดของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐบาลได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง และดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ ตามที่ได้รับมอบหมาย

การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินงานปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้เอง เป็นการปกครองตนเองตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นในแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้ ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งหลายหนแล้วก็ตาม จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

- 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
- 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

1) เทศบาลตำบล กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้
อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

(1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร

(2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(3) มีพระราชกฤษฎีการายฐานะเป็นเทศบาลตำบล

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์การยกฐานะ
สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

1) มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงเล้วมาตั้งแต่
5,000,001 บาทขึ้นไป

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป

4) ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่น

2) เทศบาลเมือง กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งไว้ดังนี้ (พระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. 2490)

(1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้
โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบ

(2) ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

ข. รายการอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

ค. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

ง. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3) เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2508)

(1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

(2) รายการอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

(3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

(4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ส่วนวิธีการจัดตั้งเทศบาลนั้น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลประเภทใดก็ตามต้องกระทำโดย
การตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย และเมื่อได้จัดตั้งขึ้นแล้ว
เทศบาลนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลต้องตราเป็นพระราช

กฤษฎีกา และในทำนองเดียวกัน ในการขุดเลิกเทศบาลต้องระบุวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในพระราชกฤษฎีกาคด้วย โดยท้องที่ใดที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้ยกเลิกการปกครองท้องที่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เสีย และบรรดาอำนาจหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่น ๆ ในเขตเทศบาลให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรี (กระทรวงมหาดไทย เรื่อง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ค้นคืนวันที่ 1 กรกฎาคม 2550 จาก<http://www.meechailaw.com>)

4.2 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล เป็นการจัดองค์การระบบนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาล (mayor-council system) และมีลักษณะเอกรูป (uniformity) กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลประเภทใดก็ตาม จะมีการจัดองค์การเป็นแบบเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งประกอบด้วย สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดพออธิบายได้ ดังนี้

4.2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลเป็นสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในเขตเทศบาลนั้น โดยมีจำนวนแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาลที่กฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ

- 1) เทศบาลนคร มีสมาชิกได้จำนวน 24 คน
- 2) เทศบาลเมือง มีสมาชิกได้จำนวน 18 คน
- 3) เทศบาลตำบล มีสมาชิกได้จำนวน 12 คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าหากตำแหน่งว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระด้วยเหตุอื่นใดนอกเหนือจากถึงคราวออกตามวาระหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่แทนให้เต็มจำนวนภายใน 90 วัน สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้าแทนตำแหน่งว่างนี้ จะอยู่ในตำแหน่งได้เท่าระยะเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

4.2.2 คณะเทศมนตรี

สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาลจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นคณะเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและความต้องการของท้องถิ่น โดยมีพนักงานและลูกจ้างเป็นผู้ปฏิบัติตาม ตามจำนวนดังนี้

- 1) กรณีเป็นเทศบาลนคร ให้มีคณะเทศมนตรี 5 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 4 คน
- 2) กรณีที่เป็นเทศบาลเมือง ให้มีคณะเทศมนตรี 3 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใด มีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน
- 3) กรณีเป็นเทศบาลตำบล ให้มีคณะเทศมนตรี 3 คน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน

4.2.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในเทศบาลแต่ละแห่ง โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินที่ตั้งอยู่ในเทศบาลนั้น ๆ พนักงานเทศบาลตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุด ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และมีตำแหน่งอื่น ๆ ลดหลั่นกันลงไป

4.2.4 หลักการจัดแบ่งส่วนงาน

ส่วนในการบริหารงานของเทศบาลนั้น จะมีการแบ่งส่วนงานการบริหารออกเป็นส่วนงานต่าง ๆ โดยอาจจะจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานตามความเหมาะสม แต่ถ้าหากงานใดที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องแยกเป็นส่วนงานบริหารต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนงานอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือหากเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนงานใดได้อาจจัดเป็นงานต่างหากก็ได้

ในทางปฏิบัตินั้น ก่อนที่เทศบาลแห่งใดแห่งหนึ่งจะจัดแบ่งส่วนงานการบริหารเป็นเช่นใด จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างน้อย 2 ประการ คือ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

- 1) **หลักเกณฑ์ทั่วไป** ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงฐานะกิจการและรายได้เป็นสำคัญ โดยได้จำแนกชั้นของเทศบาลออกเป็น 4 ชั้น ตามระดับของรายได้ ดังนี้
 - (1) เทศบาลชั้น 1 (รายได้เกินกว่า 20 ล้านบาทต่อปีขึ้นไป)
 - (2) เทศบาลชั้น 2 (รายได้เกินกว่า 10-20 ล้านบาทต่อปี)
 - (3) เทศบาลชั้น 3 (รายได้เกินกว่า 5-10 ล้านบาทต่อปี)
 - (4) เทศบาลชั้น 4 (มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านบาทต่อปี)

โดยแต่ละเทศบาลจะมีส่วนงานการบริหารที่มีฐานะ ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองคลัง
3. กองสาธารณสุข
4. กองช่าง
5. กองการประปา
6. กองการศึกษา

2) **หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเทศบาล (ก.ท.) กำหนด** ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

1) การกำหนดว่าเทศบาลใดจะมีส่วนงานการบริหารอย่างไร และมีฐานะเป็นกอง หรือฝ่าย ขึ้นอยู่กับรายได้เท่า ๆ ของเทศบาลนั้น ๆ

2) รายได้เท่าของเทศบาล หมายถึง รายได้ทุกชนิดในปีที่ล่วงมา แต่ไม่รวมรายได้ของเทศบาลประเภทเงินกู้ เงินอุดหนุนทุกประเภทหรือรายได้อื่นใดที่มีได้รับเป็นการประจำ เช่น เงินรายได้ที่ผู้บริจาคเป็นครั้งคราว เป็นต้น

3) การกำหนดส่วนงานบริหารของเทศบาลทุกชั้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วนเหมือนกันหมด จะแตกต่างกันในด้านฐานะของส่วนงานการบริหารเท่านั้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าจะเป็นเทศบาลชั้นใดก็ตาม หลักการจัดแบ่งส่วนงานการบริหารออกเป็น 6 ส่วนงานเหมือนกันหมด เพียงแต่แตกต่างกันที่ฐานะและชื่อเรียกของส่วนงานเหล่านั้นเท่านั้น และแต่ละส่วนงานมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแตกต่างกัน ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินงานในกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2) กอง/ฝ่ายคลัง ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี พัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาล การจัดทำงบประมาณการกู้เงิน เงินผลประโยชน์ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใด หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) กอง/ฝ่ายสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล และการรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน

และฌาปนสถานี่สาธารณะ โรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข ตลอดจนงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4) กอง/ฝ่ายช่าง ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานทางสถาปัตยกรรมและผังเมือง งานสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้า หรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) กอง/ฝ่ายการประปา ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ ในการนี้

6) กอง/ฝ่ายการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคม และสันตนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2529 ได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2529 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า เทศบาลต่าง ๆ อาจแบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 ส่วนงาน กล่าวคือ นอกจาก 6 ส่วนงานที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ยังอาจมีส่วนงานอื่น ๆ อีกคือ

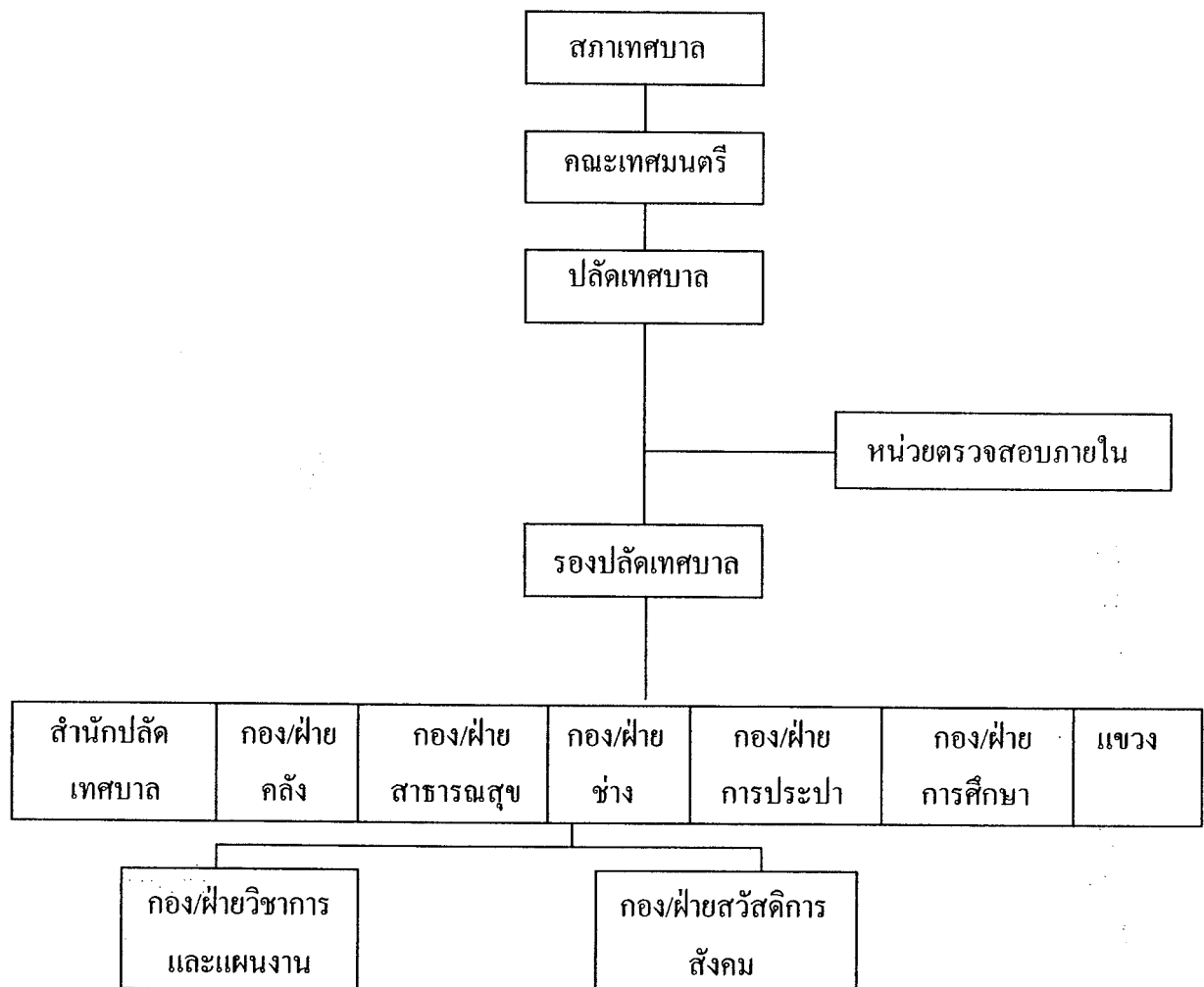
7) กอง/ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

8) กอง/ฝ่ายสวัสดิการสังคม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์และงานที่เกี่ยวข้องหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

9) หน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาล จะเกี่ยวกับงานการเงินของเทศบาล และการควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

10) แขวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของเทศบาลเฉพาะงานที่มีลักษณะเป็นการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่ของแขวงนั้น

จากโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น อาจแสดงให้เห็นเป็นแผนภูมิของโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลดังนี้



ภาพที่ 2.4 แสดงโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

หมายเหตุ: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2529

4.3 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของเทศบาล ท้องที่ใดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลประเภทใดก็ตามย่อมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของเทศบาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้หลายประการ โดยอาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหน้าที่ ดังนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

หน้าที่ที่จัดทำในเขตเทศบาล กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ที่เทศบาลจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน โดยจำแนกตามประเภทของเทศบาลและลักษณะของหน้าที่ออกเป็น “หน้าที่ต้องทำ” และ “กิจการที่อาจจัดทำ” ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องกระทำ ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีค่าตั้งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนั้น เทศบาลตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ในกิจการอื่น ๆ ซึ่งจะกระทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ทรัพย์สิน บุคลากรและความสามารถของเทศบาลตำบลแต่ละแห่งอย่างไรก็ดี ถ้าหากเทศบาลใดจะจัดทำกิจการเหล่านี้แล้ว ย่อมจะต้องจัดทำหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ข้างต้นให้ครบถ้วนสมบูรณ์แล้วกิจการที่อาจจัดทำมีดังนี้

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

2) เทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่ต้องกระทำ ดังนี้

- (1) หน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในเทศบาลตำบลต้องทำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
 - (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (8) ให้มีการดำเนินการจัดการ รับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- นอกจากนี้ เทศบาลเมืองยังมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำอื่น ๆ ดังต่อไปนี้
- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 - (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - (6) ให้มีการสาธารณสุขการ
 - (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (8) ให้มีการจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและ

พลศึกษา

- (9) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- รวมทั้งปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (10) เทศพาณิชย์

3) เทศบาลนคร เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำความดังนี้

- (1) หน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ให้เทศบาลเมืองต้องทำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้ เทศบาลนครยังมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการอื่น ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในกิจการอื่น ๆ ของเทศบาลเมือง ยกเว้น กิจการที่ “ให้มีและบำรุง” “การสงเคราะห์มารดาและเด็ก” และ “กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข” ที่กฎหมายได้กำหนดให้กิจการทั้ง 2 อย่างนี้ เป็นกิจการหรือหน้าที่ที่เทศบาลนครต้องทำดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

พระราชบัญญัติเทศบาล ที่เกี่ยวข้องและใช้ในการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

สรุป ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล มีวิวัฒนาการมาอย่างช้านาน และจากการที่ผู้ดำเนินการบริหารงานเทศบาลล้วนเป็นคนในท้องถิ่น มีข้อจำกัดด้าน

ความชำนาญการเกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อกับหน่วยงานอื่น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลมีการบริหารงานโดยใช้หลักการกระจายอำนาจในองค์กร และยืนยันได้ว่าวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดการบริหารจัดการของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้พยายามสร้างมาตรวัดเพื่อทดสอบปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการของเทศบาลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลนครนนทบุรี ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

5. ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข

ความเป็นมา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข แบ่งการนำเสนอเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่

5.1 ความเป็นมา

5.2 โครงสร้าง

5.3 อำนาจหน้าที่

5.1 ความเป็นมา

ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความเป็นมาของอาสาสมัครสาธารณสุข (ข้อมูลอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มิถุนายน 2550) ดังนี้

กระทรวงสาธารณสุขได้เริ่มโครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2520 ในระยะแรกเป็นไปในลักษณะโครงการทดลองใน 20 จังหวัด โดยดำเนินการทดลองในทุกอำเภอ อำเภอละ 1 ตำบลซึ่งตำบลที่เข้าไปดำเนินการต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เคยดำเนินการอบรมผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) หรืออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) มาแล้ว

2) สะดวกต่อการเข้าไปนิเทศงานและประเมินผล

3) มีสถานีนามขและมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำ

วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ได้แก่

1) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพกันเองด้วยวิธีที่ง่ายประหยัด และทั่วถึง

2) เพื่อช่วยบรรเทาภาวะขาดแคลนบุคลากรทางด้านสาธารณสุขในชนบท

3) เพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพขาดหรือดูแลรักษาสุขภาพที่ไม่ถูกต้องของประชาชน

ผู้ที่เข้ามาเป็นอาสาสมัครในการดูแลสุขภาพอนามัยของเพื่อนบ้าน โดยมีหวังผลตอบแทนใดๆ เรียกว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. ควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีความสมัครใจที่จะทำงานเพื่อส่วนรวมด้วยความเสียสละ และมีเวลาพอที่จะช่วยเหลือชุมชน
- 2) มีความรู้อ่านออกเขียนได้
- 3) เป็นผู้ที่ชาวบ้านไว้วางใจ
- 4) มีที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในหมู่บ้านนั้น ๆ
- 5) มีอาชีพแน่นอนและมีรายได้เลี้ยงตนเอง
- 6) ตั้งบ้านเรือนอยู่ในสถานที่ที่ประชาชนไปติดต่อได้ง่าย
- 7) ไม่จำกัดเพศ และไม่จำกัดอายุ
- 8) ไม่ควรเป็นข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

ในการคัดเลือกอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จะคัดเลือกโดยวิธีออกเสียงในที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วยกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (ถ้ามี) กลุ่มผู้สื่อข่าวสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล แต่จะไม่มี การแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากทางราชการ เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจว่า อสม. เป็นข้าราชการ ตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี ที่อาสาสมัครสาธารณสุข ได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือประชาชนให้มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น ช่วยให้ประเทศชาติลดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่ไม่จำเป็นลง ได้อย่างมหาศาลโดยทำหน้าที่ในการ "แก้ข่าวร้ายกระจายข่าวดี ขี้บริการ ประสานงานสาธารณสุข บำบัดทุกข์ประชาชน ทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี" ด้วยความวิริยะอุตสาหะ โดยปัจจุบันได้มีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. เป็นจำนวนถึง 686,537 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศทั้งในเขตเมือง และเขตชนบท เพื่อทำหน้าที่ในการ ถ่ายทอดความรู้ กระตุ้นเตือน และส่งเสริมชักชวนให้พี่น้องประชาชนดูแลสุขภาพและป้องกันโรค โดยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพให้ถูกต้องตามแนวสุขบัญญัติแห่งชาติ 10 ประการ ทำให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงคุณค่าและคุณความดีของอาสาสมัครสาธารณสุขจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2536 กำหนดให้ วันที่ 20 มีนาคมของทุกปี เป็นวันอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งชาติ ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นวันที่มีความสำคัญ และมีความหมายต่ออาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เท่านั้น แต่ยังเป็นวันที่มีความสำคัญต่อการสาธารณสุขในประเทศไทยอีกด้วย เนื่องจากวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2522 เป็นวันที่รัฐบาลได้บรรจุให้การสาธารณสุขมูลฐานเป็นนโยบายและโครงการระดับชาติ

5.2 โครงสร้าง

สาธารณสุขประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มิถุนายน 2550) ดังนี้

นับตั้งแต่กระทรวงสาธารณสุขได้ริเริ่มให้มีการอบรมอาสาสมัครสาธารณสุข ได้มีอาสาสมัครสาธารณสุขหรือ อสม. ทั่วประเทศกว่าเจ็ดแสนคน ที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมด้วยความเสียสละ ทั้งร่างกาย แรงใจ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และให้การรักษาพยาบาลเบื้องต้น ตลอดจนเป็นผู้ดำเนินการสร้างสุขภาพให้แก่ชาวบ้านในทุกชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถจัดการระบบสุขภาพของชุมชนได้อย่างเหมาะสมด้วยตัวชุมชนเอง ภายใต้ความไว้วางใจจากประชาชนในหมู่บ้านและการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน จนปัจจุบันท้องถิ่นเกิดการพัฒนาในทุกๆ ด้านได้กว้างขวาง สิ่งเหล่านี้ นับว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า มีความหมายและสร้างคุณประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมและประเทศอย่างมาก

ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข (มานฉวงศ์ บุรพัฒน์) กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มิถุนายน 2550) ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน ที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) ได้รวมตัวกันเป็นพลังแห่งการพัฒนาสังคม เพื่อนำความคิด การกระทำที่ถูกต้องและเป็นแบบอย่างได้ชี้แจงแก่ประชาชนและร่วมมือกับประชาชน ดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ของส่วนรวม และแม้ว่าพลังของ อสม. อาจจะเล็กน้อยกระจัดกระจายอยู่ในหมู่บ้านต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็มีการเรียนรู้และเจริญเติบโตขึ้นตามระยะเวลาที่ผ่านมา ดูกดเมลิศพันธุ์ที่เจริญงอกงามเป็นไม้ใหญ่ที่ให้ความร่มเย็นแก่สังคม และสืบสานคุณค่าความดีต่อไปยังอนุชนต่อไป

กระทรวงสาธารณสุข ได้ใช้กลวิธีการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นกลวิธีหลักในการพัฒนางานสาธารณสุข เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขในชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2522 เป็นต้นมา โดย ดำเนินการคัดเลือกประชาชนที่สมัครใจด้วยวิธีสังคมมิติ แล้วดำเนินการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดขึ้น เพื่อให้อาสาสมัครนั้นมีบทบาทเป็นตัวกลางการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้านสุขภาพของประชาชน

การดำเนินงานดังกล่าวทำให้มีอาสาสมัครในระยะแรก 2 ประเภท คือ ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข (ผสส.) จะได้รับการอบรมจำนวน 5 วัน เกี่ยวกับความรู้เบื้องต้นด้านปัญหาสาธารณสุข และอีกประเภทหนึ่ง คือ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โดยคัดเลือกจากผู้ที่ เป็น ผสส. แล้วอบรมเพิ่มเติมอีก 15 วัน ให้มีความรู้เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเบื้องต้น อาสาสมัคร ทั้ง 2 ประเภท มีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการรักษาพยาบาลเบื้องต้น โดยการ สื่อข่าวสารด้านสาธารณสุข ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณสุข ประสานงานการแก้ไขปัญหา

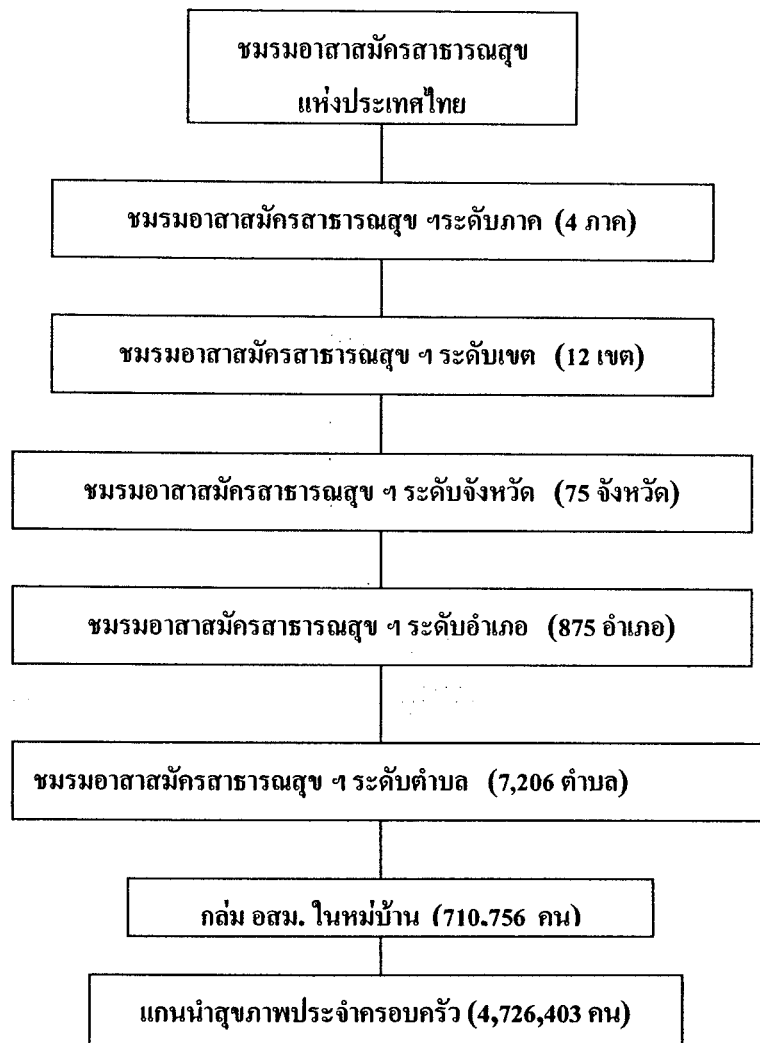
สาธารณสุข เป็นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 กระทรวงสาธารณสุขได้อบรมเพิ่มเติมแก่ผู้ที่เป็น ผสส. และ ยกฐานะเป็น อสม. ทั้งหมดแล้ว ทั้ง ผสส. และ อสม. ปฏิบัติงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ ปัจจุบันมีอาสาสมัครสาธารณสุขอยู่ทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ รวมทั้งชุมชนในเขตเมือง จำนวน อสม. ทั้งสิ้นมากกว่า 710,000 คน หรือ อสม. 11.74 คน ต่อ ประชากร 1,000 คน ซึ่งรัฐบาลได้เห็น ความสำคัญของ อสม. และประกาศให้ วันที่ 20 มีนาคม ของทุกปี เป็นวันอาสาสมัครสาธารณสุข แห่งชาติ

กระทรวงสาธารณสุขได้ตอบแทนความเสียสละต่อส่วนรวมของอาสาสมัคร เหล่านั้นด้วยการจัดให้อาสาสมัครสาธารณสุขได้รับสวัสดิการรักษาพยาบาลจากสถานบริการของ กระทรวงสาธารณสุข โดยไม่คิดมูลค่าเฉพาะตัวอาสาสมัครสาธารณสุข เพื่อเป็นการตอบแทนใน การเสียสละนั้น ซึ่งปัจจุบันได้ขยายสิทธิรักษาพยาบาลให้ครอบคลุมทั้งครอบครัว แต่ความเป็นจริง นั้นอาสาสมัครสาธารณสุขส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับภาคบังคับและมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี นัก ภาวะวิกฤตที่กระทบกระเทือนต่อครอบครัวมากที่สุดคือการเสียชีวิต ซึ่งกระทรวงสาธารณสุข ไม่ได้จัดสวัสดิการหรือการตอบแทนใด ๆ ชดเชยให้ กลุ่มเพื่อนอาสาสมัครสาธารณสุข ด้วยกันเอง และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ปฏิบัติงานคลุกคลีอยู่กับอาสาสมัครสาธารณสุขต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ตามประเพณีไทย ด้วยการรวบรวมเงินในการจัดงานศพ เมื่อเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้เกิด การรวมกลุ่มกันในระดับหมู่บ้าน ตำบล เพื่อเก็บเงินช่วยเหลืออาสาสมัครสาธารณสุขที่เสียชีวิต ต่อมาได้ขยายวงกว้างถึงระดับอำเภอ และระดับจังหวัด โดยมีการเก็บเงินไว้เป็นกองทุนสำรองเพื่อ ช่วยเหลือกันเองยามสมาชิกเสียชีวิต และมีการตั้งข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน ในเรื่องรายรับ การจ่าย รวมทั้งการเลือกตั้งตัวแทนกลุ่มขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ บริหารจัดการกองทุนตามระบอบประชาธิปไตย ได้มีการจัดประชุมกันเป็นครั้งคราว เพื่อสรุปผล การทำงานและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนมีการจัดการพบปะสังสรรค์กันประจำปี เพื่อเสริมสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก อสม. ด้วยกัน การรวมตัวเป็นกลุ่มดังกล่าวได้ใช้ชื่อว่า “ชมรม อาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัด “ หรือ “ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขอำเภอ / ตำบล” ส่วนในระดับหมู่บ้านจะเรียกว่า “กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขบ้าน “ โดยระบุชื่อตามชื่อ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านที่อยู่อาศัย ซึ่งในระยะเริ่มแรกจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจาก เจ้าหน้าที่สาธารณสุขทุกระดับมากน้อยตามศักยภาพและความเอาใจใส่ของแต่ละแห่ง ต่อมา มีการ จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมฉาบปากีสระเคราะห์อาสาสมัครสาธารณสุขขึ้นในหลายจังหวัด

โครงสร้างเครือข่ายชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข

การจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการของชมรมฯ ในแต่ละระดับ ทำโดยการ เลือกผู้แทนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารชมรมฯ

ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก นายทะเบียน และประชาสัมพันธ์ โดยมี โครงสร้างองค์กรเดียวกันในทุกระดับ และมีการจัดทำกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์ คุณสมบัติของสมาชิก เพื่อให้เป็นกติกาเบื้องต้นในการรวมตัวกัน



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งประเทศไทย

5.3 อำนาจหน้าที่

ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอาสาสมัครสาธารณสุข (ข้อมูลอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ กองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มิถุนายน 2550) ดังนี้

การทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุข และ ชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นการทำงานภายใต้คำว่า เสียสละ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดติดแน่นในสายเลือดของอาสาสมัครสาธารณสุข ตั้งแต่แรกเริ่มมีอาสาสมัครสาธารณสุข เมื่อยี่สิบปีที่ผ่านมา โดยในระยะแรกมีเป้าหมายที่การแก้ไข ปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนในชุมชน จากประสบการณ์การทำงานของอาสาสมัครสาธารณสุข ทำให้ เรียนรู้ว่า ปัญหาสาธารณสุขเป็นผลและสาเหตุของปัญหาสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ อาสาสมัครสาธารณสุข ขยายกิจกรรมการดำเนินงานที่เน้นเฉพาะปัญหาสาธารณสุข ไปเป็นการแก้ไขปัญหาสังคมควบคู่กันไป โดยยังคงยึดมั่นในเป้าหมายที่ความกินดีอยู่ดีของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข โดย สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้ปัญหาสังคมซับซ้อนมากขึ้น แบบแผนการเจ็บป่วยของประชาชนเปลี่ยนแปลงจากโรคติดต่อเป็นโรคที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและโรคที่เกิดจากพฤติกรรมไม่เหมาะสม ในขณะเดียวกัน อาสาสมัครสาธารณสุขก็ต้องปฏิบัติภารกิจที่ได้อาสาดำเนินการภายใต้ภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยากยิ่งขึ้น จึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขระดับตำบล อำเภอ เขต ภาค และระดับประเทศ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และเป็นศูนย์รวมของการให้การสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มและระหว่างกลุ่ม อีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรอาสาสมัครสาธารณสุข ให้สามารถดำเนินบทบาทในการเป็นผู้โน้มนำ อาสาสมัครสาธารณสุข ผู้นำชุมชนและประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของคนในชุมชนและสังคมโดยรวม ทั้งนี้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับ เช่น สถานีอนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานภาค และสำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐาน คอยให้การสนับสนุน แนะนำ ให้คำปรึกษา และจัดการประชุมอบรม สัมมนา เพื่อพัฒนาศักยภาพของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขในด้านการบริหารจัดการองค์กร การพัฒนาองค์กร การประสานงาน การสร้างเสริมเครือข่าย การวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาในชุมชน เป็นการสร้างและประสานเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนา

กระทรวงสาธารณสุข โดย สำนักงานคณะกรรมการการสาธารณสุขมูลฐานได้ให้ความสำคัญและยอมรับบทบาทภาคประชาชน ในฐานะเพื่อนร่วมงานพัฒนาสาธารณสุข และได้ให้องค์กร อาสาสมัครสาธารณสุขมีส่วนร่วมในกระบวนการคิดค้นและพัฒนา เช่น การหารือเพื่อพัฒนาศักยภาพ อาสาสมัครสาธารณสุข การให้ประชาชนชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขหรือผู้แทนจากทุกระดับร่วมเป็นคณะกรรมการตัดสินใจการประกวดอาสาสมัครสาธารณสุขดีเด่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข เพื่อคัดเลือกอาสาสมัครสาธารณสุขดีเด่นเข้ารับรางวัล ณ ทำเนียบรัฐบาล ในวันอาสาสมัครสาธารณสุขแห่งชาติของทุกปี

กิจกรรมของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุขส่วนใหญ่อยู่ในขอบเขตของการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันปัญหาสาธารณสุข การแก้ไขปัญหาสาธารณสุข การป้องกันและแก้ไขปัญหของชุมชนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขทั้งในด้านความรู้ ทักษะ ทศนคติ และบำรุงขวัญกำลังใจ

กิจกรรมของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข เช่น

- 1) โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขป้องกันโรคเอดส์ในชุมชน ผลที่ได้จากการดำเนิน โครงการนี้ เช่น อาสาสมัครสาธารณสุขสามารถเป็นที่ปรึกษาโรคเอดส์ประจำหมู่บ้าน ศูนย์ป้องกันโรคเอดส์ในชุมชน มีอาสาสมัครสาธารณสุขผ่านการอบรมเป็นวิทยากรชุมชน และมีการนำศิลปินชุมชนเข้ารับการอบรมเพื่อทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย เป็นต้น
- 2) โครงการประชาสัมพันธ์ด้านภัยเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการนำแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหลักธรรมของศาสนา มาเป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริโภคและรูปแบบการดำรงชีวิต
- 3) โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขร่วมใจเกิดพระเกียรติ 100 ปี สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ ๖๖ พรรษา เพื่อส่งเสริมสุขภาพของผู้สูงอายุ การดูแลด้านทันตสาธารณสุขในเด็ก การเดินวิ่งเทิดพระเกียรติพระมารดาแห่งการสาธารณสุขไทย รวมทั้งการลงนามเพื่อสืบสานพระราชปณิธานสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ ๖๖ พรรษา
- 4) โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขรวมพลังณรงค์เพื่ออากาศสดใสปลอดภัยวันบุรี มีการจัดนิทรรศการ ณ ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน (ศสมช.) มีการเดินรณรงค์โดยอาสาสมัครสาธารณสุข จำนวนกว่า 11,000 คน ในวันงดสูบบุหรี่โลก ณ กรุงเทพมหานคร มีการผลักดันให้เกิดการลงนาม 500,000 ชื่อ และจัดทำคำปฏิญญาอาสาสมัครสาธารณสุขยื่นต่อผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก

5) การพัฒนาแกนนำสุขภาพประจำครอบครัว เป็นการดำเนินกิจกรรมร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ในการเร่งพัฒนาศักยภาพของประชาชนในชุมชน อย่างน้อยครัวเรือนละ 1 คน ให้สามารถเป็นผู้นำด้านสุขภาพได้

6) การรณรงค์ส่งเสริมประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง เป็นการชักชวนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เฝ้าระวัง สอดส่อง ป้องกันและรายงานการทุจริต

สรุป จากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาธารณสุขของปัจเจกบุคคล ในฐานะอาสาสมัครสาธารณสุขสู่การก้าวอย่างของการเป็นองค์กรประชาชนในรูปของชมรมอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นการขยายวงขอบเขตของการพัฒนาจากชุมชนหมู่บ้านไปสู่ประชาคมอำเภอ จังหวัด เขต ประเทศ เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาสาธารณสุข และปัญหาสังคมที่ซับซ้อน ได้ดียิ่งขึ้น บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของอาสาสมัครสาธารณสุขได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจาก ผู้ตาม ผู้ปฏิบัติ ผู้แก้ไขปัญหา ไปสู่การมีบทบาทผ่านองค์กรเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานของตนเอง เป็นผู้นำและผู้ป้องกันปัญหา เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในพื้นที่แผ่นดินไทย แม้ว่าจะยังคงมีจุดอ่อนในด้านความรู้และทักษะอยู่บ้าง ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่หลักของภาครัฐที่จะต้องช่วยแก้ไขจุดอ่อนและพัฒนาจุดเด่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน สามารถดูแลพึ่งพากันและกัน สร้างเสริมพลังให้กับภาคประชาชนให้เข้มแข็ง หยัดยืน และก้าวเดินอย่างมั่นคงได้ต่อไป