

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทสำคัญที่ใช้เป็นทิศทางการพัฒนาประเทศมาตลอด การพัฒนาชุมชนเป็นงานหลักของประเทศ ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 โดยมีโครงการย่อยของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก จนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2555-2559) ได้ให้ความสำคัญกับงานพัฒนาชุมชนในชนบทมากขึ้น โดยมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิต รายได้ ความเป็นอยู่ และความเจริญของชุมชนในชนบท โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ความด้อยโอกาสทางการศึกษา และปัญหาสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า การพัฒนาตนเองต้องพัฒนาคุณภาพชีวิตตามนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาตนเองมากขึ้นในทุกมิติเน้นศักดิ์ศรีความเป็นคน มีจิตสำนึก และรับผิดชอบต่อสังคม ต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่มีพื้นฐานความเป็นไทย รู้จักตนเอง รู้จักวัฒนธรรมไทย โดยปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของคนไทยจากความคิดเดิม ที่เป็นการแยกส่วนมาเป็นแบบ “บูรณาการ” ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9-10 ได้กล่าวโดยสรุปไว้ว่า การเพิ่มศักยภาพคนทุกกลุ่มเป้าหมาย อายุ และเพศ ให้คนมีทางเลือกในชีวิต และเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้ และฝึกอบรม ให้คิดเป็น ทำเป็น มีการเรียนรู้จากประสบการณ์และของจริง ได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และหลากหลาย มีการเสริมสร้างศักยภาพสื่อมวลชนในกระบวนการเรียนรู้ สร้างบรรยากาศแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน พัฒนาจิตใจ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนการปรับปรุงสาธารณสุข ให้มีสุขภาพดีถ้วนหน้า ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในกระบวนการพัฒนาเน้นในเรื่องเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว เพิ่มศักยภาพผู้ด้อยโอกาส ส่งเสริมบทบาทสตรีมุ่งพัฒนาชนบท กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค พัทธ์ภิรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จัดการสิ่งแวดล้อมพัฒนาระบบประกันสังคม และระบบการเมืองการปกครอง (กรมการพัฒนาชุมชน 2556, หน้า 6)

เทศบาลเป็นรูปแบบของการปกครอง ที่สะท้อนการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศโดยแท้จริง อันเป็นการสนองต่อนโยบาย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่ง ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เทศบาลตำบลจึงเป็นองค์กรที่สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจลงสู่หน่วยการบริหารระดับ ตำบล ซึ่งส่งผลให้เทศบาลตำบลเป็นจุดเริ่มต้น ของการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่

องค์กรพื้นฐานในระดับตำบล ประชาชนจะได้รับประโยชน์จากเทศบาลตำบลในด้านการพัฒนา ซึ่งตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมแนวความคิดและกระแสประชาธิปไตยในสังคมปัจจุบันที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานตำบลจะมีมากขึ้น โดยผ่านผู้แทนของตนในเทศบาลตำบล ทั้งนี้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าความเจริญ และการพัฒนาในทิศทางที่ดีของเทศบาลตำบลจะส่งผลให้เกิดความเจริญ และการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในภาพรวมของประเทศต่อไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553, หน้า 3-14) โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี้ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2543 ในปัจจุบันเทศบาลทั่วประเทศมีจำนวนประมาณสองพันแห่ง

การที่เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างทั่วถึง มีความเป็นธรรมและเท่าเทียมในทุกๆ ด้าน สำหรับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนมาจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดไว้มีภารกิจ 6 ด้านได้แก่ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553, หน้า 3-14, หน้า 36)

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือคณะเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการดำเนินนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้ อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติ

งบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 12)

แต่ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันถึงแม้ประชาชนจะมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหา มีความต้องการที่จะใช้สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นก็ตาม แต่การดำเนินงานของเทศบาล ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหา และสนองตอบความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้นเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ต้องรับทราบปัญหา คอยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ถึงแม้จะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนสามารถรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับชุมชนได้ แต่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของเทศบาล ซึ่งประเด็นที่สำคัญ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับเทศบาล เช่น การเข้าร่วมประชุม การเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเข้าร่วมโครงการพัฒนาท้องถิ่น การเข้าร่วมตรวจติดตามประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล (ธีระยุทธ สุดเสมอใจ, 2550, หน้า 2)

จังหวัดชัยภูมิ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศใหม่จัดเมืองต่าง ๆ เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยรวมเอา 5 เมืองที่ขึ้นต่อเมืองนครราชสีมาในอดีต ได้แก่ เมืองชัยภูมิ เมืองสีมูม (จัตุรัส) เมืองภูเขียว (ผักปัง) เมืองเกษตรสมบูรณ์ (บ้านยาง) และเมืองบำเหน็จณรงค์ (บ้านชวน) โดยเลือกเอาเมืองชัยภูมิ ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างสองเมืองใหญ่ คือเมืองสีมูม (จัตุรัส) และเมืองภูเขียว (ผักปัง) ยกฐานะเป็นศูนย์กลางของจังหวัด และเปลี่ยนเป็นอำเภอเมืองชัยภูมิ ยุบเมืองทั้ง 4 เป็นอำเภอ ได้แก่ อำเภอจัตุรัส อำเภอภูเขียว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ และอำเภอบำเหน็จณรงค์ ต่อมาได้มีการยุบอำเภอบำเหน็จณรงค์ให้อยู่ในการปกครองของอำเภอจัตุรัส และยุบอำเภอเกษตรสมบูรณ์ให้อยู่ในการปกครองของอำเภอภูเขียว เนื่องจากอำเภอทั้ง 2 นั้นอยู่ไม่ไกลกัน จังหวัดชัยภูมิจึงเหลืออยู่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองชัยภูมิ อำเภอจัตุรัส และอำเภอภูเขียว ที่เป็น 3 เมืองเสาหลัก ร่วมก่อตั้งจังหวัดชัยภูมิขึ้นมา และเจริญมาตามลำดับ ปัจจุบันจังหวัดชัยภูมิแบ่งการปกครองทั้งหมด 16 อำเภอ เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอันดับ 7 ของประเทศ การปกครองแบ่งออกเป็น 16 อำเภอ 124 ตำบล 1,393 หมู่บ้าน เป็นเทศบาล จำนวน 35 เทศบาล (ท้องถิ่นจังหวัดชัยภูมิ, 2556, หน้า 3-8)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิว่าอยู่ในระดับใด เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้บริหารนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อไป

### ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
2. เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
3. เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ เมื่อจำแนกตามจำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งในหน่วยงาน สถานภาพการดำรงตำแหน่ง
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ทราบการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
2. ทราบประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
3. ทราบประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ เมื่อจำแนกตามจำแนกตามเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งในหน่วยงาน สถานภาพการดำรงตำแหน่ง
4. ทราบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
5. นำไปใช้ประกอบการวางแผนการดำเนินงานของเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาในประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงพอใจตรงต่อความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ

### ขอบข่ายของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตประชากร

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ รวมทั้งสิ้น 2,461 คน (เทศบาลจังหวัดชัยภูมิ, 2556, หน้า 3)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ ผู้วิจัยจึงใช้สูตรของทาโรยามาเน่ (Yamane) กัลยา วานิชย์บัญชา (2549, หน้า 73) ที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ยอมให้มีความคลาดเคลื่อน 0.05 ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 344 คน

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา

### 2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

#### 2.1.1 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

#### 2.1.2 อายุ

- 1) ต่ำกว่า 25 ปี
- 2) 25-35 ปี
- 3) 36-45 ปี
- 4) 46-55 ปี
- 5) สูงกว่า 55 ปี

#### 2.1.3 สถานภาพสมรส

- 1) โสด
- 2) สมรส
- 3) หม้าย / หย่าร้าง

#### 2.1.4 ระดับการศึกษา

- 1) ประถมศึกษา
- 2) มัธยมศึกษาตอนต้น
- 3) มัธยมศึกษาตอนปลาย / ปวช.
- 4) อนุปริญญา / ปวส.
- 5) ปริญญาตรี
- 6) สูงกว่าปริญญาตรี

#### 2.1.5 ตำแหน่งในหน่วยงาน

- 1) หัวหน้าส่วน
- 2) พนักงาน

#### 2.1.6 สถานภาพการดำรงตำแหน่ง

- 1) ข้าราชการ
- 2) พนักงานจ้างตามภารกิจ
- 3) ลูกจ้างชั่วคราว

#### 2.1.7 การบริหารงานของเทศบาล

- 1) การวางแผน
- 2) การจัดการองค์การ
- 3) การออกคำสั่ง

4) การประสานงาน

5) การควบคุม

2.2 ตัวแปรตาม (dependent variables) ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ

2.2.1 ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2.2.2 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.2.3 ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.2.4 ด้านการพัฒนองค์กรและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี

2.2.5 ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

2.2.6 ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารในรูปแบบของเทศบาลตามกฎหมาย ในการศึกษาครั้งนี้คือเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลในจังหวัดชัยภูมิ

2. ประสิทธิภาพ หมายถึง กระบวนการในการบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้ได้ผลสูงสุดคุ้มค่ากับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานของประเทศและจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน ซึ่งประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ หมายถึง ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งมี 6 ด้าน ได้แก่

2.1 ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนให้มีความ ความสะดวกในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้างถนนทางเท้า ปรับปรุง ซ่อมแซมถนน ท่อระบายน้ำ ขยายเขตประปา ขยายเขตการไฟฟ้า ป้องกันรักษาส่งเสริมสุขภาพอนามัย ส่งเสริมการตำแหน่งในหน่วยงานพัฒนารายได้ สนับสนุนจัดหางบประมาณสวัสดิการให้แก่ประชาชนภายในเขตเทศบาล ส่งเสริมการดำเนินชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของพอดี พอประมาณ พอเพียง การให้ประชาชนร่วมแรงร่วมใจเพื่อประกอบตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จโดยใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2.2 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีการจัดท่าระบบบำบัดน้ำเสีย ป้องกันและแก้ไขปัญหามลภาวะ บำบัดฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมสร้างจิตสำนึกการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย ป้องกันและควบคุมมลพิษ

2.3 ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟู ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีการส่งเสริมอนุรักษ์ฟื้นฟู ศาสนา

ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น สืบสานอนุรักษ์ประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมวันสำคัญทางพุทธศาสนา สร้างจิตสำนึก ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญทางศิลปวัฒนธรรม ส่งเสริมการจัดกิจกรรมวันสำคัญของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

2.4 ด้านการพัฒนาองค์กร และบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานของเทศบาลให้ทันสมัย มีเผยแพร่กิจกรรมงานของเทศบาล มีการส่งเสริมการปฏิบัติงานและสวัสดิการ ของพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการพัฒนาตนเองโดยเทศบาลเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

2.5 ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการท่องเที่ยว การวางแผนเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านพาณิชยกรรม การวางแผนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว การร่วมศึกษาดูงานการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดิน ในเขตเทศบาลการวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การเสนอโครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์

2.6 ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม หมายถึง เทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ได้มีการส่งเสริม และพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการให้ความรู้ในเรื่องของประชาธิปไตย และกระบวนการประชาสังคม จัดอบรมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการประชาสังคมการส่งเสริมและพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

3. การบริหารงาน หมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยทรัพยากรหรือปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหาร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3.1 การวางแผน หมายถึง การเลือกวิธีการทำงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร และกำหนดว่าจะทำงานนั้นอย่างไร รวมถึงเป็นการวางแผนโครงการซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 การจัดองค์กร หมายถึง เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์กร โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน เช่น การแบ่งงาน เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน รวมถึงการนำเอาแผนงานที่กำหนดไว้มา กำหนดหน้าที่สำหรับบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่จะปฏิบัติภายในองค์กร เป็นการเริ่มต้นของกลไกในการนำเอาแผนงานไปสู่การปฏิบัติ

3.3 การออกคำสั่ง หมายถึง การที่ผู้บริหารความเข้าใจในเป้าหมายมองเห็นว่าจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายได้ ออกคำสั่งโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ใช้ถ้อยคำ น้ำเสียงและท่าทีที่ใช้

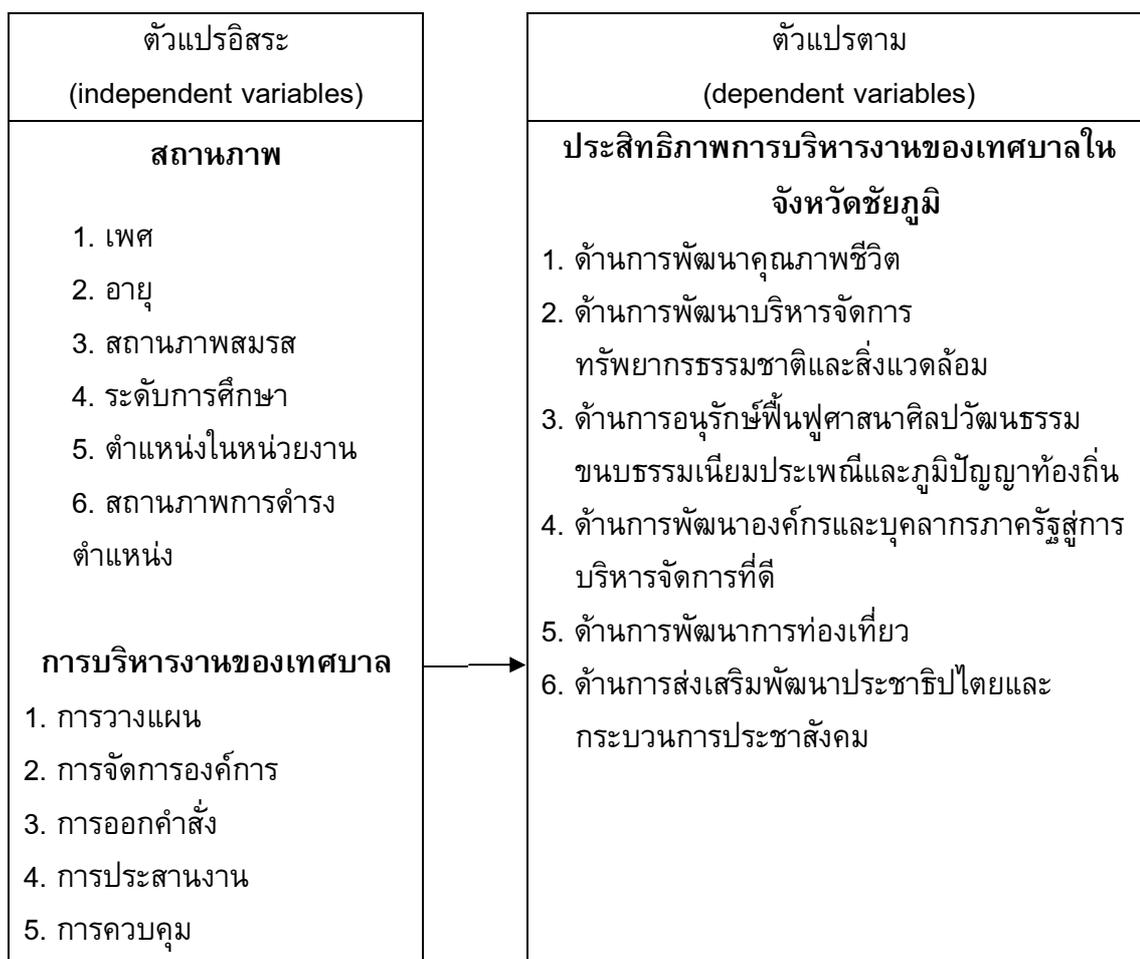
ประกอบคำสั่ง ชวนให้ผู้รับคำสั่งเต็มใจที่จะปฏิบัติตาม ที่ชัดเจนและตรงกับความสามารถของผู้รับคำสั่ง ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องใช้และระยะเวลาที่กำหนด

3.4 การประสานงาน หมายถึง เป็นการประสานให้ส่วนต่างๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น รวมถึงการทำงานร่วมกัน การทำให้กิจกรรมและการทำงานเข้ากันด้วยดี และให้มีการประชุมหัวหน้าแผนกประจำสัปดาห์เพื่อปรับปรุงการประสานงาน

3.5 การควบคุม หมายถึง หน้าที่ทางการจัดการสำหรับผู้บริหารในการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้เป็นมาตรฐานวัดผลการดำเนินงานในอดีต การรวมทั้งการวัดผลการดำเนินงานในปัจจุบันเพื่อกำหนดมาตรฐานขึ้น และเปรียบเทียบกับผลงานที่ทำได้เพื่อปรับปรุงแก้ไขผลการดำเนินงานได้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดจากภารกิจหลักของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2553, หน้า 19) มาเป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานได้นำกรอบแนวคิดของ กุลลิคค์, และเออร์วิคค์ (Gulick, & Urwick) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### สมมติฐานการวิจัย

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิแตกต่างกัน เมื่อจำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งในหน่วยงาน และสถานภาพการดำรงตำแหน่ง
2. ประสิทธิภาพการบริหารงานมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิผู้วิจัยได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบเทศบาล
  - 1.1 ความเป็นมาของเทศบาล
  - 1.2 โครงสร้างของเทศบาล
  - 1.3 การจัดองค์กรเทศบาล
  - 1.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
  - 2.1 ความหมายของการบริหาร
  - 2.2 ความสำคัญของการบริหาร
  - 2.3 หน้าที่การบริหาร
3. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพขององค์กร
  - 3.1 ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กร
  - 3.2 ลักษณะการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.3 องค์ประกอบของประสิทธิ
  - 3.4 การประเมินประสิทธิภาพ
4. ประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล
  - 4.1 ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต
  - 4.2 ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - 4.3 ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - 4.4 ด้านการพัฒนาองค์กรและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี
  - 4.5 ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว
  - 4.6 ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม
5. ข้อมูลเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 6.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบเทศบาล

### 1. ความเป็นมาของเทศบาล

อภิชาติ นามมุงคุณ (2550, หน้า 8-16) กล่าวว่า เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารบ้านเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) เกือบ 76 ปีแล้ว

อภิชาติ นามมุงคุณ (2550, หน้า 8-16) กล่าวว่า การจัดตั้งเทศบาลบาลมีแนวคิดและหลักการจัดตั้งสรุปได้ดังนี้

1. ประเภทของเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งดังนี้

1.1 เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การจัดตั้งไว้กว้างๆ ว่าท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

1.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

1.2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.2.2 ท้องถิ่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์คือ เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1.3.1 เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

1.3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

1.3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2. การบริหารองค์การเทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี การเลือกรูปแบบการบริหารเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง ดังนี้

2.1 การเลือกรูปแบบองค์การบริหารเทศบาล ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี

2.2 การนำไปใช้ ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

2.3 ระยะเวลาการร้องขอให้ทำประชามติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของเทศบาล ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่าสามร้อยหกสิบวัน และจะกระทำในวาระของเทศบาลหนึ่งเพียงครั้งเดียว

## 2. โครงสร้างของเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 3-10) กล่าวว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งจำนวนสมาชิกและสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

1.1 สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน

1.2 สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน

1.3 สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีเป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3. พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาล ที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้ง การให้ควมดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียนตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานชานูบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2. ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้า

อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาล ขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

4. ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและ งานสาธารณูปโภคงานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม ดังภาพ 2

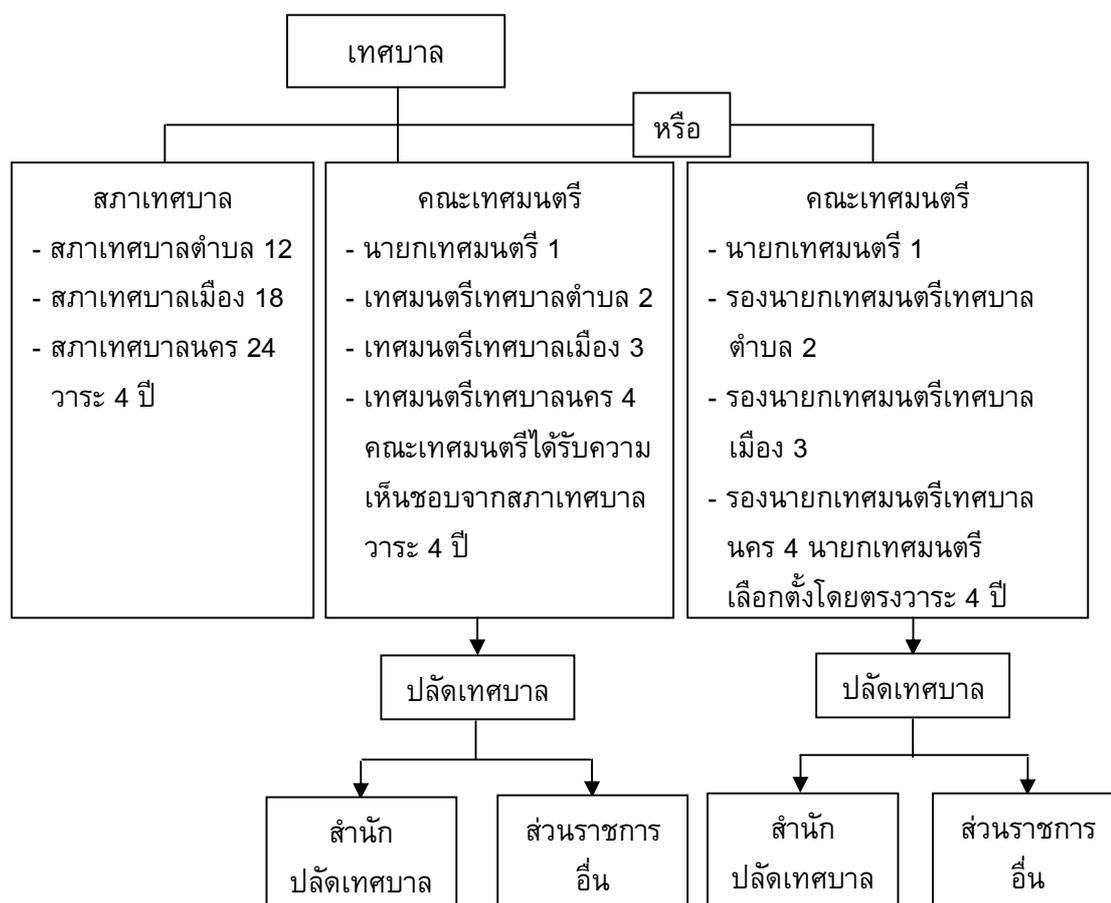


ภาพ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารงานของเทศบาล  
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 5)

### 3. การจัดการเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 3-10) กล่าวว่า ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) 2546 ได้แบ่งรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลเป็น 2 รูปแบบคือ การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีและการ

บริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีซึ่งจะเป็นการบริหารในรูปแบบใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการจัดทำประชามติ ดังภาพ 3



ภาพ 3 รูปแบบและองค์ประกอบของเทศบาล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 8)

1. การบริหารกิจการรูปแบบคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสภาเทศบาลและ คณะเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

1.1.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 3 ประการ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี

1.1.3 อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

1.1.4 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้ เป็นสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

1.2 คณะเทศมนตรี ในกรณีการบริหารกิจการของเทศบาล ในรูปแบบ คณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยคณะเทศมนตรี และเทศมนตรีจำนวนตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 3 คน เทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรีได้ 3 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 4 คน และเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีและมีจำนวน 5 คน คณะเทศมนตรีมีอำนาจดังต่อไปนี้

1.2.1 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

1.2.2 อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.2.3 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาลตาม

บทบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

## 2. การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

2.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับอำนาจหน้าที่มีข้อแตกต่างจากการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรีบางประการ ดังนี้

2.1.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลใช้บังคับเฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย

2.1.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 4 ประการ คือ การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภา การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่เป็นการควบคุมไม่เด็ดขาด กล่าวคือ ไม่มีลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี

2.1.3 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการที่มอบหมายให้ทำซึ่งคณะสภาเทศบาล จะแต่งตั้งสามารถจำแนกออกเป็นเป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการ ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

2.2 นายกเทศมนตรี การบริหารกิจการเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มี รองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายไม่ให้ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

2.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการเทศมนตรี

2.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดูแลรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่ง มีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็น สมควรไว้โดยกฎกระทรวง

#### 4. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 10-14) กล่าวว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) 2546 กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าว 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งเทศบาล อำนาจหน้าที่ของเทศบาลมี 2 ส่วน ดังนี้

##### 1.1 อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ดังตาราง 1

ตาราง 1 หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. หน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9 และมีหน้าที่เพิ่มเติม ดังนี้	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

ตาราง 1 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหารโรงมหรสพและสถานบริการอื่น
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล		

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552 หน้า 10)

## 1.2 อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ ดังตาราง 2

ตาราง 2 หน้าที่ที่อาจจัดทำ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	1. อาจจัดทำกิจการ เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12

## ตาราง 2 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการ	
4. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการ	
5. บำรุงและส่งเสริมการ	สงเคราะห์มารดาและเด็ก	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
การพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อ	
หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	การสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทางระบาย	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน	
น้ำ	อาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่	
	สำหรับการกีฬา และพล	
	ศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุง	
	สวนสาธารณะ สวนสัตว์	
	และสถานที่พักผ่อนหย่อน	
	ใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	
	และรักษาความสะอาด	
	เรียบร้อยของท้องถิ่น	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2552, หน้า 12)

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) 2546 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายอื่นกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 2.1 พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2494
- 2.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 2.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484
- 2.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 2.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493
- 2.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พุทธศักราช 2495
- 2.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พุทธศักราช 2498
- 2.8 พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พุทธศักราช 2499
- 2.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พุทธศักราช 2502
- 2.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พุทธศักราช 2503
- 2.11 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พุทธศักราช 2503
- 2.12 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508
- 2.13 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พุทธศักราช 2510
- 2.14 พระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518
- 2.15 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522
- 2.16 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2522
- 2.17 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พุทธศักราช 2523
- 2.18 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542
- 2.19 พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พุทธศักราช 2526
- 2.20 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พุทธศักราช 2528
3. อำนาจหน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล เทศบาลมีอำนาจจะทำการนอกเขตเทศบาล โดยกิจการที่จะจัดทำนั้นจะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้
- 3.1 เมื่อการนั้นจำเป็นต้องเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ที่อยู่ภายในเขตของตน
- 3.2 เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้องและ
- 3.3 เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
4. อำนาจหน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดได้เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

4.2 เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

4.3 เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5. การจัดตั้งสหการ เป็นการจัดองค์กรความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันทำประโยชน์ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ และการยุบเลิกสหการให้ตรา เป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหารและการจัดการว่าโดยทั่วไป จะให้ความหมายเหมือนกัน จะใช้แทนกันได้ โดยเฉพาะในด้านการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจมักจะใช้คำว่า การบริหาร (administration) มากกว่าการจัดการ แต่ในภาคธุรกิจมักจะใช้คำว่า การจัดการ (management) มากกว่าในการให้ความหมายของการบริหารเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่มีคำนิยามของการบริหารใดๆ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คำนิยามที่ได้รับความนิยมแพร่หลาย มีดังนี้

ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ปริญญา ลักษิตานนท์, ศุภร เสรีรัตน์, และองอาจ ปทะวานิช (2542, หน้า 14) หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

บรรยงค์ โตจินดา (2545, หน้า 17) หมายถึง การที่หัวหน้าขององค์กรนั้นปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, หน้า 11) หมายถึงงานของหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่างๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกันและร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยประสิทธิภาพ

วาลโด (Waldo, 1995, p. 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ความพยายามของมนุษย์ในการร่วมมือประสานงานรูปแบบหนึ่ง ที่มีระดับของความมีเหตุผลอย่างสูง

ไซมอน, สมิทเบิร์ก, และทอมสัน (Simon, Smithburg, & Thompson, 1961, p. 3) กล่าวว่า การบริหารเป็นกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มในการร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่มีร่วมกัน

จากแนวคิดความหมายการบริหาร ของนักวิชาการข้างต้นสรุปได้ว่า มีความหลากหลายและต่างกันตามความเหมาะสมของลักษณะงานและวัตถุประสงค์ขององค์กร โดย

การบริหารนั้นเป็นการนำเอาหลักวิชาการทั้งศาสตร์และศิลป์มาเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้ตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์กร ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ผู้ศึกษาได้ให้ความหมายของการบริหารในการศึกษาครั้งนี้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรโดยใช้การวางแผน การจัดองค์กร การอำนวยการ หรือการชักนำ และการควบคุมมนุษย์สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

## 2. ความสำคัญของการบริหาร

สมชาติ โตรักษา (ม.ป.ป., หน้า 10) กล่าวว่า การบริหารงานมีความสำคัญต่อองค์กรต่างๆ ดังนี้

1. การบริหารเป็นสิ่งจำเป็นในทุกๆ หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ งานทุกชนิด และกิจกรรมทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นงานส่วนตัวหรืองานส่วนรวม เช่น การบริหารตัวเอง การบริหารงานในบ้าน การบริหารการเรียนหนังสือ การบริหารที่ทำงาน การบริหารทีมฟุตบอล การบริหารบริษัท การบริหารโรงพยาบาล การบริหารกระทรวง ทบวง กรม และการบริหารประเทศชาติ เป็นต้น

2. การบริหารช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงาน หน่วยงานและองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

3. การบริหารช่วยให้เกิดและรักษาสมดุลระหว่างความต้องการ วัตถุประสงค์ และกิจกรรมต่างๆ ของบุคคล งาน หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าของกิจการ เจ้าของงาน ผู้ปฏิบัติงาน ผู้มาใช้บริการ ชุมชน สังคม สหภาพแรงงาน องค์กรวิชาชีพ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ และรวมไปถึงรัฐบาลด้วย

4. การบริหารช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิผลของงาน หน่วยงาน และองค์กร

5. การบริหารเป็นวิชาชีพมีหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก และระดับหลังปริญญา มีการฝึกอบรมอย่างกว้างขวางทั่วโลก มีองค์กรวิชาชีพมาดูแล และมีการกำหนดหน้าที่ของผู้บริหารไว้อย่างชัดเจน

ภุรินทร์ ช่วยความดี (2547, หน้า 17) กล่าวว่า ความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารนั้น เหตุผลต่างๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดของการรวมตัวเป็นกลุ่ม และมีการร่วมกันทำงานในลักษณะที่เป็นองค์กร กล่าวคือ องค์กรต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นเครื่องมือให้สามารถทำการผลิตได้ดีขึ้นนั้น จุดสำคัญก็คือ ประสิทธิภาพและผลงานต่างๆ ที่จะทำได้ดีขึ้นนั้น จะอยู่ที่การสามารถเข้ามาร่วมกันทำงาน โดยที่องค์กรจะต้องมีการแบ่งงานกันทำ และคนที่เข้ามาช่วยกันทำหน้าที่ในส่วนต่างๆ ที่ความถนัดหรือความชำนาญเป็นพิเศษตลอดจนช่วยกันแบ่ง

ภาวะรับผิดชอบตามความยากง่ายด้วย จึงจะสามารถเกิดสภาพประสิทธิภาพขึ้นในทุกๆ จุดขององค์กร

จากนักวิชาการ และผู้ที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ความสำคัญต่อองค์การประกอบด้วย 1) การบริหารเป็นสิ่งจำเป็นในทุกๆ หน่วยงานและองค์การทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ งานทุกชนิด และกิจกรรมทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นงานส่วนตัวหรืองานส่วนรวม 2) การบริหารช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของงาน หน่วยงานและองค์การอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพสูงสุด 3) การบริหารช่วยให้เกิดและรักษาสมดุลระหว่างความต้องการ วัตถุประสงค์ และกิจกรรมต่างๆ ของบุคคล งาน หน่วยงาน และองค์การที่เกี่ยวข้อง 4) การบริหารช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มประสิทธิผลของงาน หน่วยงาน และองค์การ 5) การบริหารเป็นวิชาชีพมีหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก และระดับหลังปริญญา มีการฝึกอบรมอย่างกว้างขวางทั่วโลก มีองค์กรวิชาชีพมาดูแล และมีการกำหนดหน้าที่ของผู้บริหารไว้อย่างชัดเจน

### 3. หน้าที่การบริหาร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2539, หน้า 11) กล่าวว่า กระบวนการบริหาร เป็นการออกแบบ และรักษาซึ่งสภาพแวดล้อม ของบุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่ม ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือหมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรโดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดองค์กร (organizing)
3. การบังคับบัญชา (commanding)
4. การประสานงาน (coordinating)
5. การควบคุม (controlling) มนุษย์ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ทรัพยากร

ข้อมูลขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

สมคิด บางโม (2540, หน้า 138) ให้ความหมายของกระบวนการบริหาร หมายถึง วิธีการที่หน่วยงานสั่งการและปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย การดำเนินงานที่คิดว่าจะเป็น การทำให้คนอื่นทำงานนั้นให้สำเร็จ ดังนั้น หน้าที่ของศูนย์บริหารก็คือ การดำเนินงานตามขั้นตอนของการบริหารนั่นเอง โดยมีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ

1. การวางแผน (planning) คือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการให้อะไรเกิดขึ้นที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และด้วยวิธีการอย่างไร
2. การจัดองค์กร (organizing) คือ การแบ่งงานกันทำ การจัดสายการบังคับบัญชาและการตัดคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน

3. การบังคับบัญชา (commanding) คือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ของบุคลากรตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชาอาจมีปัญหาคัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน

4. การประสานงาน (coordinating) คือ การจัดระเบียบการทำงานและการติดต่อกันเพื่อให้งาน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำให้งานซับซ้อนขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน และดำเนินไปอย่างราบรื่น

5. การควบคุม (controlling) คือ การกำกับดูแลการบริหารงานฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทำการปรับแผน หรือการวางแผนใหม่ (replanting) และเมื่อมีการปรับแผน คือ วางแผนใหม่และอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับองค์กรใหม่ (reorganizing) เป็นวงจรอย่างนี้เรื่อย ๆ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2542, หน้า 84) กล่าวถึงกระบวนการของเดมมิงว่าประกอบด้วย

1. ด้านการวางแผน
2. ด้านการปฏิบัติ
3. ด้านการประเมินผล
4. ด้านการปรับปรุงและพัฒนา

เสนห์ จุ้ยโต (2547, หน้า 22) กล่าวว่า กระบวนการการบริหาร เป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างมีขั้นตอนและเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์กร ซึ่งผู้ศึกษาจะนำกระบวนการบริหารที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาอันได้แก่ หลักการบริหารของ กุลลิคค์ และ เออร์วิคค์ (Gulick & Urwick) คือ หลัก POSDCORB ซึ่งย่อมาจากหน้าที่หลักของการบริหาร 7 ประการ คือ

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดองค์กร (organizing)
3. การคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากร (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การประสานงาน (coordinating)
6. การรายงาน (reporting)
7. การงบประมาณ (budgeting)

จากนักวิชาการและผู้รู้ทั้งหลายได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ ล้วนต้องอาศัยหลักกระบวนการบริหาร เพื่ออำนวยการแก่การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ อย่างมีขั้นตอนและเหมาะสมกับหน่วยงานหรือองค์กรทั้งสิ้น กระบวนการบริหารบางตำราเรียกว่า หน้าที่ของการจัดการ จากแนวคิดในการศึกษากระบวนการบริหาร จึงเป็นหลักที่สำคัญในการศึกษาถึงตัวแปรต้นของการวิจัยใน

ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้คำนิยามคำว่า กระบวนการบริหาร ในการศึกษาครั้งนี้ว่า ความเข้าใจในขั้นตอนการบริหารกลุ่มวิสาหกิจชุมชน โดยจัดเป็นลำดับและขั้นตอนให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของสภาพการบริหารงาน ตามหน้าที่การบริการ พีไอดีซี ของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนในเขตจังหวัดลพบุรี

## แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพขององค์กร

### 1. ความหมายของประสิทธิภาพขององค์กร

ดีสิน กุศลสถานภาพ (2540, หน้า 80) ได้กล่าวถึง ประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งรวม ต้นทุนที่เป็นเงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งหวังส่วนบุคคลกร รวมถึงผลอันเกิดจากการ ดำเนินงานขององค์กรที่ก่อให้เกิดมูลค่าเป็นตัวเงิน และไม่ก่อให้เกิดมูลค่าเป็นตัวเงิน แต่ ก่อให้เกิดความมั่นคงในการงานและนำไปสู่การมีเกียรติในสังคม

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2541, หน้า 1 – 5) กล่าวว่า การทำงานให้มีประสิทธิภาพควร ยึดหลักในการปฏิบัติงาน ดังนี้ 1) หลักคุณธรรม ผู้ที่เป็นหัวหน้าจะต้องบริหารงานบนหลัก คุณธรรม คือ มี ความเมตตา ยุติธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้หลัก คุณธรรมเป็นตัวนำในการตัดสินใจ การดำเนินการต่าง ๆ ต้องให้อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม 2) การมีส่วนร่วม เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติงานของทุกองค์กร 3) ความซื่อสัตย์ สุจริต และความซื่อตรง เริ่มต้นจากซื่อสัตย์ต่อตนเองต่อบุคคลอื่นและ ต่องาน ถ้าซื่อสัตย์ต่องาน และแล้วก็เป็นคนที่มีอุดมการณ์ ปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา รวมถึงการตรงต่อเวลา ตรงต่อคำ สัญญามีความจริงใจ 4) ยึดมั่นในหลักการและเหตุผล ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ต้องยึดมั่นใน หลักการที่ถูกต้อง ไม่เปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมา มีเหตุผลในการดำเนินการ ยอมเสียเวลาในการชี้แจง ต่อบุคคลอื่นให้เข้าใจหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง 5) จงรักภักดีและกตัญญูต่อสถาบันและ ประเทศชาติเป็นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์การยอมรับนับถือถาวร 6) ความสามารถในเทคนิค และวิชาการ ของงานที่ทำ การนำหลักบางอย่างที่เกี่ยวกับงานนั้นๆ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลดี 7) ความสามารถในความคิด สมองของมนุษย์นั้นยิ่งใช้มากก็ยิ่งมีศักยภาพมากขึ้น สามารถพัฒนา ได้ จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างเรื่องหนึ่งถึงอีกเรื่องหนึ่งได้ 8) ความสามารถในการสื่อ ความทั้งการพูดและการเขียน ได้แก่ การพูดต่อหน้าสาธารณชน การเขียนรายงานการประชุม และ 9) ความสามารถในการสร้างและประสานความสัมพันธ์ที่ดีเป็นประโยชน์อย่างยิ่งยืนกับ สังคม ได้แก่การทำงานเป็นทีม ความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่เป็นประโยชน์หรือสิ่งเก่าให้ดีขึ้น

รุฉนันท์ พานิชโยทัย (2541, หน้า 31) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานที่ประหยัด ได้ผลงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ คุ่มค่ากับการใช้ทรัพยากรในด้าน การเงิน คน อุปกรณ์ และเวลา

ประเวศน์ มหารัตน์กุล (2542, หน้า 113 – 114) นิยามคำว่า ประสิทธิภาพ เป็น เรื่องการใช้คนน้อยกว่างาน แต่สามารถทำงานให้สำเร็จไม่ว่าจะเป็นการบรรลุความสำเร็จใน รูปแบบของภารกิจ นโยบาย เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ ก็แล้วแต่ผลงานที่สำเร็จได้ใช้คนและ ทุนพอดีกับงาน และยิ่งผลงานที่สำเร็จได้ใช้คะแนนทุนต่ำมากเท่าใด ยิ่งถือว่าเกิดประสิทธิภาพ ได้มากเท่านั้น

สมใจ ลักษณะ (2543, หน้า 7 – 8) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การใช้ปัจจัย กระบวนการ ในการดำเนินงานโดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวกำหนดการแสดงผลประสิทธิภาพของ การดำเนินงานใดๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่าย ในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรสูงกว่าต้นทุนเท่าไรก็ยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพ มากขึ้น ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึง ลักษณะของการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลาในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่สูญเปล่าเกิด ความจำเป็น รวมถึงการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่การ บังเกิดผลได้เร็วตรงและมีคุณภาพ

ดิณ ประชญพฤทธิ์ (2544, หน้า 130) ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ ว่าเป็นการ สนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุดโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดนั่นก็คือการ ลดค่าใช้จ่ายทางด้านวัสดุและบุคลากรลง ในขณะที่พยายามเพิ่มความแม่นยำ รวดเร็ว และ ความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2544, หน้า 35) กล่าวถึง ประสิทธิภาพ หมายถึง การวัดผล การทำงาน ขององค์กรนั้น ว่าทำงานได้ปริมาณมากน้อยแค่ไหน คุณภาพงานดีมากน้อยแค่ไหน ใช้เงินใช้เวลาใช้แรงงานไปมากน้อยแค่ไหนเป็นผลดีต่อผู้รับบริการมากน้อยแค่ไหนโดยรวม ความมีประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานให้ได้ปริมาณและคุณภาพมาก องค์กรมีความสมัคร สมาน สามัคคี มีสันติภาพและความสุขร่วมกัน เป็นผลดีต่อส่วนรวมและผู้รับบริการ แต่ใช้เวลา แรงงาน และงบประมาณน้อย

กฤษฎี อุทัยรัตน์ (2545, หน้า 350) ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ คือ ผลสัมฤทธิ์ที่บรรลุแล้วโดยการเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไป

จิระโชค (บรรพต) วีระสัย, และคนอื่นๆ (2546, หน้า 532) นิยามว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลงานที่ได้มีสูงกว่าทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วยต้นทุนผู้ปฏิบัติงาน (คน) เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการหรือเทคโนโลยีทางการบริหารที่ใช้ในการบริหารงานและ ผลงานที่ปรากฏออกมาเป็นที่พึงพอใจของประชาชน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542 (2546, หน้า 667) นิยาม ประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง ความสามารถอันทำให้เกิดผลในงาน

นิตย์ สัมมาพันธ์ (2546, หน้า 207) กล่าวถึง ประสิทธิภาพ ว่าหมายถึง ความสามารถที่จะนำทรัพยากรที่มีอยู่ออกมาใช้อย่างประหยัดในการพยายามที่จะบรรลุ

เป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้แล้ว หรือตามที่ได้รับมอบหมาย Peter F Drucker มีกล่าวไว้สั้น ๆ ได้แก่ “ประสิทธิภาพของการกระทำสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม (doing things right) ประสิทธิภาพมี 2 อย่าง ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านต้นทุน (cost efficiency) กับประสิทธิภาพด้านเวลา (time efficiency)

ราชบัณฑิตยสถาน (2546, หน้า 667) ได้ให้ความหมายของ ประสิทธิภาพ ว่าเป็นความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน

วิทยา ด้านธำรงกุล (2546, หน้า 35) ได้กล่าวถึง ประสิทธิภาพ หมายถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ประสิทธิภาพจึงมักถูกวัดในรูปแบบของต้นทุนหรือจำนวนทรัพยากรที่ใช้ไปเมื่อเทียบกับผลงานหรือผลผลิตที่ได้ เช่น ต้นทุน แรงงาน เวลาที่ใช้ อัตราผลตอบแทนจากการสนับสนุน

เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์ (2547, หน้า 253) กล่าวว่า ประสิทธิภาพอาจพิจารณาได้ ใน 2 ด้าน คือ ประสิทธิภาพเชิงสมบูรณ์ (absolute efficiency) และประสิทธิภาพเชิงสัมพัทธ์ (relative efficiency) โดยเห็นว่าประสิทธิภาพเชิงสมบูรณ์ เป็นการมองว่าการปฏิบัติงานต้องได้ผลออกมากเท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้อาจไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้นจึงมาให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพเชิงสัมพัทธ์ซึ่งก็คือการใช้แนวคิดในการเปรียบเทียบตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไป อาทิ เปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับผลประโยชน์ ถ้าผลประโยชน์มากกว่าด้านต้นทุนแสดงว่ามีประสิทธิภาพ

นฤมล สุนสวัสดิ์ (2549, หน้า 110) ความมีประสิทธิภาพหมายถึง การทำงานโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย น้อยที่สุด นั่น คือ ลดค่าใช้จ่ายด้านวัตถุดิบและอุปกรณ์ลง หรือประหยัดทรัพยากรได้ เป็นการกระทำสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง (doing the thing right)

กันตยา เพิ่มผล (2550, หน้า 4) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึงสิ่งที่ป้อนเข้าหลาย ๆ อย่างนั้นประกอบกันได้ดีเพียงใดหรืองานที่ทำนั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพียงไหน ซึ่งก็คือความสามารถในการทำงานให้เกิดผลผลิตมากขึ้นจากสิ่งที่ป้อนเข้าไปขั้นต่ำสุดนั้น หมายถึงการรักษาระดับการผลิตที่มีคุณภาพสูงโดยใช้เวลาน้อยลงหรือมีการสูญเสียเกิดขึ้นน้อย

มิลเล็ต (Millet 1954, p. 4) ให้นิยาม ประสิทธิภาพว่าหมายถึงผลการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงาน ซึ่งความพอใจหมายถึง ความพึงพอใจในการให้บริการกับประชาชน โดยพิจารณาจาก 1) การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service) 2) การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา (timely service) 3) การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) 4) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service) และ 5) การให้บริการ อย่างก้าวหน้า (progression service)

เอลมอร์, และ พลาแมม (Elmore, & Plawmam, 1953) กล่าวถึงประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานทางธุรกิจว่า หมายถึง ความสามารถในการผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณ

และคุณภาพที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุดโดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 5 ประการ คือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) ปริมาณ (quantity) เวลา (time) วิธีการ (method) ในการผลิต

ไรอัน, และสมิท (Ryan, & Smith, 1954, p. 276) ได้นิยามประสิทธิภาพว่า หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทและลงทุนให้กับงานซึ่ง ประสิทธิภาพในการทำงานนั้นจะพิจารณาได้จากการทำงานของแต่ละบุคคล โดยพิจารณา เปรียบเทียบกับสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายาม กำลังงาน กับผลลัพธ์ที่ได้จากงานนั้นๆ

ไซมอน (Simon, 1960, p. 180) นิยาม ประสิทธิภาพ ว่าเป็น ความสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ดังนั้นประสิทธิภาพตาม แนวคิดนี้จึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้าและถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรของรัฐก็ บวกกับความพึงพอใจ (Satisfaction) ในผลงานที่ออกมาด้วย

กู๊ด (Good 1973, p. 193) ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่าเป็น ความสามารถที่ ทำให้เกิดความสำเร็จความปรารถนาโดยใช้เวลาและความพยายามเล็กน้อยก็สามารถให้ผลงาน สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

สตีเยร์ (Steers, 1977, p. 51) ประสิทธิภาพ เป็น การที่กิจกรรมการดำเนินงาน ต่างๆ ดำเนินไปโดยสามารถสร้างผลผลิตในระดับสูงกว่าปัจจัยนำเข้า การดำเนินกิจกรรมหรือ บริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพจึงหมายถึง การสร้างผลงานให้ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ คงที่หรือสร้างผลงานให้ได้จำนวนเท่าเดิมแต่ใช้ทรัพยากรที่ลดน้อยลง ภายใต้กรอบแนวคิดเชิง ระบบการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรที่ให้ความสำคัญกับความมีประสิทธิภาพเป็น กระบวนการวัดผลงานที่มุ่งเน้นกระบวนการ

เคท, และคาล์น (Katz, & Kaln, 1978, p. 226) ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถการทำงานให้เกิดผลสำเร็จ โดยใช้ระยะเวลาที่ลดลง สามารถลดต้นทุน และมี ผลผลิตที่เพิ่มขึ้น

เว็ปสเตอร์ (Webster's Collegiate Dictionary, 1993, p. 368) กล่าวถึง ประสิทธิภาพ ว่าเป็นผลของการผลิต ซึ่งสามารถวัดได้โดยการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิตกับต้นทุน (พลังงาน เวลา และเงิน) โดยใช้ค่าต้นทุนให้น้อยที่สุด

แฮริงตัน (Harrington, 1996, pp. 1853 – 1931) ได้ให้คำนิยามประสิทธิภาพรวมของ องค์กรซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ 1) กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการ เพื่อลดความคลุมเครือและไม่แน่นอน 2) ใช้หลักเหตุผลทั่วไป ผู้บริหารต้องพัฒนา ความสามารถสร้างความแตกต่างโดยค้นหาความรู้ และคำแนะนำให้มากที่สุด 3) คำแนะนำที่ดี ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น 4) วินัย ผู้บริหารควรกำหนดองค์กร เพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎและวินัยต่างๆ 5) ความยุติธรรม ผู้บริหารควรให้ความ ยุติธรรมและความเหมาะสม 6) มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ เป็นปัจจุบัน ถูกต้องและแน่นอน ผู้บริหาร ควรจะมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ 7) ความฉับไวของการจัดส่ง ผู้บริหารควรใช้การ

วางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์สำหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย 8) มาตรฐานและตารางเวลา ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่ 9) สภาพมาตรฐาน ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี 10) การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี 11) มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้องและเป็นลายลักษณ์อักษร และ 12) การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงานสำหรับการทำงานที่เสร็จสมบูรณ์

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การบริหารงานในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะให้ได้ผลสูงสุดคุ้มค่ากับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานของประเทศและจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

## 2. ลักษณะการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

การบริหารเป็นกระบวนการที่เป็นระบบงาน ซึ่งต้องอาศัยทั้งศาสตร์และศิลป์ คือต้องมีหลักการดำเนินงาน มีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่แต่ละองค์การสามารถใช้หลักเกณฑ์ โดยมีลักษณะของการบริหารงาน ดังนี้

วียะดา วรชานันท์ (2552, หน้า 126-127) ได้เสนอวิธีพิจารณาพื้นฐานการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้ 1) เปิดใจรู้จักตนเอง คนเป็นหัวหน้าต้องรู้จัก การอ่านคนอื่นได้ ก็ต้องเปิดใจก้าวที่จะอ่านตนเองได้ก่อนมองให้เห็น รู้จักทั้งจุดอ่อนและจุดแข็งของตัวเอง ยอมรับแล้วใช้จุดแข็งนั้นให้เต็มที่พร้อมกับพยายามปรับปรุงจุดอ่อนไปด้วย 2) พร้อมรับผิชอบ ในขณะที่งานต้องให้ลุล่วง ปัญหามากมายเกิดขึ้นได้ ปัญหามีให้แก่คนอื่นอาจลุกขึ้นกับบ้านไป ในเวลาเลิกงานแต่หัวหน้าต้องอยู่รับผิชอบให้ปัญหาลุล่วง และเมื่องานผิดพลาด หัวหน้าจะต้องเป็นคนรับผิชอบ เพราะความรับผิดชอบนี้เองที่ทำให้หัวหน้าเติบโตในหน้าที่การงาน 3) อุดหนุน เมื่อมีงานมากจนล้นมือ และมีปัญหาแก้ไม่ตก ไม่มีอะไรดีไปกว่าการอุดหนุน ความอุดหนุนช่วยให้แก้ปัญหาหนึ่งๆ ผ่านไปด้วยดี 4) รักษาอารมณ์ หากคนเป็นหัวหน้าไม่สามารถรักษาอารมณ์ได้ อารมณ์ขึ้นๆ ลงๆ ไปเรื่อยนั้นคือควบคุมตัวเองไม่ได้ แล้วจะไปควบคุมลูกน้องได้อย่างไร หัวหน้างานอารมณ์แปรปรวน และเป็นตัวการบั่นทอนความคิดสร้างสรรค์ของทีมงาน 5) สามารถตัดสินใจ การตัดสินใจคือการเดินหน้า เพราะธรรมชาติของงาน คือ การเผชิญปัญหาตัดสินใจ แก้ไข เดินหน้า การตัดสินใจอันเฉียบขาดของหัวหน้าบางครั้งทำให้ลูกน้องฮึกเหิมในงานเหมือนกัน 6) มีหลักการ หัวหน้างานที่มั่นคงในหลักการ ช่วยให้ลูกน้องได้เรียนรู้วิธีคิดและทำงานอย่างเป็นระบบ รู้ว่าเมื่อไหร่ควรตัดสินใจอย่างไร ด้วยเหตุผลหลักการจะค่อยๆ โตเป็นกำลังใจให้กับหัวหน้างานต่อไป และ 7) เคารพความคิดผู้อื่น หัวหน้างานที่เคารพความคิดเห็นของลูกน้องต้อง ทำให้กล้าแสดงความคิดเห็น เมื่อทีมงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระย่อมเกิดการสร้างสรรค์งานใหม่ๆ หรือวิธีการใหม่ๆ

อุษณีย์ จุฑะศิลป์ (2552, หน้า 4) ได้กล่าวถึงลักษณะของกลยุทธ์การบริหารที่ทรงประสิทธิภาพ คือ 1) เป้าหมาย ทุกคนในทีมแต่ละคนต้องรู้และเข้าใจในเป้าหมายของทีมงาน รวมทั้งต้องทุ่มเทความพยายามเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ เป้าหมายนับถือเรื่องสำคัญแม้กระทั่งสำหรับคนที่ทำงานตามลำพังก็ตาม ยิ่งเมื่อต้องทำงานร่วมกับผู้อื่นแล้วเป้าหมายยิ่งเป็นสิ่งจำเป็นอันขาดไม่ได้ เป้าหมายที่ทุกคนมีส่วนร่วมนั้นมักจะทำให้พัฒนาการขึ้นเป็นทีมงานที่มีน้ำใจเดียวกัน 2) การแสดงออก สมาชิกในทีมงานแต่ละคนมีสิทธิที่จะแสดงออกได้อย่างเสรี อีกทั้งแต่ละคนยังมีสิทธิที่จะได้รับฟังและตอบสนองอย่างเข้าใจกัน ความจริงแล้วสมาชิกในทีมงานมีหน้าที่ที่จะต้องรับฟังเพื่อนสมาชิกคนอื่นๆ 3) ความเป็นผู้นำ ภาวะผู้นำมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ทีมงานประสบความสำเร็จได้ผู้นำที่ดีจะต้องเป็นศูนย์รวมความสนใจของสมาชิกในทีม กล่าวคือ ต้องมีความรู้ ความเข้าใจในงานเป็นอย่างดี อีกทั้งต้องมีความรู้ในเรื่องการบริหารงาน การจูงใจคน สามารถประสานความร่วมมือจากสมาชิกในทีม ทำให้ทุกคนในทีมเกิดความรักงาน มีความสามัคคีร่วมมือกันในการทำงานเป็นทีมได้ดี 4) ความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน ทีมที่มีประสิทธิภาพ ต้องสามารถหาแนวทางทำให้สมาชิกในทีมมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันเป็นเอกฉันท์รวมทั้งต้องทำการทดสอบด้วยทีมงานจะต้องพยายามลงมติให้ได้ข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิบัติงานโดยไม่สร้างความกดดันให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งจำใจต้องเห็นพ้องด้วย 5) ความไว้วางใจ สมาชิกในทีมงานจะต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน สามารถเล่าเรื่องต่างๆ ได้อย่างสบายใจ เพื่อให้เพื่อนร่วมทีมได้รับทราบถึงรายละเอียดที่ไม่เคยเปิดเผยให้คนนอกทีมได้รับฟัง นอกจากนี้แล้วแต่ละคนยังมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตรงข้ามไม่ต้องหวั่นกลัวว่าจะได้รับผลร้ายที่ต่อเนื่องมาภายหลัง และ 6) ความยืดหยุ่นหรือการผ่อนปรน ทีมงานจะต้องดำเนินการคิดวิธีปฏิบัติงานแบบใหม่ที่ดีกว่าเดิมเสมอ สมาชิกแต่ละคนตระหนักดีว่าเวลาและสถานการณ์ต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุและปัจจัย ดังนั้นควรมีการยืดหยุ่นและการเปลี่ยนแปลงไปทั้งในภาพรวมของทีมงานหรือในส่วนของตนที่เป็นรายบุคคล

### 3. องค์ประกอบของประสิทธิภาพ

วิโรจน์ สารรัตนะ (2545, หน้า 22) กล่าวว่า องค์ประกอบของประสิทธิภาพ แบบออกได้ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านการมีจุดมุ่งหมายร่วมกันของบุคลากร ประกอบด้วย การมีจุดหมายที่ชัดเจน การมีค่านิยมและมีความเชื่อร่วมและการมีภาวะผู้นำทางด้านการบริหาร
2. องค์ประกอบด้านบรรยากาศเรียนรู้ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและความรับผิดชอบของนักเรียน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การยอมรับและการมีสิ่งจูงใจพฤติกรรมในทางบวกของบุคลากรและการได้รับการสนับสนุนจากชุมชน
3. องค์ประกอบด้านการเรียนรู้ประกอบด้วย เน้น การพัฒนาบุคลากร คาดหวังในความสำเร็จสูงและติดตามความก้าวหน้าของบุคลากร

พิภพ วังเงิน (2547, หน้า 19 - 20) กล่าวว่า องค์ประกอบของควมมี  
ประสิทธิภาพ ที่นำมาใช้วัดหรือประเมินควมมีประสิทธิภาพ มี 8 ประการ คือ

1. ความสามารถในการหำทำไร
2. การเจริญเติบโต
3. การได้มำของทรัพยากร
4. ความสามารถในการปรับตัว
5. นวัตกรรม
6. ผลผลิต
7. ความพอใจผู้บริโภค
8. ความพอใจของลูกจ้าง/ควมไว้วางใจ

รุ่งวิจักขณ์ หวังมวนกลาง (2548, หน้า 37) กล่าวว่า องค์ประกอบของ  
ประสิทธิภาพมีองค์ประกอบหลายประการ ดังนี้

1. ผู้บริหารมีภาวะควมเป็นผู้นำ
2. มีหลักสูตรที่มีจุดมุ่งหมายและได้รับการวางแผนไว้อย่างดี
3. มีเป้าหมายองค์กรที่ชัดเจนและมีความคาดหวังสูง
4. มีการทำงานตรงตามเวลา
5. สำนึกถึงควมสำคัญของการบรรลุผลสำเร็จ
6. มีบรรยากาศที่เป็นระเบียบเรียบร้อย
7. มีสำนึกควมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร
8. มีการพัฒนาบุคลากร
9. ส่งเสริมสวัสดิการและควมมั่นคงกับบุคลากร
10. มีระบบการวางแผนแบบมีส่วนร่วม
11. มีการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ
12. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
13. การได้รับการสนับสนุนโดยตรง

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของประสิทธิภาพ คือการที่องค์กรจะต้องมีทีมงานที่ดีมี  
เป้าหมายในการทำงานผลผลิตมีความชัดเจน งานหรือโครงการที่ต้องส่งผลต่อคนส่วนใหญ่ มี  
ทรัพยากรเพียงพอ มีภาวะผู้นำที่ดี มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน สมาชิกมีความผูกพัน  
ต่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมาย

#### 4. การประเมินประสิทธิภาพ

กระทรวงสาธารณสุข (2542, หน้า 8) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพ หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์กับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้

กรมควบคุมโรคติดต่อ (2544, หน้า 24) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถกระทำการโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของแผน เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างความสำเร็จที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานตามแผนกับความสำเร็จที่ผู้วางแผนคาดว่าจะได้รับหรือพิจารณากิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนกับกิจกรรมที่ทำจริงในการปฏิบัติตามแผน

กาญจนา อินทร์ (2545, หน้า 41-42) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพ หมายถึง แนวความคิดและการวิเคราะห์ของนักคิดและนักทฤษฎีตลอดจนการสร้างแบบจำลองในเรื่องการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ อาจแยกแนวทาง (approach) ในการประเมินประสิทธิภาพได้ 3 แนวทาง สรุปได้ดังนี้

1. การประเมินประสิทธิภาพในแง่เป้าหมาย (the goal approach) การประเมินประสิทธิภาพจะต้องอยู่บนวิธีการ และเป้าหมาย (means and ends) ขององค์การ มากกว่าที่จะใช้เกณฑ์การวัดอยู่นอกองค์การ โดยพบว่า ความสามารถในการผลิต (productivity) ความยืดหยุ่นคล่องตัว (flexibility) และปราศจากซึ่งความกดดัน (strain) และข้อขัดแย้ง (conflict) มีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวข้องกับประเมินประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งบ่งชี้ (Indicators) ความมีประสิทธิภาพเหล่านี้ สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับเป้าหมายขององค์การ

2. การประเมินประสิทธิภาพในแง่ของระบบทรัพยากร (the system resource Approach) เป็นการพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อน และข้อบกพร่องบางประการของการประเมินประสิทธิภาพในแง่ของเป้าหมายโดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การเสียเลย เพราะเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะใช้ในการบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพขององค์การ จึงมีการใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรแทนแบบจำลองนี้ ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่าองค์การเป็นระบบเปิด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในการแลกเปลี่ยน (exchange) และการแข่งขัน (competition)

3. การประเมินประสิทธิภาพโดยใช้หลายเกณฑ์ (the multiple criteria of effectiveness) วิธีการนี้มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของนักวิชาการ ซึ่งนำมาประเมินหน่วยงานต่างๆ ได้ดีกล่าวคือ ความสามารถในการผลิตและประสิทธิภาพโดยวัดจากผลผลิต

4. ลักษณะขององค์การ เช่น บรรยากาศขององค์การ สไตล์การอำนวยการ และสมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติงาน

5. พฤติกรรมในการผลิต เช่น การร่วมมือร่วมใจการพัฒนาการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้

ซัคแมน (Suchman, 1967, p. 62) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพหมายถึง การวัดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน คือ ดูผลลัพธ์ หรือผลผลิตที่เกิดขึ้นตอบสนองความต้องการ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด เช่นการประเมินผลว่าเทคนิควิธีที่ใช้ในการพัฒนาองค์การนั้น บรรลุเป้าหมายเพียงใด เป็นต้น

แคมเบล (Campbell, 1997, p. 189) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพ หมายถึง การประเมินความสำเร็จที่แท้จริงของงานที่ปฏิบัติ

เมอเรีย (Murray, 2005, p. 346) กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพขององค์การ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเมื่อองค์การต้อง การประเมินสถานะขององค์การโดยรวมทั้งหมด แต่ การประเมินหรือการวัดประสิทธิภาพขององค์การเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและเต็มไปด้วยค่านิยม

สรุปได้ว่า การประเมินประสิทธิภาพสามารถทำได้โดยพิจารณาจาก วัตถุประสงค์ของแผน เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างความสำเร็จที่เกิดจากผลการปฏิบัติงานตามแผนกับความสำเร็จที่ผู้วางแผนคาดว่าจะได้รับหรือพิจารณากิจการที่กำหนดไว้ในแผนกับกิจกรรมที่ทำจริงในการปฏิบัติตามแผน และการวัดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน คือ ดูผลลัพธ์ หรือผลผลิตที่เกิดขึ้นตอบสนองความต้องการ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

## ประสิทธิภาพการบริหารเทศบาล

### 1. ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

#### 1.1 ความหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ไพโรพ ถนัดคำ (2550, หน้า 7) กล่าวว่า ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งกลุ่มตำแหน่งในหน่วยงาน การจัดทำแผนงานพัฒนา เกษตรกร การป้องกันธรรมชาติ การเฝ้าระวังโรคระบาด การพัฒนากลุ่มพัฒนา และการส่งเสริม การกีฬาชุมชน

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551, หน้า 10) กล่าวว่า ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง การสนับสนุนการศึกษา งานส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน งานดูแลผู้สูงอายุ และคนพิการ งานส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มสหกรณ์ งานส่งเสริมการประกอบตำแหน่งใน หน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่น

พงศ์สถิตย์ คำมูล (2552, หน้า 16) กล่าวว่า ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง การสนับสนุนให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องงานสุขภาพเพื่อให้ประชาชน ดูแลสุขภาพ ของตนเองได้ จัดให้มีโครงการเฝ้าระวังในชุมชน จัดโครงการเสริมสร้างสุขภาพ จัดให้มีปรับปรุง ตลาดให้ทันสมัยและถูกสุขลักษณะส่งเสริมสินค้าที่ผลิตชุมชน และสินค้าที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น

รุ่งกาญจน์ ปุทอง (2553, หน้า 7) กล่าวว่า ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง การแก้ไขปัญหาหนี้เสียในร่องระบายน้ำการพัฒนากระบวนการจัดเก็บขยะ การจัด

ระเบียบร้านค้าแผงลอยบริเวณสถานที่ต่างๆ ในเขตเทศบาลฯ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอุดหนุนเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ป่วยให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี การส่งเสริมให้ประชาชนออกกำลังกาย โดยสนับสนุนงบประมาณแก่ชมรมสุขภาพ การตรวจสอบตลาดสด และรณรงค์ป้องกันโรคระบาดต่างๆ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในเขตเทศบาล มีการประกอบตำแหน่งในหน่วยงานหลักและตำแหน่งในหน่วยงานเสริม

สรุปได้ว่า ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต หมายถึง ความพึงพอใจของบุคคลที่เกิดจากการได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่เป็นประโยชน์ตามความต้องการของร่างกายจิตใจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาสภาวะแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างเพียงพอจนก่อให้เกิดการมีสภาวะสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี การมีกระบวนการพัฒนาคนให้มีความพอประมาณ มีเหตุผลและมีภูมิคุ้มกัน เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรในการดำรงชีวิตได้ตามลำดับการพึ่งพาตนเอง พึ่งพากันในชุมชนและพึ่งพาเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของความพอประมาณ

## 1.2 องค์ประกอบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

อัครเดช คัมภีระมนต์ (2550, หน้า 17) องค์ประกอบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

1. การส่งเสริมตำแหน่งในหน่วยงาน อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ งานสวัสดิการสังคม

2. การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

### 3. นันทนาการ

3.1 การส่งเสริมการกีฬา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้างบำรุงรักษาสนามกีฬา

3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการ ดูแลรักษาสวนสาธารณะ

### 4. การศึกษา

4.1 การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

4.2 การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน เป็นต้น

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551, หน้า 6) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มรายได้ให้ประชาชน รู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ และแก้ไขปัญหาสาธารณสุข
2. การกำจัดน้ำเสีย มลพิษ ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. พัฒนาด้านการเรียนการสอน และพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาส่งเสริมกิจกรรมวันสำคัญทางศาสนา และประเพณีท้องถิ่น
4. ป้องกัน รักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน สุขาภิบาลชุมชน และสถานที่ต่าง ๆ

พงศ์สถิตย์ คำมูล (2552, หน้า 16) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย

1. ดูแลสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ
2. ส่งเสริมกีฬาและนันทนาการ จัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
3. ป้องกันและเฝ้าระวังโรคติดต่อและแก้ไขปัญหาสาธารณสุข
4. ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาระบบการศึกษาทุกระดับ
5. ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม และกลุ่มตำแหน่งในหน่วยงาน
6. ส่งเสริมสินค้าผลิตภัณฑ์ตำบลและตลาดชุมชน
7. ปรับปรุงภูมิทัศน์ สถานที่ท่องเที่ยว และสถานที่พักผ่อน
8. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา

สรุปได้ว่า องค์ประกอบการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนากิจกรรมกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรรม และกลุ่มตำแหน่งในหน่วยงาน ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาระบบการศึกษาทุกระดับ ดูแลสวัสดิการสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

## 2. ด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 2.1 ความหมายด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548, หน้า 25) กล่าวว่า การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับมิติการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม การละเล่นพื้นบ้าน วิถีความเป็นอยู่ของชาวพื้นเมือง และการอนุรักษ์โบราณสถาน

รัชนิดา ไสยรส (2550, หน้า 57) กล่าวว่า การพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ไพโรพ ภูณัตถ์ (2550, หน้า 7) กล่าวว่า การพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การวางแผนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วมโครงการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเข้าร่วมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สรุปได้ว่า ด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่รัฐต้องมีการวางแผนส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการแก้ไขเรื่องทรัพยากรที่จะหมดไป เช่น เรื่องป่าไม้ถูกทำลายต้องมีการปลูกป่าทดแทน การใช้น้ำอย่างประหยัดใช้ให้คุ้มค่าและให้ได้ประโยชน์สูงสุด น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสียต้องมีการควบคุมและรักษาน้ำธรรมชาติไว้ทั้งในรูปปริมาณและคุณภาพได้อย่างดี มลพิษในอากาศในพื้นที่บางแห่งมีมากจนถึงขีดอันตราย ต้องรักษาคุณภาพของอากาศให้บริสุทธิ์พอสำหรับหายใจไม่มีก๊าซพิษเจือปน โดยมีการพัฒนาบริหารจัดการอย่างถูกต้องโดยเร่งด่วน

2.2 องค์ประกอบด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
อัครเดช คัมภีระมนต์ (2550, หน้า 29) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ

2. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง การบำบัดน้ำเสีย

3. การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์

4. การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษา โบราณสถาน

5. การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551, หน้า 28) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

2. ส่งเสริมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

พงศ์สถิตย์ คำมูล (2552, หน้า 1) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

1. ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม

2. ส่งเสริมอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วม
3. สนับสนุนประเพณี และกิจกรรมของท้องถิ่น
4. จัดกิจกรรมและสนับสนุนด้านศาสนาและรัฐพิธี
5. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมประชาชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คือการที่รัฐต้องส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการออกกฎหมายควบคุม การจัดตั้งองค์กรเพื่อบริหารงาน การวางแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การศึกษาและจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา ทั้งของรัฐและภาคเอกชน และการประชาสัมพันธ์กระตุ้นจิตสำนึกให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้หมดไป การกำหนดมาตรฐานเพื่อการควบคุมมลพิษของประเทศ และควบคุมแหล่งกำเนิดเพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในกำหนดมาตรฐานที่กำหนด

### 3. ด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญา

#### 3.1.1 ความหมายของศิลปวัฒนธรรม

อเนก สีหามาตย์, สุวิทย์ ชัยมงคล, เสริมสุข ประภคติกุมิ, และมณฑิรา จำนงทรง (2550, ธันวาคม 17) กล่าวว่า ศิลปวัฒนธรรม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่ดั่งงาม อันเป็นผลที่เกิดจากความคิด การสร้างสรรค์ การประดิษฐ์คิดค้น การเรียนรู้อันสืบทอดต่อกันมาหรือเป็นสิ่งที่เหลืออยู่มาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พิธีกรรมทางศาสนา ความเชื่อ ประเพณี ขนบธรรมเนียมประเพณี คุณธรรมและจริยธรรม

ขวัญชนก ต่วนชื่น (2551, หน้า 6) กล่าวว่า ศิลปวัฒนธรรม หมายถึง งานศิลปะที่เกิดจากภูมิปัญญา ความรู้ ความคิดความเชื่อ ประเพณี ศาสนา ความสามารถ ที่กลุ่มชนได้ประสบการณ สัมผัสไว้ว่าการปรับตัวและการดำรงชีวิตในสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น จิตรกรรม ประติมากรรม สถาปัตยกรรม ศิลปหัตถกรรม งานสิ่งทอ การละเล่น ดนตรี นาฏศิลป์ และวรรณกรรม ที่ได้รับการพัฒนาสืบสานกันมา

จินดา เนืองจำนง (2552, หน้า 25) กล่าวว่า ศิลปวัฒนธรรม หมายถึง วิถีชีวิตที่เป็น ภูมิปัญญาที่แท้จริงของชนในชาติ ซึ่งนอกเหนือจากลักษณะเด่นทางศิลปกรรมแล้วยังรวมถึงภาษา อาหาร การแต่งกาย กีฬา มารยาท จารีต ประเพณี ตำนาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และเครื่องมือเครื่องใช้

อิโคโมสไทย (2552, หน้า 31) กล่าวว่า ศิลปวัฒนธรรม หมายถึงมรดกของชาติ ที่จะต้องให้ความคุ้มครอง ทำนุบำรุง สืบสาน และจัดไว้ในที่อันเหมาะสมถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษา เรียนรู้ ในฐานะเป็นรากฐานทางปัญญา เช่นการจัดสร้างพิพิธภัณฑ์ศิลปะร่วมสมัย พิพิธภัณฑ์พื้นบ้าน และวิถีชีวิตของประชาชน เป็นต้น

สรุปได้ว่า ศิลปวัฒนธรรม หมายถึง ผลงานที่เกิดจากการคิดค้นประดิษฐ์ สร้างสรรค์และการเรียนรู้สืบทอดต่อกันมา ซึ่งถือว่าเป็นภูมิปัญญาที่แท้จริงของชนในชาติ เช่นจิตรกรรม ประติมากรรม สถาปัตยกรรม ศิลปหัตถกรรม งานสิ่งทอ การละเล่นดนตรี นาฏศิลป์ และวรรณกรรม

### 3.1.2 ความหมายของภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุพร จานประดับ (2544, หน้า 9) กล่าวว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึงองค์ความรู้ของท้องถิ่น ที่ถูกคิดค้นขึ้นมาจากสติปัญญาและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น

ปราณี อนุอัน (2545, หน้า 10) กล่าวว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึงทรัพยากรความรู้ของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีการเรียนรู้และสะสมประสบการณ์สืบทอดต่อกันมา

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อม (2552, หน้า 29) กล่าวว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง องค์ความรู้ของกลุ่มบุคคลในท้องถิ่น รวมถึงงานศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้านที่มีอยู่ในทุกภาคของประเทศ เช่นการผลิตอาหารเครื่องดื่ม การผลิตผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร การผลิตผลิตภัณฑ์จากวัสดุเหลือใช้ เรืองเล่าพื้นบ้าน กวีนิพนธ์พื้นบ้าน ปริศนาพื้นบ้าน เพลงพื้นบ้าน ดนตรีพื้นบ้าน การพื้นบ้าน การพ้อนรำพื้นบ้าน ละครพื้นบ้าน จิตรกรรมพื้นบ้าน ประติมากรรมพื้นบ้าน หัตถกรรมพื้นบ้าน เครื่องแต่งกายพื้นบ้าน และสิ่งทอพื้นบ้าน เป็นต้น

สรุปได้ว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง องค์ความรู้ วิธีการ ทักษะ นวัตกรรม แนวปฏิบัติ หมายถึง ความรู้ของชาวบ้านในท้องถิ่น ซึ่งได้มาจากประสบการณ์ และความเฉลียวฉลาดของชาวบ้าน รวมทั้งความรู้ที่ส่งสมมาแต่บรรพบุรุษ สืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง ระหว่างการสืบทอดมีการปรับ ประยุกต์และเปลี่ยนแปลง จนอาจเกิดเป็นความรู้ใหม่ตามสภาพการณ์ทางสังคมวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

3.2 องค์ประกอบด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี

ประเสริฐ บุตรสา (2551, หน้า 28) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ประกอบด้วย

1. สืบสานประเพณี และกิจกรรมของท้องถิ่น
2. จัดกิจกรรมและสืบสานด้านศาสนาและรัฐพิธี
3. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญากลาง (2554, ย่อหน้า 36) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ประกอบด้วย

1. ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวันสำคัญ

2. สร้างจิตสำนึกและตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น

3. ส่งเสริมและเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. ส่งเสริมศาสนา พัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม

สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟูศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และภูมิปัญญา คือการปลูกฝังค่านิยมที่ดี โดยเริ่มต้นจากครอบครัวที่ให้ความสำคัญปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในวิถีชีวิตแบบไทย การจัดวิชาการที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณีไว้ในหลักสูตรทุกระดับชั้น ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีไทย โดยการใช้การท่องเที่ยว มีการสาธิตเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณีไทย นำเสนอข่าวประกาศเกียรติคุณบุคคลที่ประพฤติเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม

#### 4. ด้านการพัฒนาองค์การและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี

##### 4.1 ความหมายของการพัฒนาองค์การ และบุคลากรภาครัฐ

นรินทร์ แจ่มจำรัส (2547, หน้า 5) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การ หมายถึง กระบวนการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งระบบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์การ โดยใช้พื้นฐานแนวคิดและเทคนิคทางด้านพฤติกรรมศาสตร์เป็นเครื่องมือทั้งนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ จากผู้บริหารระดับสูง และความร่วมมือของทุกคนในองค์การได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่

วรพงศ์ มหาโพธิ์ (2554, หน้า 9) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การหมายถึง ความพยายามอย่างมีแผนและต่อเนื่อง เพื่อก่อให้เกิดกิจการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งระบบโดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง และต้องใช้เครื่องมือและเทคนิคทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ประกอบกระบวนการวิจัยเชิงแก้ปัญหาเป็นแม่แบบ

สุจิตรา ธนานันท์ (2554, หน้า 20) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การหมายถึง การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงสุขภาพของหน่วยงานให้แข็งแรงสมบูรณ์ยิ่งขึ้นกว่าเดิม ไม่ได้คำนึงถึงการแข่งขันเลย

สรุปได้ว่าการพัฒนาองค์กร หมายถึงแนวทางในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง องค์กรอย่างเป็นระบบ มีแบบแผน กำหนดปัญหา กระบวนการบริหารงาน ตัดสินใจดำเนินงาน ทำการศึกษาโครงสร้างขององค์กร ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยมของบุคคลในองค์กร ตลอดจน การให้ข้อมูลย้อนกลับ และมีการประเมินผล เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพัฒนาปรับปรุง องค์กรให้ดีขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

#### 4.2 องค์กรประกอบของการพัฒนาองค์กรและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ ดี

สายหยุด ใจสำราญ, และสุภาพร พิศาลบุตร (2545, หน้า 48) กล่าวว่า การ พัฒนาองค์กรเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์กรในปัจจุบัน ดังนั้นการพัฒนาองค์กรจึงมีความสำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาองค์กรเป็นกระบวนการในการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรอย่าง มีแบบแผน ซึ่งการทำต้องตระหนักถึงภาวะแวดล้อมขององค์กรตลอดเวลา
2. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กร จะเน้นในเชิงกระบวนการของกลุ่ม และ ขององค์กรเป็นที่ตั้ง โดยกระบวนการนี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์กรได้ใช้ศักยภาพหรือ สติปัญญาความสามารถอย่างเต็มที่
3. เน้นที่ทีมงานที่เป็นเป้าหมาย เพื่อประโยชน์ในการเรียนรู้ถึงพฤติกรรมของ องค์กรเป็นส่วนรวม
4. เน้นความร่วมมือร่วมใจในการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมของทีมงาน
5. เน้นการดำเนินการเกี่ยวกับวัฒนธรรมในองค์กรทั้งระบบใหญ่และระบบ ย่อย
6. ใช้การวิจัยการปฏิบัติการเป็นแม่แบบ
7. ใช้ที่ปรึกษาหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาช่วยให้คำปรึกษา
8. สิ่งที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรคือการใช้เครื่องมือทางการพัฒนาองค์กร เข้ามาสอดแทรกอย่างต่อเนื่อง
9. กระบวนการเปลี่ยนแปลงจะต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
10. มุ่งหวังที่จะได้ผลงานที่สูงสุดขององค์กร ทั้งด้านประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ และมีความสุขสมบูรณ์แข็งแรงขององค์กร

ประเสริฐ บุตรสา (2551, หน้า 28) กล่าวว่า องค์กรประกอบของการพัฒนา องค์กรและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย
2. เพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากร

3. ปรับปรุงพัฒนาสำนักงาน เครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงานและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ

4. พัฒนาการบริหารและการจัดเก็บภายในสำนักงาน

5. ส่งเสริมการบริการประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลลำพญากลาง (2554) กล่าวว่า องค์ประกอบของการพัฒนาองค์การและบุคลากรภาครัฐสู่การบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วย

1. พัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพบุคลากรของท้องถิ่น

2. พัฒนาระบบบริหารงานองค์กร

3. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน

4. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน

6. ส่งเสริมการเรียนรู้ การบริหารจัดการที่ดี

สรุปได้ว่า องค์ประกอบในการพัฒนาองค์การ องค์กรจะต้องมีความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ในเรื่องการจูงใจเรื่องอำนาจ การสื่อสารที่ดี ความคล่องตัวมีอิสระในการทำงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ บุคลากรมีความผูกพันกับองค์กร มีความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์กร การแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นำมาวางแผนและกำหนดเป้าหมาย พร้อมทั้งจัดความขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จในการพัฒนาองค์การต่อไป

## 5. ด้านการพัฒนาการท้องถิ่น

### 5.1 ความหมายด้านการพัฒนาการท้องถิ่น

ไพโรพ ถนัดคำ (2550, หน้า 7) กล่าวว่า การพัฒนาการท้องถิ่นหมายถึง การวางแผนเพื่อส่งเสริมการลงทุนด้านพาณิชยกรรม การวางแผนเพื่อส่งเสริมการท้องถิ่น การร่วมศึกษาดูงานการปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินในเขตเทศบาลการวางแผนพัฒนาแหล่งท้องถิ่น การเสนอโครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์

บุญเรือง โปธิ์นิล (2551, หน้า 7) กล่าวว่า ด้านการพัฒนาการท้องถิ่น หมายถึง การพัฒนาเกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น งานดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน งานส่งเสริมการท้องถิ่น และพัฒนาแหล่งท้องถิ่น

ประเสริฐศักดิ์ บุตรสา (2551, หน้า 10) กล่าวว่า การพัฒนาการท้องถิ่น หมายถึง งานดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน งานส่งเสริมการท้องถิ่นและพัฒนาแหล่งท้องถิ่น

พงศ์สถิตย์ คำมูล (2552, หน้า 25) กล่าวว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวหมายถึง การจัดงานประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ จัดตั้งสภาวัฒนธรรมชุมชน ส่งเสริมการจัดการท่องเที่ยวให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพ พัฒนาปรับปรุงและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว จัดตั้งตลาดกลางหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (ผลิตภัณฑ์ OTOP) และการเกษตรในชุมชนท่องเที่ยว สนับสนุนการปลูกพันธ์ไม้ประดับและสวนการเกษตรเพื่อการท่องเที่ยว

## 5.2 องค์ประกอบด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว

บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา (2542, หน้า 50) องค์ประกอบด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

1. จะต้องดำเนินการภายใต้ขีดความสามารถของธรรมชาติ ชุมชนขนบธรรมเนียมขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตที่มีต่อกระบวนการท่องเที่ยว
2. ให้ประชาชน ชุมชน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิต มีส่วนร่วมต่อขบวนการท่องเที่ยว
3. ต้องยอมรับให้ประชาชนทุกส่วนได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการท่องเที่ยวอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน
4. ต้องชี้้นำภายใต้ความปรารถนาของประชาชนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่ท่องเที่ยวอื่นๆ

สุนทร กุลวัฒนารพงษ์ (2544, หน้า 55-57) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวการศึกษาเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวมีแนวคิดทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการอธิบายสิ่งที่จะต้องพัฒนา ดังต่อไปนี้

1. ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง การที่ชุมชนเมือง รัฐ ประเทศหรือภูมิภาคหนึ่งๆ มีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการทุกชนิดเพื่อเลี้ยงสังคมนั้น โดยไม่ต้องพึ่งพาปัจจัยต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของ
2. เศรษฐกิจพอเพียงในระดับบุคคล หมายถึงการที่ประชาชนมีความสามารถในการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างประมาทตนตามฐานะโดยไม่เดือนร้อน มีอิสรภาพ เสรีภาพ ไม่ยึดติดกับกระแสของวัตถุนิยม

เทิดชาย ช่วยบำรุง (2549, หน้า 25) องค์ประกอบด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว มีดังนี้

1. เป็นการท่องเที่ยวในแหล่งท่องเที่ยวทุกประเภท ทั้งแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์โบราณสถานวัตถุ และแหล่งท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี กิจกรรม
2. เป็นการท่องเที่ยวที่เน้นคุณค่าและความเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละแหล่งท่องเที่ยว

3. เป็นการท่องเที่ยวที่มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว

4. เป็นการท่องเที่ยวที่ให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัส เรียนรู้ และได้รับประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและวัฒนธรรม

5. เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

6. เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่น และคืนประโยชน์กลับสู่ทรัพยากรท่องเที่ยวและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว ประกอบด้วย การอนุรักษ์รักษาสีงแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวประเภทประวัติศาสตร์โบราณสถานวัตถุ และแหล่งท่องเที่ยวประเภทศิลปวัฒนธรรม ประเพณี กิจกรรม

## 6. ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม

6.1 ความหมายของการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม อุกฤษ ธีรวิทู (2523, หน้า 2) กล่าวว่า การส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

กรมวิชาการ (2542, หน้า 25) กล่าวว่า ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม หมายถึง ระบบการเมืองที่ให้อิสระในการดำรงชีวิตของมนุษย์ให้ เป็นไปตามธรรมชาติมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน ควรมีเหตุผล ความเสมอภาค และยึดหลักนิติธรรม

สรุปได้ว่า การส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย และกระบวนการประชาสังคม เป็นการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ ที่ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้ สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค ภายใต้ดุลยภาพแห่งข้อตกลง และวิธีการจัดระเบียบการปกครองตามอุดมคติอันเป็นที่ยอมรับกันในสังคมนั้นๆ ซึ่งประกอบไปด้วยการยึดมั่นในความ เป็นธรรม สามัคคีธรรม และปัญญาธรรม มาประยุกต์ใช้เป็นวิถีชีวิต การส่งเสริมและพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในรูปแบบที่เหมาะสมและหลากหลายเกี่ยวกับ เรื่องสำคัญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 และร่วมกับทุกฝ่ายที่จะส่งเสริมและยกระดับสิทธิ

มนุษยชนให้ทัดเทียมระดับสากล จัดตั้งศูนย์ติดตามคนหายและระบบพิสูจน์ศพนิรนามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมไทย รวมถึงส่งเสริม สนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมบทบาทของผู้นำชุมชน หรือปราชญ์ท้องถิ่น กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ และส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนที่สร้างสรรค์และกระบวนกรประชาสังคม ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

## 6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนกรประชาสังคม

สาโรช บัวศรี (2541, หน้า 57) กล่าวว่า ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย และกระบวนกรประชาสังคม 3 สถานะ ที่เรียกว่าองค์สามของประชาธิปไตย

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมคติ หมายถึง การมีศรัทธาและความเชื่อมั่นในสติปัญญาเหตุผล

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบการเมืองและวิธีการจัดระเบียบปกครอง หมายถึง ระบบการเมืองที่ถือว่าอำนาจเป็นของประชาชน หรือมาจากประชาชนมีโอกาสเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจแทนตนได้ โดยการเลือกตั้งที่มีกำหนดวาระ ถือว่าเป็นการปกครองประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตหรือการดำเนินชีวิตประจำวัน หมายถึง การอยู่ร่วมกัน ปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพ ทั้งทางกายและทางวาจา ไม่ก้าวก่ายในสิทธิของผู้อื่นเคารพกฎเกณฑ์สังคม ร่วมกันรับผิดชอบและทำประโยชน์ เพื่อความผาสุกของส่วนรวม ตลอดจนการใช้สติปัญญาและความเฉลียวฉลาดในการแก้ไขปัญหาทั้งหมด

ประดิษฐ์ เจริญชาติ (2545, หน้า 40) กล่าวว่า ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนกรประชาสังคม ในฐานะที่เป็นระบบการเมืองหรือรูปแบบการปกครองวาระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่เข้าใจกันในปัจจุบัน มีดังนี้

1. ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้บังคับบัญชา การยินยอมของปวงชนแสดงออกได้โดยการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกประมุขฝ่ายบริหารไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรง

2. ผู้ใต้ปกครองจะต้องมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว เป็นการยืนยันว่าอำนาจเป็นของปวงชน ผู้ปกครองเพื่อตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชน

3. สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง เพราะแม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเลือก หรือให้ความยินยอมแก่ผู้ปกครอง

จรรยา สุภาพ (2548, หน้า 87) กล่าวว่า ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย และกระบวนการประชาสังคม หมายถึง ระบบการเมืองการปกครอง ที่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งประกอบด้วยหลักการขั้นมูลฐานหลายประการ คือ

1. หลักความเป็นประชาธิปไตย เชื่อในความเป็นอิสระ เสรีภาพของมนุษย์ทำให้เกิดรูปแบบและวิธีการปกครองที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลผู้ปกครองประเทศ
2. แนวความคิดของประชาธิปไตยเป็นความเท่าเทียมกันของมนุษย์ก่อให้เกิดความคุ้มครองทางกฎหมายแต่ละบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ
3. อำนาจอันชอบธรรมการปกครองเกิดจากความยินยอมของประชาชน ที่จะให้เกิดรูปแบบและวิธีการในการปกครองโดยเลือกตั้งให้มีผู้แทนราษฎร เพื่อให้ออกกฎหมายนำมาบังคับใช้แก่ประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจึงต้องเป็นรัฐบาลที่ได้มาจากการเลือกตั้ง
4. อำนาจอธิปไตยจากประชาชนอำนาจในการปกครอง หรือสถาบันทางการเมืองการเมืองจึงต้องมีการแบ่งแยก เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล ตรวจสอบซึ่งกันและกัน

บุญส่ง ลอยสุวรรณ (2549, หน้า 42) กล่าวว่า ด้านการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคม ประกอบด้วย 3 ลักษณะ คือ ประการแรกในฐานะที่เป็นอุดมคติ ประการที่สอง ในฐานะที่เป็นระบบการเมืองและ ประการที่สาม วิธีการจัดระเบียบการปกครองหมายถึง การอยู่ร่วมกันโดยความศรัทธาทั้ง กาย วาจา ไม่ก้าวก่ายสิทธิของผู้อื่น เคารพกฎเกณฑ์ของสังคมร่วมรับผิดชอบและทำประโยชน์แก่สังคม

สรุปได้ว่า องค์ประกอบการพัฒนาประชาธิปไตยมีความหมายเป็น 3 ลักษณะใหญ่ๆ ด้วยกัน คือลักษณะที่เป็น อุดมการณ์อุดมคติ ระบบการเมือง หรือการปกครอง ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ถือว่าเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ในรูปแบบของรัฐบาล รัฐสภา ตลอดจนองค์การต่าง ๆ

### ข้อมูลเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ

จังหวัดชัยภูมิ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศใหม่จัดเมืองต่าง ๆ เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยรวมเอา 5 เมืองที่ขึ้นต่อเมืองนครราชสีมาในอดีต ได้แก่ เมืองชัยภูมิ เมืองสีมูม (จัตุรัส) เมืองภูเขียว (ผักปัง) เมืองเกษตรสมบูรณ์ (บ้านยาง) และเมืองบำเหน็จณรงค์ (บ้านขวน) โดยเลือกเอาเมืองชัยภูมิ ซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างสองเมืองใหญ่ คือเมืองสีมูม (จัตุรัส) และเมืองภูเขียว (ผักปัง) ยกฐานะเป็นศูนย์กลางของจังหวัด และเปลี่ยนเป็นอำเภอเมืองชัยภูมิ ยุบเมืองทั้ง 4 เป็นอำเภอ ได้แก่ อำเภอจัตุรัส อำเภอภูเขียว อำเภอเกษตรสมบูรณ์ และอำเภอบำเหน็จณรงค์ ต่อมาได้มีการยุบอำเภอบำเหน็จณรงค์ให้อยู่ในการปกครองของอำเภอจัตุรัส และยุบอำเภอเกษตรสมบูรณ์ให้อยู่ในการปกครองของอำเภอภู

เขียว เนื่องจากอำเภอทั้ง 2 นั้นอยู่ไม่ไกลกัน จังหวัดชัยภูมิจึงเหลืออยู่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองชัยภูมิ อำเภอจัตุรัส และอำเภอภูเขียว ที่เป็น 3 เมืองเสาหลัก ร่วมก่อตั้งจังหวัดชัยภูมิขึ้นมา และเจริญมาตามลำดับ ปัจจุบันจังหวัดชัยภูมิแบ่งการปกครองทั้งหมด 16 อำเภอ เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอันดับ 7 ของประเทศ โดยมีเนื้อที่ประมาณ 12,778.3 ตารางกิโลเมตร เป็นที่ตั้งของแหล่งอารยธรรมอันเก่าแก่นับตั้งแต่สมัยทวารวดี สมัยขอมกระทั่งสมัยที่ได้รับอิทธิพลจากอาณาจักรล้านช้าง

จังหวัดชัยภูมิมีเขตติดต่อกับจังหวัดเพื่อนบ้านหลายจังหวัด ได้แก่ ทิศเหนือ ติดกับเพชรบูรณ์ และขอนแก่น ทิศตะวันออกติดกับขอนแก่นและนครราชสีมา ทิศตะวันตกติดกับเพชรบูรณ์และจังหวัดลพบุรี และทิศใต้ติดกับจังหวัดนครราชสีมา

การปกครองแบ่งออกเป็น 16 อำเภอ 124 ตำบล 1393 หมู่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 1 เทศบาลเมือง 34 เทศบาลตำบล และ 107 องค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีรายชื่อเทศบาลดังนี้

ตาราง 3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง (พนักงาน) ของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ

ชื่อเทศบาล	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง (พนักงาน)
เทศบาลเมืองชัยภูมิ	37,408	193
ตำบลลาดใหญ่	4,668	78
ค่ายหมื่นแผ้ว	5,355	65
หนองบัวแดง	9,287	104
หนองบัวระแหง	5,867	100
เทพสถิต	4,019	49
บ้านเขว้า	8,512	51
บำเหน็จณรงค์	7,356	85
บ้านเพชร	5,442	54
จัตุรัส	4,371	109
หนองบัวโคก	1,994	40
คอนสวรรค์	4,436	35
แก้งคร้อ	9,119	79
นาหนองทุ่ม	11,339	108
บ้านแท่น	4,278	76
ภูเขียว	7,080	108
บ้านเพชรภูเขียว	5,775	54

ตาราง 3 (ต่อ)

ชื่อเทศบาล	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง (พนักงาน)
เกษตรสมบูรณ์	3,187	55
บ้านเป่า	8,005	87
คอนสาร	4,444	74
ห้วยแย้	7,270	44
บ้านเดื่อ	15,183	69
หนองสังข์	10,037	55
โคกสะอาด	9,005	65
หนองบัวใหญ่	7,349	68
โคกสูง	4,567	23
ชีลอง	10,713	28
ทุ่งทอง	6,527	61
หลวงศิริ	8,334	76
บ้านแก้ง	14,441	66
ทุ่งลุยลาย	6,158	98
ลุ่มลำชี	9,787	69
ตลาดแร้ง	11,394	38
บ้านเต่า	9,453	43
ธาตุทอง	13,262	54
รวม	295,422	2,461

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

จันทิมา ทองนาค (2546, บทคัดย่อ) ศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านโป่ง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง โดยภูมิหลังที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล และมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อายุ การศึกษา รายได้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ส่วนภูมิหลังที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ

เกี่ยวกับองค์การบริการส่วนตำบล และมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนตำบลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ตำแหน่งในหน่วยงาน

บัญชาพล วิไลบัญชา (2548, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้นำชุมชนต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน ของคณะผู้บริหารองค์การบริการส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง พบว่า ผู้นำชุมชนมีทัศนคติอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำต่อประสิทธิภาพในการบริหารของคณะผู้บริหารองค์การบริการส่วนตำบลบ้านเอื้อม อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ซึ่งภารกิจขององค์การบริการส่วนตำบลบ้านเอื้อมถูกกำหนดไว้ 6 ภารกิจ ได้แก่ ด้านการพัฒนาคน และสังคม (ส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น) ด้านส่งเสริมเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านการเมืองการบริหาร และด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีปัจจัยเฉพาะด้านเพศ อายุ และตำแหน่ง ที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติของผู้นำชุมชน

นิทัศน์ กับเบิ่ง (2551, บทคัดย่อ) ศึกษาประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า ประชาชนจังหวัดลำพูนมีความพึงพอใจในการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูนในระดับหนึ่ง แต่ยังมีความพึงพอใจน้อยในเรื่องความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา ด้านปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยทางด้านลักษณะขององค์การสภาพแวดล้อมองค์การ พนักงานองค์การ และนโยบายการบริหาร นั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูน โดยปัจจัยด้านลักษณะขององค์การนั้นมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การ ปัจจัยด้านพนักงานองค์การ และปัจจัยด้านนโยบายการบริหาร มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับประสิทธิผลโดยรวมในการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .01 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานภายในองค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูนนั้นมีน้อย ส่วนปัญหาของประชาชนในจังหวัดลำพูนที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การบริการส่วนจังหวัดลำพูน พบว่า 1) การให้บริการและการประชาสัมพันธ์นั้นยังไม่ค่อยทั่วถึงในทุกพื้นที่ 2) บางโครงการที่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนพอสมควร 3) การดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างค่อนข้างล่าช้า รวมทั้งในบางส่วนยังไม่ได้รับการแก้ไขภายหลังการร้องเรียน

เทศบาลนครอุบลราชธานี (2553, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี เพื่อให้ทราบถึงความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีต่อการให้บริการด้านต่าง ๆ ในรอบปี 2553 และเพื่อให้ผู้บริหารเทศบาลทราบผลการประเมินการปฏิบัติงานและการให้บริการในทุกด้าน และเกิดการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลต่อการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งผลการสำรวจพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานทุกยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับ

พอใจ โดยมีความพึงพอใจในในยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศาสนา ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมากที่สุด รองมาคือมีความพึงพอใจด้านยุทธศาสตร์การส่งเสริมการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ผลการวิจัยพบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของเทศบาลนครอุบลราชธานีในระดับ พอใจ(ค่าเฉลี่ย 2.83)

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

ฮาดี (Hady, 1990, p. 32) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหาร การ ศึกษาในประเทศอียิปต์ ซึ่งให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลักสำคัญ ของ ประชาธิปไตย จึงต้องพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยการกำหนดเป้าหมายของการ มีส่วนร่วม แนวทางการติดต่อสื่อสารของประชาชนกับการศึกษา ประเด็นหรือกิจกรรมที่ ประชาชนควรมีส่วนร่วม

เวลลา (Vella, 1979, pp. 26-77, abstract) ได้ศึกษาถึงการใช้การศึกษาชุมชนเป็น เครื่องมือในการพัฒนาบุคคลเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้เพื่อหารูปแบบการจัดการศึกษา ชุมชนในประเทศโลกที่สาม การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีศึกษา ผู้ใหญ่ การศึกษาชุมชน และทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งได้วิเคราะห์งานวิจัยที่ เกี่ยวกับการศึกษาชุมชนในภาคเหนือของประเทศแทนซาเนีย ผลสรุปว่า 1) การจัดการศึกษา ของชุมชน ต้องถือเอาบุคคลเป็นศูนย์กลาง 2) วิธีการให้บุคคลรู้จักแก้ปัญหาด้วยตนเอง เป็น วิธีการที่มีประสิทธิผลที่สุดสำหรับให้ชุมชนรู้จักพึ่งตนเอง 3) โครงการการศึกษาที่จัดขึ้นจะต้อง บูรณาการกับแผนพัฒนาทั้งระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ 4) ผู้รับผิดชอบโครงการ จะต้องมีความเข้าใจในสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน 5) ทั้งเนื้อหาและกระบวนการ ของการศึกษาชุมชน ต้องมีความสัมพันธ์กัน 6) การศึกษาชุมชนที่จัดขึ้นมิใช่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับ ชีวิตของบุคคลเท่านั้นแต่ยังคงสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและประสบการณ์ของบุคคลด้วย

จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศ และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทัศนะของ ประชาชนที่มีต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ พบว่าระดับทัศนะของ ประชาชนที่มีต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลจังหวัดชัยภูมินั้น มีความสัมพันธ์กับ ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์ ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งใน หน่วยงาน สถานภาพการดำรงตำแหน่ง ชุมชนที่อาศัย นอกจากนี้มีปัจจัยที่มีนัยสำคัญส่ง ผลกระทบต่อทัศนะของประชาชนที่มีต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานของเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ

### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิผู้วิจัยได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การสร้างเครื่องมือในการวิจัย
4. การหาคุณภาพเครื่องมือ
5. การเก็บรวบรวมข้อมูล
6. การวิเคราะห์ข้อมูล
7. สถิติที่ใช้ในการวิจัย

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

##### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ รวมทั้งสิ้น 2,461 คน (เทศบาลจังหวัดชัยภูมิ, 2556, หน้า 3)

##### 2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลจังหวัดชัยภูมิ ผู้วิจัยจึงใช้สูตรของทาร์ ยามาเน่ ที่ความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ยอมให้มีความคลาดเคลื่อน 0.05 ได้ขนาดตัวอย่างที่เหมาะสมจำนวน 344 คน

$$n = \frac{2,461}{1 + 2,461(.05 * .05)}$$

$$n = 344$$

เมื่อ n แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N แทน จำนวนประชากร

e แทน ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ แทน 0.05

ตาราง 4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ชื่อเทศบาล	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
เทศบาลเมืองชัยภูมิ	193	26
ตำบลลาดใหญ่	78	11
ค่ายหมื่นแผ้ว	65	9
หนองบัวแดง	104	14
หนองบัวระแหง	100	14
เทพสถิต	49	7
บ้านเขว้า	51	7
บ้านหินเจดีย์	85	12
บ้านเพชร	54	8
จัตุรัส	109	15
หนองบัวโคก	40	6
คอนสวรรค์	35	5
แก้งคร้อ	79	11
นาหนองทุ่ม	108	15
บ้านแท่น	76	11
ภูเขียว	108	15
บ้านเพชรภูเขียว	54	8
เกษตรสมบูรณ์	55	8
บ้านเป่า	87	12
คอนสาร	74	10
ห้วยแย้	44	6
บ้านเดื่อ	69	10
หนองสังข์	55	8
โคกสะอาด	65	9
หนองบัวใหญ่	68	9
โคกสูง	23	3
ชีลอง	28	4
ทุ่งทอง	61	8
หลวงคีรี	76	11
บ้านแก้ง	66	9

ตาราง 4 (ต่อ)

ชื่อเทศบาล	ประชากร	กลุ่มตัวอย่าง
ทุ่งลุยลาย	98	14
ลุ่มลำชี	69	10
ตลาดแร้ง	38	5
บ้านเต่า	43	6
ธาตุทอง	54	8
รวม	2,461	344

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดทำเครื่องมือเป็นแบบสอบถาม (questionnaire) ประเภทปลายปิด (closed form) ที่เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) มี 5 ระดับ ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นโดยอาศัยแนวทางการสร้างแบบทดสอบจากการอ่านตำรา เอกสาร และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะของคำถามที่ใช้เป็นแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (check list)

ตอนที่ 2 สอบถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ระดับการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนการประมาณค่า โดยกำหนดน้ำหนักเป็น 5 ระดับ ตามวิธีการของลิคเคอร์ต (Likert's Method) ได้แก่ 5,4,3,2,1

5 หมายถึง ระดับการบริหารงานมากที่สุด

4 หมายถึง ระดับการบริหารงานมาก

3 หมายถึง ระดับการบริหารงานปานกลาง

2 หมายถึง ระดับการบริหารงานน้อย

1 หมายถึง ระดับการบริหารงานน้อยที่สุด

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนการประมาณค่า โดยกำหนดน้ำหนักเป็น 5 ระดับ ตามวิธีการของลิคเคอร์ต (Likert's Method) ได้แก่ 5,4,3,2,1

5 หมายถึง ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานมากที่สุด

4 หมายถึง ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานมาก

- 3 หมายถึง ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานปานกลาง
- 2 หมายถึง ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานน้อย
- 1 หมายถึง ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานน้อยที่สุด

### การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ รวบรวมรายละเอียดจัดเป็นหมวดหมู่ เพื่อนำมากำหนดโครงสร้างเนื้อหาของแบบสอบถาม
2. ศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถาม เพื่อนำความรู้ และแนวคิดที่ได้ มาเป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือในการวิจัย กำหนดรูปแบบของคำถาม
3. สร้างแบบสอบถามฉบับร่างขึ้นตามโครงสร้างเนื้อหาในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ โดยอาศัยหลักการ แนวคิดและทฤษฎี จากเอกสารและงานวิจัย ตามข้อ 1 และข้อ 2

### การหาคุณภาพเครื่องมือ

การหาคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. นำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้น เสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พิจารณาตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
2. นำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหา ระเบียบวิธีวิจัย และมีประสบการณ์ทางการวิจัยมาเป็นอย่างดี จำนวน 5 คน เพื่อทำการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อคำถามและตัวแปรที่ต้องการวัด แล้วนำมาหาค่าดัชนีความสอดคล้อง
3. นำผลไปวิเคราะห์หาค่าความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญทั้ง 5 คน พบว่า ค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence : IOC) รายข้อมีค่าระหว่าง 0.5-1.00 ใช้ได้ แต่ถ้าต่ำกว่า ต้องปรับปรุงในเรื่องความชัดเจนของข้อคำถามและภาษา ที่ใช้ตามที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะ ซึ่งประกอบด้วย
  - 3.1 นางสาวพรพิมล อัญชลี ปลัดอำเภอเทพสถิต (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ) ตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ
  - 3.2 นายสรวิชัย สมรูป ปลัดเทศบาลตำบลเทพสถิต ตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ
  - 3.3 นายสัมฤทธิ์ แทนทรัพย์ นายกเทศมนตรีตำบลเทพสถิต ตำบลวะตะแบก อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ

3.4 ดร.อริษา ลิ้มกิติศุภสิน ตำแหน่ง อาจารย์ประจำโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

3.5 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยเอก ดร.จอมชัย เลิศอมรรัฐ อาจารย์ประจำโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

4. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบ และแก้ไขปรับปรุงแล้ว ไปดำเนินการทดลองใช้ (try out) กับประชาชนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน

5. ตรวจสอบหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability) ของแบบสอบถาม โดยใช้วิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Coefficient Alpha) ซึ่งได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.896

6. นำแบบสอบถามที่ได้รับการตรวจสอบ เสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อขอความเห็นและจัดพิมพ์แบบสอบถามเป็นฉบับสมบูรณ์ เพื่อใช้ในการวิจัย

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย ผู้วิจัย ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

1. ทำหนังสือขอความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก โครงการรัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยาลัราชภัฏเทพสตรี ถึงผู้บริหารเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการจัดทำหนังสือไปยังสถานศึกษากลุ่มตัวอย่าง ในการตอบแบบสอบถาม

2. ผู้วิจัยเก็บรวบรวมแบบสอบถามด้วยตนเอง หลังจากส่งแบบสอบถามให้ทุกเทศบาล ของกลุ่มตัวอย่าง

3. นำแบบสอบถามมาตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล

4. นำข้อมูลที่ได้ มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัย ได้นำแบบสอบถามที่มีความสมบูรณ์ มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยสถิติต่าง ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตอนที่ 1 วิเคราะห์สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ นำเสนอในรูปตารางประกอบความเรียง

ตอนที่ 2 วิเคราะห์ระดับการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ โดยนำค่าถ้อยตอนที่ 2 ในส่วนที่ 1 มาหาค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) แล้วนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

การแปลความหมายของข้อมูลตอนที่ 2 ส่วนที่ 1 ระดับการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดไว้แบ่งเป็น 5 ระดับดังนี้ (เบสท์, Best, 1986, p. 182)

คะแนนเฉลี่ย 4.50 - 5.00 หมายความว่า ระดับการบริหารงานมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ย 3.50 - 4.49 หมายความว่า ระดับการบริหารงานมาก

คะแนนเฉลี่ย 2.50 - 3.49 หมายความว่า ระดับการบริหารงานปานกลาง

คะแนนเฉลี่ย 1.50 - 2.49 หมายความว่า ระดับการบริหารงานน้อย

คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.49 หมายความว่า ระดับการบริหารงานน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 วิเคราะห์ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ โดยนำค่าถ้อยตอนที่ 2 ในส่วนที่ 2 มาหาค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) แล้วนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

การแปลความหมายของข้อมูลตอนที่ 2 ส่วนที่ 1 ระดับการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดไว้แบ่งเป็น 5 ระดับดังนี้ (เบสท์, Best, 1986, p. 182)

คะแนนเฉลี่ย 4.50 - 5.00 หมายความว่า ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ย 3.50 - 4.49 หมายความว่า ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานมาก

คะแนนเฉลี่ย 2.50 - 3.49 หมายความว่า ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานปานกลาง

คะแนนเฉลี่ย 1.50 - 2.49 หมายความว่า ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานน้อย

คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.49 หมายความว่า ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานน้อยที่สุด

ตอนที่ 4 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ วิเคราะห์โดยการทดสอบค่าที (t-test) ในกรณีเปรียบเทียบสองกลุ่มและวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) ในกรณีเปรียบเทียบมากกว่า 2 กลุ่มขึ้นไป และเมื่อพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แล้วจึงนำมาทดสอบความแตกต่างค่าเฉลี่ยรายคู่ด้วยวิธีของเชฟเฟ้ (Scheffe's Method)

ตอนที่ 5 ทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ด้วยการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) มีเกณฑ์การหาระดับความสัมพันธ์จากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มาแปลผล ดังนี้ (ชานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 120)

0.80 - 1.00 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ สูงมาก

0.60 - 0.79 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ค่อนข้างสูง

0.40 - 0.59 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ปานกลาง

0.20 - 0.39 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ค่อนข้างต่ำ

0.00 - 0.19 หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานและประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลในจังหวัดชัยภูมิ ต่ำมาก

### สถิติที่ใช้ในการวิจัย

1. การหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง เป็นตัวแทนของประชากร โดยใช้สูตรของ ยามาเน่ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 520)

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ n แทน ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

N แทน จำนวนประชากร

e แทน ความคลาดเคลื่อนที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ แทน 0.05

2. ค่าดัชนีความสอดคล้อง (IOC) ระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหาหรือลักษณะเฉพาะกลุ่มพฤติกรรม โดยนำเครื่องมือที่สร้างขึ้น ไปให้ผู้เชี่ยวชาญ ในด้านการบริหารแหล่งเรียนรู้ จำนวน 5 คน พิจารณาลงความเห็นและให้คะแนน ดังนี้ (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 94)

+1 เมื่อแน่ใจว่า ข้อคำถามนั้น เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะกลุ่มพฤติกรรมนั้น

0 เมื่อไม่แน่ใจว่า ข้อคำถามนั้น เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะกลุ่มพฤติกรรมนั้น

- 1 เมื่อแน่ใจว่า ข้อคำถามนั้น ไม่เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะกลุ่มพฤติกรรมนั้น

แล้ว นำคะแนนมาแทนค่าในสูตร

$$IOC = \frac{\sum R}{N}$$

เมื่อ IOC แทน ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหาตาม  
ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

R แทน ค่าคะแนนความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน

N แทน จำนวนผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด

ถ้าดัชนี IOC คำนวณได้มากกว่า หรือเท่ากับ 0.50 ข้อคำถามนั้น เป็นตัวแทน ลักษณะเฉพาะกลุ่มพฤติกรรมนั้น ถ้าข้อคำถามใดมีค่าดัชนีต่ำกว่า 0.50 ข้อคำถามนั้น ถูกตัด ออกไป หรือต้องปรับปรุงใหม่

3. ค่าความเชื่อมั่นแบบสอบถาม โดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Cronbach's alpha coefficient) (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 96)

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left\{ 1 - \frac{\sum S_i^2}{S^2} \right\}$$

เมื่อ  $\alpha$  แทน สัมประสิทธิ์ของความเชื่อมั่น  
 $n$  แทน จำนวนข้อคำถาม  
 $S_i^2$  แทน ความแปรปรวนแต่ละข้อ  
 $S^2$  แทน ความแปรปรวนทั้งฉบับ

4. ค่าร้อยละ (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 148)

$$\text{ร้อยละ (percentage)} = \frac{f}{n} \times 100$$

เมื่อ  $f$  แทน ความถี่  
 $n$  แทน จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

5. ค่าเฉลี่ย (mean) คำนวณจากสูตร ดังนี้ (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 149-150)

$$\bar{X} = \frac{\sum X}{N}$$

เมื่อ  $\sum$  แทน ผลรวม  
 $X$  แทน ค่าหรือคะแนนของข้อมูล  
 $N$  แทน จำนวนข้อมูล

6. ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) คำนวณจากสูตร ดังนี้  
(ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 163)

$$S.D. = \sqrt{\frac{n \sum x^2 - (\sum x)^2}{n(n-1)}}$$

เมื่อ S.D. แทน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

x แทน คะแนนแต่ละข้อที่ i

$\sum x$  แทน ผลรวมของคะแนนทั้งหมด

n แทน จำนวนข้อมูลทั้งหมด

7. สถิติทดสอบที (t - test) (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 172-173)  
ทดสอบค่าความแปรปรวนของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองที่เป็นอิสระต่อกัน

$$F = \frac{S_1^2}{S_2^2}, df_1 = n_1 - 1, df_2 = n_2 - 1$$

โดย  $s_1^2 > s_2^2$

เมื่อไม่มีนัยสำคัญทางสถิติใช้สูตรสถิติทดสอบที (t-test) เมื่อความแปรปรวนเท่ากัน  
( $\sigma_1^2 = \sigma_2^2$ ) จะใช้สูตร

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{(n_1 - 1)S_1^2 + (n_2 - 1)S_2^2}{n_1 + n_2 - 2} \left( \frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}}, df = n_1 + n_2 - 2$$

เมื่อมีนัยสำคัญทางสถิติใช้สูตรการทดสอบที ( $\sigma_1^2 \neq \sigma_2^2$ )

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2}}}, df = \frac{\left[ \frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2} \right]^2}{\frac{\left[ \frac{S_1^2}{n_1} \right]^2}{n_1 - 1} + \frac{\left[ \frac{S_2^2}{n_2} \right]^2}{n_2 - 1}}$$

- เมื่อ  $\bar{x}_1$  แทน ค่าเฉลี่ย  
 $s_1^2$  แทน ความแปรปรวนของคะแนนในกลุ่มตัวอย่างที่ 1  
 $n_1$  แทน จำนวนขนาดของกลุ่มตัวอย่าง กลุ่ม 1  
 $n_2$  แทน จำนวนขนาดของกลุ่มตัวอย่าง กลุ่ม 2  
 $\bar{x}_2$  แทน คะแนนเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างที่ 2  
 $s_2^2$  แทน ความแปรปรวนของคะแนนในกลุ่มตัวอย่างที่ 2

8. การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (one - way ANOVA) (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2553, หน้า 228-230)

$$F = \frac{MS_b}{MS_w}$$

- เมื่อ F แทน ค่าอำนาจจำแนก  
 $MS_b$  แทน ความแปรปรวน (mean square) ระหว่างกลุ่ม  
 $MS_w$  แทน ความแปรปรวน (mean square) ภายในกลุ่ม

9. สถิติทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่ม ด้วยวิธีการทดสอบรายคู่ของเซฟเฟ (Scheffe' s test) โดยการทดสอบค่าเอฟ (F-test) (สุรศักดิ์ อมรรัตนศักดิ์, เตือนใจ เกตุษา, และ บุญมี พันธุ์ไทย, 2545, หน้า 301)

$$F = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2)^2}{MS_w \left( \frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right) (k - 1)}$$

- เมื่อ  $\bar{X}$  แทน ค่าเฉลี่ย  
k แทน จำนวนกลุ่ม  
 $n_1$  แทน จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง กลุ่ม 1  
 $n_2$  แทน จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง กลุ่ม 2  
 $MS_w$  แทน ความแปรปรวน (mean square) ภายในกลุ่ม

10. การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) จากสูตร

$$r_{xy} = \frac{n\sum XY - \sum X\sum Y}{\sqrt{(n\sum X^2 - (\sum X)^2)(n\sum Y^2 - (\sum Y)^2)}}$$

เมื่อ	$r_{xy}$	แทน	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรที่ x และตัวแปรที่ y
	n	แทน	จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง
	$\sum X$	แทน	ผลรวมของคะแนนของตัวแปรที่ x
	$\sum Y$	แทน	ผลรวมของคะแนนของตัวแปรที่ y
	$\sum X^2$	แทน	ผลรวมคะแนนแต่ละตัวยกกำลังสองของตัวแปร x
	$\sum Y^2$	แทน	ผลรวมกำลังสองของตัวแปร y
	$\sum xy$	แทน	ผลรวมของผลคูณระหว่างตัวแปร x และตัวแปร y