

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัจจัยการตัดสินใจที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถนำมาเป็นพื้นฐาน เพื่อใช้สร้างกรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย โดยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถแยกได้เป็นประเด็น ได้ดังนี้

- 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการตัดสินใจ
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
- 2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย
- 2.7 สมมติฐานในการวิจัย

2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการตัดสินใจ

ความหมายของการตัดสินใจตามแนวคิดของ Simon (1960 :2) กล่าวว่า ivo การจัดการก็คือการตัดสินใจ ซึ่งต้องเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ ข้อมูล ทางเลือกต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ การนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินสิ่งที่ต้องการให้บรรลุผล (Szilagyi, 1984:211) และ Daft (1991:180) ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า การตัดสินใจ คือ กระบวนการในการแสดงให้เห็นถึงปัญหาและโอกาสในการแก้ปัญหาเหล่านั้น โอกาสในการแก้ปัญหาจำเป็นจะต้องอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ในการตัดสินใจ ดังที่ Morell (อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ, 2536 :144) แสดงให้เห็นเป็นนัยว่า (1) การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของจิตสำนึก และเหตุผล หรือดุลยพินิจ โดยอาศัยสามัญญาณที่ไม่สามารถอธิบายได้ที่จะอยู่บนพื้นฐานของดุลยพินิจบางอย่าง (2) การตัดสินใจอยู่บนความรอบคอบโดยอาศัยประสบการณ์ในการประเมินทางเลือก และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (3) การตัดสินใจจะต้องมีความมุ่งหมายที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ เกี่ยวกับกระบวนการเลือกแนวทางในการตัดสินใจนั้น

จิระจิตต์ รากา (2527 :235) และ กรองแก้ว อยู่สุข (2535 :147) ได้ให้เหตุผลที่เป็นเชิงความหมายของการตัดสินใจว่า จะต้องเป็นทางเลือกที่เป็นแนวทางในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานโดยมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนที่เห็นว่าถูกต้อง เหมาะสม หรือดีที่สุดและตรงกับเป้าหมายขององค์กรด้วย ในบางกรณีอาจต้องทำหลายครั้งในหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หรือ หลายระดับแล้วแต่ความสำคัญของเรื่องนั้น ซึ่งจิตรภรณ์ สุขชีวรเศรษฐ์ (2536 :74) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าการตัดสินใจจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรที่มีอยู่

ในการบริหารงานผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ หรือหัวหน้าทีมงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางเทคนิค และพฤติกรรม เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจใดภารกิจหนึ่ง โดยมอบหมาย สั่งการแก้ปัญหา ควบคุม ติดตามเร่งรัด ตลอดจนเป็นผู้ประเมินผลงานนั้นๆ ซึ่งการปฏิบัติงานจะต้องประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง งบประมาณ เป้าหมาย และวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าทีมงานจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการทำงาน การวางแผนที่ดีจำเป็นต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันสมัย ยังมีข้อมูลที่สมบูรณ์มากเท่าใดก็จะช่วยให้การวางแผนสมบูรณ์มากเท่านั้น การนำแผนมาใช้ในทางปฏิบัติ นักบริหารจำเป็นต้องเลือกทางเลือกที่ข้อมูลหรือแผนกำหนดไว้ ทั้งนี้โดยจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาหน่วยงานก็ตาม นักบริหารหรือผู้บังคับบัญชานั้นจะต้องมีการตัดสินใจที่ดี เพื่อจะเลือกทางเลือกที่สนองตอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากที่สุด ดังนั้นจะเห็นว่าปัญหาการวางแผนการตัดสินใจนั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด และการตัดสินใจที่ถูกต้องจะช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งนับเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของนักบริหารเป็นอย่างยิ่ง (เกษม เสริมพานิช, 2536 : 6-7) การตัดสินใจ เป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร กล่าวได้ว่า ผู้บริหารก็คือผู้ตัดสินใจนั่นเอง (Szilagyi, 1984 :211) และมีนักวิชาการกล่าวไว้ว่า การบริหารก็คือการตัดสินใจนั่นเอง (Simon, 1976 :8)

การตัดสินใจเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานต่าง ๆ ผู้บริหารมักจะต้องเกี่ยวข้องกับการเลือก ที่จะดำเนินการตามทางเลือกต่าง ๆ อยู่เสมอ นับตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การวางแผนการดำเนินงาน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยการ ตลอดจนถึง การควบคุม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการตัดสินใจมีความสำคัญ และมีความจำเป็นในการบริหารงานทุกขั้นตอน (จิระจิตต์ รากา, 2527 :234) ทุก ๆ คนในองค์กรล้วนมีประสบการณ์ในการตัดสินใจแล้วทั้งสิ้น ผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ จะเกิดขึ้นกับบุคคลในองค์กรรวมทั้ง การปฏิบัติงานในองค์กร มากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหน้าที่รับผิดชอบ ของบุคคลนั้น ๆ การตัดสินใจของผู้บริหารมักจะมีผลกระทบที่สูงกว่าผู้ปฏิบัติงานทั่ว ๆ ไป การตัดสินใจของผู้บริหารมักจะมีผลต่อทิศทางของนโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถ

บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การตัดสินใจไม่เพียงแต่เป็นส่วนหนึ่งของงานประจำวันของบุคคลเท่านั้น แต่การตัดสินใจยังเป็นข้อกำหนดอย่างหนึ่งของความอยู่รอดขององค์กรอีกด้วย (สมยศ นาวิการ, 2526 :255) การตัดสินใจเป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารงานต่าง ๆ แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการของกระบวนการตัดสินใจมาเป็นอุปสรรค ทำให้การตัดสินใจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (ธงชัย สันติวงษ์, 2536 :208) หากการตัดสินใจผิดพลาด นั้นหมายถึงอนาคตขององค์กร เพราะผู้บริหารคนเดียวเท่านั้นจะเป็นผู้ตัดสินใจทุกเรื่องในองค์กร การตัดสินใจเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารองค์กร (กิติมา ปรีดีติลภ, 2529 :114) สมัยก่อนเราเชื่อว่าประสิทธิภาพของการตัดสินใจอยู่ที่คุณภาพการตัดสินใจ ถ้าเรามีการตัดสินใจที่ถูกต้องแล้วทุกคนยอมรับก็จะปฏิบัติตาม แต่ข้อสมมติฐานเหล่านี้ มักจะเป็นจริงเมื่อเป็นการตัดสินใจด้านเทคนิค แต่ถ้าการปฏิบัติตามการตัดสินใจขึ้นอยู่กับบุคคลอื่นแล้ว คุณภาพไม่ได้เป็นปัญหาอย่างเดียวเท่านั้น การยอมรับกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกด้วย (สมยศ นาวิการ, 2529 :31) ดังนั้น ในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน ผู้บริหารจึงต้องแบ่งปันการตัดสินใจให้กับผู้ได้บังคับบัญชา แต่ผู้บริหารก็ยังต้องเป็นบุคคลที่รับผิดชอบในที่สุด (ดวงกมล ขนมนัส, 2534 :31) แม้ว่าการตัดสินใจจะเป็นหัวใจของการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพก็ตามแต่ ผู้บริหารในฐานะที่เป็นผู้จัดการองค์กร ผู้จูงใจ และผู้ควบคุม ก็จำเป็นต้องสนใจงานต่าง ๆ ด้านนี้ด้วย การแบ่งเวลาสนใจที่การตัดสินใจจึงต้องกระทำอย่างเหมาะสม เท่านั้น (ธงชัย สันติวงษ์, 2525 :215)

กล่าวโดยสรุป การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดี และมีประโยชน์สูงสุด จากทางเลือกที่มีอยู่หลายทาง เพื่อจะทำให้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ผู้ตัดสินใจตั้งไว้ ซึ่งมีความสำคัญ คือ การตัดสินใจเป็นหัวใจในการปฏิบัติงานในองค์กร มีความเกี่ยวข้องกับทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ กรณี การตัดสินใจเป็นส่วนสำคัญของการจัดการที่ผู้บริหารไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการบริหารนั้นล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทั้งสิ้น ผลลัพธ์ของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ว่าจะเป็นความล้มเหลว หรือนำมาซึ่งความสำเร็จ ย่อมมีผลกระทบกับองค์กร และบุคคลจำนวนมาก

2.1.1 ประเภทของการตัดสินใจ

Szilagyi (1984 :215-216) ได้แบ่งประเภทของการตัดสินใจไว้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

1. Programmed Decision ซึ่งได้แก่ปัญหาที่มีโครงสร้างชัดเจน มักเกิดขึ้นเป็นกิจวัตร และเกิดขึ้นซ้ำๆ การตัดสินใจในกรณีนี้จึงสามารถทำได้เป็นระบบตาม กฎ ระเบียบ หรือการทำตามที่เคยปฏิบัติไว้ ซึ่งผลของการตัดสินใจก็มักจะออกมาคล้าย ๆ กัน

2. Nonprogrammed Decision ได้แก่ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน มีลักษณะเฉพาะ และไม่มีแบบตายตัว ความสามารถในการแก้ปัญหา การใช้ไหวพริบ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการช่วยตัดสินใจ

นอกจากนี้ Szilagyι ยังได้แบ่งการตัดสินใจตามระดับของการจัดการเป็นสามชนิดด้วยกัน ได้แก่

1) การตัดสินใจทางกลยุทธ์ เป็นการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง โดยเน้นที่การสร้างเป้าหมายให้กับองค์กร การเลือกกลยุทธ์ต่าง ๆ การแก้ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร และ สภาพแวดล้อม

2) การตัดสินใจทางการบริหาร ส่วนใหญ่แล้วเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารระดับกลาง เช่น เกี่ยวกับการแบ่งงาน การฝึกอบรม เป็นต้น

3) การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการ เป็นการตัดสินใจในเรื่องทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดเวลาการผลิตสินค้า

ในบางกรณีการตัดสินใจจะอยู่บนพื้นฐานของความเป็นระเบียบในปัญหาที่จะตัดสินใจซึ่ง ธงชัย สันติวงษ์ (2535 : 193-195) ได้กล่าวว่า การตัดสินใจจะเกี่ยวข้องกับงานประจำ ซึ่งเป็นงานที่มีส่วนประกอบที่จัดระเบียบไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการตัดสินใจชนิดนี้ส่วนมากจะเกิดขึ้นซ้ำ ๆ ตามขั้นตอนซึ่งเป็นไปได้ไม่ยากนัก อีกประการหนึ่งคือ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับงานประจำแล้วการตัดสินใจจะค่อย ๆ เคลื่อนไปสู่การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยน การตัดสินใจจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การตัดสินใจโดยทั่วไปแล้วจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ ความแน่นอน ความเสี่ยง และความไม่แน่นอนได้ (สมยศ นาวิการ, 2536 : 144-148) และแต่ละสถานการณ์ดังที่กล่าวการตัดสินใจอาจเกิดขึ้นตัวคนเดียวหรือได้รับความยินยอมจากกลุ่มก็ได้ (จิตรกรณ์ สุทธิวรเศรษฐ์, 2536 : 76-77)

จากแนวคิดที่แตกต่างกันดังที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่าประเภทของการตัดสินใจนั้นสามารถสรุปได้เป็น สามประเด็นหลักได้แก่ (1) การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ และไม่สำคัญ (2) ประเภทของการตัดสินใจที่จำแนกตามลักษณะของผู้ตัดสินใจ กล่าวคือ เป็นการตัดสินใจของบุคคลหรือเป็นการตัดสินใจของกลุ่ม รวมทั้ง (3) ประเภทของการตัดสินใจการจำแนกตามสถานการณ์ เช่น การตัดสินใจภายใต้ภาวะความแน่นอน ภายใต้ความเสี่ยง ภายใต้ภาวะไม่แน่นอน อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจควรจะทราบถึงประเภทของปัญหาต่างๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถช่วยให้การบริหารงานต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

2.1.2 กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจ Simon (1960 :2) ได้แบ่งไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) กิจกรรมการ ค้นหาข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการค้นหาข้อมูลสารสนเทศและบริบทเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ วิจัย (2) กิจกรรมการออกแบบ เป็นกระบวนการที่เริ่มดำเนินการค้นหา จัดตั้ง และวิเคราะห์ เพื่อพัฒนาทางเลือกที่เป็นกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา และ (3) กิจกรรมเลือก คือการเลือก แนวทางปฏิบัติ

การปฏิบัติเมื่อมีการตัดสินใจนั้น Szilagy (1984:211-214) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการของการตัดสินใจมีรายละเอียดที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. การตระหนักและการชี้ให้เห็นถึงปัญหา ก่อนอื่นผู้บริหารจะต้องทราบว่าเป้าหมายขององค์กรคือปัจจัยที่ทำให้เกิดการตัดสินใจ และมองเห็นช่องว่างระหว่างเป้าหมายและความเป็นจริง ซึ่งก็คือปัญหานั้นเอง โดยที่มาของปัญหานั้นได้แก่ แหล่งข้อมูลภายใน และภายนอกองค์กร นั้นเอง

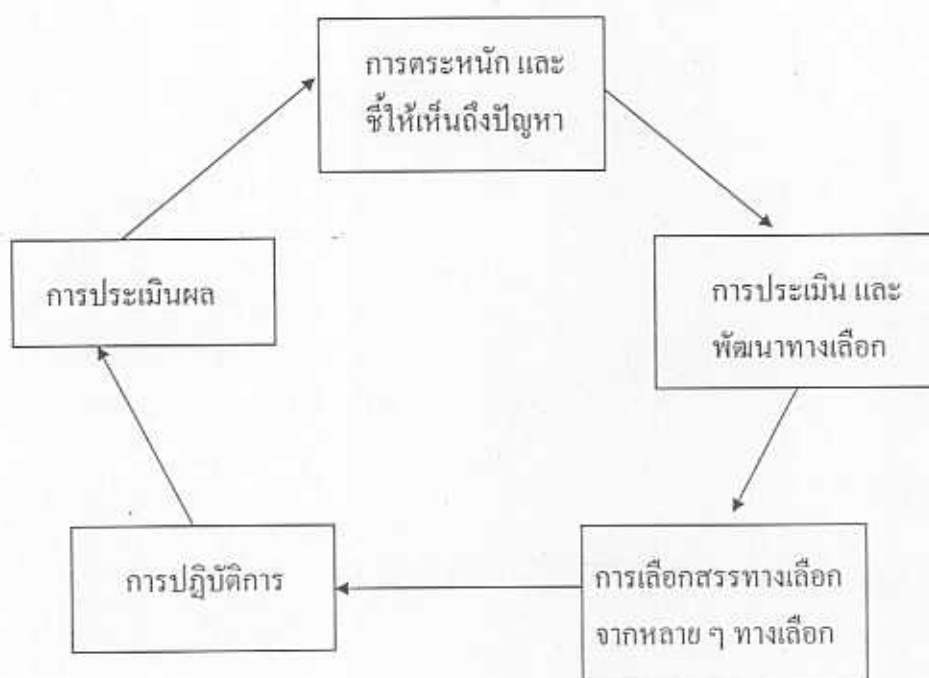
2. การพัฒนาและประเมินทางเลือก เป็นการรวบรวมความคิดและทรัพยากรต่างๆ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหานั้น ๆ การพัฒนาทางเลือกก็คือการทำให้เกิดทางเลือกหลายๆ ทาง

3. การเลือกสรรทางเลือกใดจากหลาย ๆ ทางเลือก เป็นการนำทางเลือกแต่ละทางมา ประเมิน เพื่อเลือกทางเลือกที่เหมาะสมกับเป้าหมายขององค์กร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ตัดสินใจ

4. การปฏิบัติการ การตัดสินใจที่เกิดขึ้นนั้น จะมีการสื่อสารให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้รับทราบ ไม่ว่าจะเป็นการบอกกล่าวด้วย วาจา การเขียน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติ และมีผล ย้อนกลับ

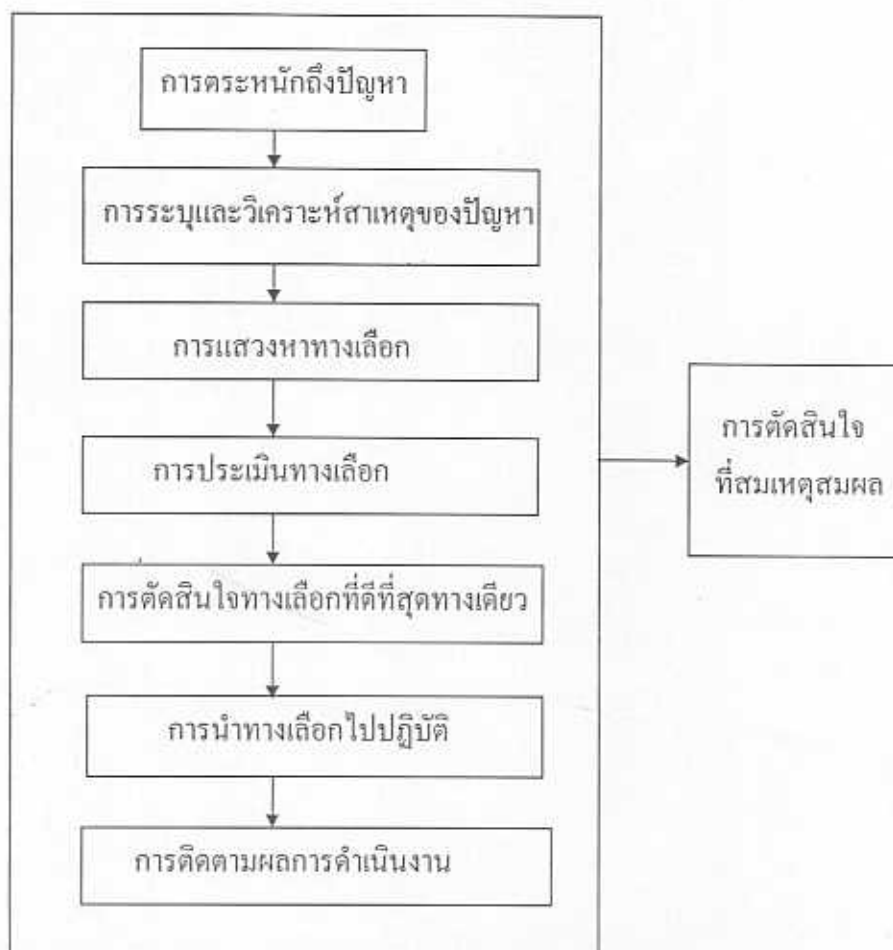
5. การประเมินผล ในการประเมินผลนั้นมีคำถามอยู่สามประการสำหรับผู้ประเมิน ได้แก่ กิจกรรมที่กระทำไปนั้นได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือยัง พนักงานรวมทั้งลูกคามีส่วนร่วมในการยอมรับการตัดสินใจนั้นในระยะยาวหรือไม่ อย่างไร และคำถามสุดท้ายคือ ได้รับอะไรจากการนำการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติ

กระบวนการตัดสินใจตามแนวคิดดังกล่าวมีความเชื่อมโยงที่สรุปได้ตามภาพ ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 กระบวนการตัดสินใจตามแนวคิดของ Szilagy

การใช้กระบวนการทางเลือกในการปฏิบัติในการตัดสินใจที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นมักจะยึดหลักการตัดสินใจอย่างเดียวกันจึงจะถือว่าการตัดสินใจที่ดี นั่นคือการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตัดสินใจ กล่าวคือ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การตระหนักในปัญหา การระบุวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การแสวงหาทางเลือก การนำทางเลือกไปปฏิบัติ และการติดตามผล ซึ่งได้แสดงไว้ ดังแผนภูมิที่ 2 (จิระจิตต์ ราชา, 2527 :240)



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการทางเลือกในการปฏิบัติในการตัดสินใจที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

จากแนวคิดข้างต้นจึงสรุปได้ว่ากระบวนการตัดสินใจนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอนหลัก ๆ ด้วยกัน ได้แก่ (1) การทราบ การระบุ พิจารณาถึงปัญหา (2) การพิจารณา ประเมินทางเลือก ให้ได้หลากหลายที่สุด (3) การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติ และท้ายสุดได้แก่ (4) การประเมินผลว่าทางเลือกที่นำไปปฏิบัติ นั้น ก่อให้เกิดผลเช่นไร หากผู้บริหารเห็นว่าผลที่ได้นั้นยังไม่สมบูรณ์ อาจมีผลให้เกิดการกลับมาเริ่มกระบวนการใน ข้อที่หนึ่งใหม่อีกครั้ง ดังนั้น การนำกระบวนการตัดสินใจตามขั้นตอนต่าง ๆ มาใช้ในการบริหาร งานพัฒนาต่าง ๆ จะสามารถนำมาใช้ได้ตลอดเวลา ในขณะที่มีการริเริ่มกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ การมอบหมายงาน และการควบคุมและติดตามงาน

2.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแก้ปัญหาและการตัดสินใจ Racich (อ้างถึงใน พิสมัย เสรีขจรกิจเจริญ, 2536 :32-34) ได้กล่าวว่า การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจเป็นกลไกที่เคลื่อนอยู่ตลอดเวลาไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ มีปัจจัยมากมายที่ก่อตัวของการตัดสินใจ วิธีการตัดสินใจ ผลสุดท้ายหรือทางเลือกที่มีคุณภาพ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ของปัจจัยได้ดังนี้

1. ตัวผู้แก้ปัญหาหรือผู้ตัดสินใจ อันประกอบด้วย (1) การรับรู้ที่เกิดจาก ประสบการณ์ วิธีการตัดสินใจ (2) การรับรู้ อคติ คุณลักษณะส่วนบุคคล เช่น อารมณ์เปลี่ยนแปลงง่าย ระดับความ ก้าวร้าว รุนแรง การใช้ตัวเองเป็นศูนย์กลาง มีความมั่นใจในตนเอง มีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้น และ (3) ค่านิยม ปรัชญา

2. สถานการณ์ในการตัดสินใจ อันได้แก่ (1) ความเร่งด่วนของผลลัพธ์การตัดสินใจ หรือแรงกดดันทางด้านเวลาในการตัดสินใจ (2) ขนาดความสำคัญของการตัดสินใจ (3) การตัดสินใจแบบมีโครงสร้างแน่นอน ไม่แน่นอน เสี่ยง (4) ต้นทุน และผลประโยชน์ที่เกิดจากการตัดสินใจ

3. สิ่งแวดล้อม พิจารณาจาก (1) ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ข้อบังคับ การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การแข่งขัน และ (2) ปัจจัยภายใน เช่น วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ภาพพจน์ของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ โครงสร้างของงาน วิชาการที่ใช้ การยอมรับนโยบาย

ปัจจัยทั้งสามนี้ ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยตัวผู้แก้ปัญหา หรือผู้ตัดสินใจอยู่ใกล้ชิดกับตัวปัญหามากที่สุด ดังแสดงในแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจ

โดยทั่วไปแล้วพฤติกรรมการตัดสินใจของมนุษย์ วุฒิชัย จานงค์ (2523 :26-4) ได้กล่าวไว้ 9 ประเด็น คือ

1. นิสัย นิสัยนั้นเป็นผลของการเรียนรู้หรือการสร้างประสบการณ์ที่ผ่านมาแล้ว หากว่าการประพฤติปฏิบัติซึ่งเป็นไปค่อนข้างจะอัตโนมัติ เพราะว่าได้มีการประพฤติปฏิบัติเช่นนี้ มาก่อนแล้ว และรู้สึกว่าได้ผลดีพอสมควร เพราะฉะนั้น การตัดสินใจและการเลือกทางเลือกใน สถานการณ์ใหม่ ซึ่งถึงแม้จะเป็นสถานการณ์ใหม่แต่ก็คล้ายกับสถานการณ์เก่า มนุษย์ก็ชอบที่จะตัดสินใจตามความเคยชินที่ได้ปฏิบัติมา

2. การแก้ปัญหา ลักษณะของการตัดสินใจในระดับที่สองนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมของมนุษย์ที่พยายามเกี่ยวข้องกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อมก็คือ การประเมินสิ่งใหม่ ๆ ใน สถานการณ์ใหม่ พยายามที่จะใช้ เทคนิควิธี ตลอดจน กลวิธีต่างๆ ที่ใช้มา แนวทางปฏิบัติแต่ละครั้ง ในหลายกรณีมิได้ทำโดยนิสัย แต่มีหลายวิธีที่จะใช้ประเมินสถานการณ์ใหม่ๆ เพื่อที่จะหาเส้นทางใน การแก้ปัญหาเหล่านั้น

3. ความสร้างสรรค์ เป็นลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์แปลกใหม่ ซึ่ง Durkin กล่าวแนะนำไว้ว่า ในตอนแรกเป็นเรื่องของการทดลองแล้วประสบความสำเร็จ ถัดไปคือการ ค่อย ๆ วิเคราะห์ และท้ายที่สุดคือการจัดรูปแบบใหม่โดยทันที การสร้างสรรค์นี้มีลักษณะของการ เสี่ยงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งการใช้ความรู้สึกประเภทหนึ่งที่เราเรียกว่าเป็นलगสังหรณ์ สาเหตุ ที่เกิดความรู้สึกเช่นนั้น มิได้หมายความว่าผ่านกระบวนการสร้างสรรค์ หากแต่ว่าเป็นการมองเห็น เส้นทางโดยสภาพสิ่งบอกใบ้

4. การเรียนรู้กับการรับรู้ พฤติกรรมการตัดสินใจของมนุษย์โดยทั่วไป มักจะต้อง เริ่มต้นจากการที่เราได้รับรู้ ซึ่งทั้งนี้เราก็คงจะ ยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่าในสภาพการรับรู้ของ มนุษย์นั้นมักจะเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “เลือกที่จะรับรู้” การเรียนรู้และการรับรู้ของบุคคลนั้น เป็นลักษณะของการสั่งสมทางสังคม

5. ฐานะและบทบาท การรับรู้ในฐานะและบทบาทของตัวเองนั้นเป็นสิ่งสำคัญมาก อีกประการหนึ่ง เพราะลักษณะการที่บุคคลเข้ามาทำงานในองค์กรใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมี บทบาทที่ตนแสดง และยิ่งไปกว่านั้นจะต้องพยายามผสมผสานบทบาทส่วนตัวที่แสดง หรือวิธีการที่ จะพัฒนาตนเองกับบทบาทที่ตัวต้องการแสดงตามความต้องการขององค์กร ซึ่งในกรณีนี้เป็น ความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ผู้ทำการตัดสินใจต้องทำความเข้าใจให้ดี ไม่เช่นนั้นแล้วลักษณะการตัดสินใจจะเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวมากกว่าองค์กร

6. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในพฤติกรรมการตัดสินใจที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล แท้จริงเราได้กล่าวถึงสิ่งนี้บ้างพอสมควรในระหว่างฐานะและบทบาท ตลอดจนการสั่งสมทางสังคมในองค์การ

7. ภาวะผู้นำ ลักษณะภาวะผู้นำที่ผู้ทำการตัดสินใจต้องใช้จะแสดงออกมาถึงกระบวนการที่ผู้ทำการตัดสินใจ เป็นต้นว่า ถ้าผู้นั้นยกอำนาจของตนเป็นใหญ่แต่ผู้เดียว มีความเชื่อถือและศรัทธา มีความเป็นตัวของตัวเองมากเกินไป ภาวะผู้นำนั้นก็ส่งผลออกมาในกระบวนการตัดสินใจของผู้นั้น ในขณะที่เดียวกันก็จะเห็นว่าภาวะผู้นำนั้นเปลี่ยนไป กระบวนการตัดสินใจก็จะเปลี่ยนไปด้วย เช่น ภาวะผู้นำอาจจะเปลี่ยนไปในลักษณะไม่กล้าตัดสินใจ เป็นต้น

8. การร่วมอำนาจกัน การปฏิบัติส่วนหนึ่งของสังคมนั้น เป็นการแลกเปลี่ยนอำนาจซึ่งกันและกัน ในกรณีของผู้บังคับบัญชา และ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีการร่วมอำนาจกันว่า ถ้าฐานของอำนาจผู้ใต้บังคับบัญชาเท่า ๆ กับอำนาจของผู้บังคับบัญชาแล้ว การร่วมอำนาจจะมีมากขึ้น กระบวนการตัดสินใจ หากว่าในสังคมไทย โดยเฉพาะฐานอำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นมีอยู่ต่ำกว่าผู้บังคับบัญชาอย่างมากเหลือเกิน ในกรณีเช่นนี้เราจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจโดยตรงนั้นมักจะตกอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา

9. การปฏิบัติต่อกัน การปฏิบัติต่อกันว่ามีการยอมรับหรือ การประสานงาน เข้าอกเข้าใจกันมากน้อยสักประการใด ซึ่งลักษณะการเช่นนี้นี้อาจจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของบุคคลในองค์การนั้น เช่น การร่วมมือประสานกันมีอยู่น้อยเพราะฉะนั้นการตัดสินใจอาจจะออกมาเป็นเอกเทศก็ได้

นอกจากนี้ การตัดสินใจยังต้องอาศัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ (ไพรินท์ เดชะรินทร์, 2524 : 110)

1. ลางสังหรณ์ การตัดสินใจโดยใช้ลางสังหรณ์นั้นหมายถึงความรู้สึกหรือการหยั่งรู้ภายในของบุคคลผู้นั้นที่ถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจของเขา การตัดสินใจด้วยลางสังหรณ์นี้ช่วยให้สามารถตัดสินใจได้โดยเร็ว โดยเฉพาะในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญมาก แต่ก็มีความเสี่ยง คือ เป็นการขัดต่อเหตุผล

2. ข้อเท็จจริง เป็นพื้นฐานที่มั่นคงกว่าลางสังหรณ์ แต่มีอุปสรรคในการหาข้อเท็จจริงให้ได้เพียงพอในบางกรณี ข้อที่ควรคำนึงอีกอย่างหนึ่งก็คือว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นจะต้อง ถูกนำมาวิเคราะห์และตีความหมายให้ถูกต้อง

3. ประสบการณ์ เป็นแนวทางช่วยในการตัดสินใจ แต่ต้องระมัดระวังว่าเหตุการณ์ในอดีตกับปัจจุบันหรือในอนาคตจะคล้ายคลึงหรือเหมือนกันหรือไม่ เมื่อนำประสบการณ์มาช่วยในการตัดสินใจในปัจจุบันหรือเพื่ออนาคต อีกประการหนึ่งต้องพิจารณาว่าประสบการณ์ของผู้ที่

จะทำการตัดสินใจนั้นๆ มีมากน้อยเพียงใดด้วย ประสบการณ์ที่แคบจะไม่ช่วยในการตัดสินใจให้ได้ผลเลิศหรือไม่ก่อให้เกิดความก้าวหน้า

4. อำนาจหน้าที่ เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจ คือมีการตัดสินใจเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายขององค์การ หรือตามขอบเขตของหน้าที่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา การใช้พื้นฐานชนิดนี้เป็นเครื่องช่วยการตัดสินใจในข้อที่ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้นจะยอมรับหลักการโดยอัตโนมัติ

ผลกระทบในการตัดสินใจที่ วิชัย โสสุวรรณจินดา (2535 : 197-200) ได้กล่าวถึงในลักษณะของข้อจำกัดก็คือในเรื่องของการรับรู้ ค่านิยม และบุคลิกภาพ ของผู้ตัดสินใจแต่ละคน ซึ่งการที่จะวิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจ ควรคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวคือ

1. การรับรู้ เป็นกระบวนการรับรู้ ทางจิตวิทยาซึ่งรับสิ่งกระตุ้น ผ่านอวัยวะรับความรู้สึก เช่น ตา หู จมูก ลิ้น ผิวหนัง และไปสู่สมองด้วยความจำ ประสบการณ์ในอดีต ทักษะและความรู้ลึก

บุคคลแต่ละบุคคลจะรับรู้สิ่งต่าง ๆ แตกต่างกันไป ปัจจัยที่กำหนดความสามารถในการรับรู้ได้แก่ความคุ้นเคยกับตัวกระตุ้น ซึ่งก็คือประสบการณ์ในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งบุคลิกภาพ พื้นเพ วัฒนธรรม และลักษณะทางกายภาพของแต่ละบุคคล ดังนั้นบุคคลมักจะเลือกรับรู้สิ่งที่เขาอยากจะได้รับซึ่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานของแต่ละคน

ลักษณะของการรับรู้จะมีผลต่อการตัดสินใจ ประสบการณ์ที่แตกต่างกันทำให้แต่ละคนมีการตระหนักในปัญหา การระบุวิเคราะห์ปัญหา การแสวงหาข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการตีความ การประเมินทางเลือก และการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่แตกต่างกันออกไป

การรับรู้้นั้นอาจมีการบิดเบือนได้ ซึ่งจะมีผลให้ การตัดสินใจขาดประสิทธิภาพได้ การบิดเบือนการรับรู้มี 4 ชนิด คือ

1) การบิดเบือนแบบ Stereotype เป็นการบิดเบือนที่มาจากประสบการณ์บางอย่าง แล้วเหมาเอาว่าจะเป็นอย่างนั้นทั้งหมด

2) การบิดเบือนแบบ Halo Effect เป็นการประเมินลักษณะบุคคลจากประสบการณ์ที่เคยประทับใจ

3) การบิดเบือนแบบ Projection เป็นการโยนเอาความรู้สึกนึกคิดหรือการกระทำของตนไปให้คนอื่น โดยเหมาเอาว่าคนอื่นคงมีความรู้สึกนึกคิดหรือพฤติกรรมเช่นเดียวกับตน

4) การบิดเบือนแบบ Perceptual Defense เป็นการบิดเบือนที่บุคคลพยายามรักษารูปแบบแนวคิดของตนไว้ แม้ข้อเท็จจริงจะแสดงความจริงที่แตกต่างออกไป ก็ไม่ยอมเปลี่ยนแนวคิด ส่งผลให้การรับรู้ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

2. ค่านิยม ค่านิยมของผู้ตัดสินใจแต่ละคนจะมีบทบาทสำคัญต่อพฤติกรรมการตัดสินใจ ค่านิยมจะหมายถึง สิ่งที่คนแต่ละคนคิดว่าควรจะเป็น ไม่ว่าสิ่งนั้นจะดีหรือไม่ก็ตาม และมักเป็นสิ่งที่บุคคลในกลุ่มมีความคิดเห็นเหมือน ๆ กัน ค่านิยมจะแสดงออกมาในรูปของความสนใจ ความต้องการ ความปรารถนาในสิ่งหนึ่งสิ่งใด

ค่านิยมมีผลต่อการตัดสินใจเพราะเหตุต่อไปนี้

1) ค่านิยมมีคุณสมบัติในการช่วยเลือก และการจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกต่างๆ โดยค่านิยมจะเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของคนที่จะเลือกจากทางเลือกต่างๆ

2) ค่านิยมมีความหลากหลาย แม้ว่าค่านิยมของแต่ละคนจะแตกต่างกัน ในสังคมหนึ่ง ๆ มักมีค่านิยมที่คล้ายคลึงกัน เช่นชาวอเมริกันมีค่านิยมแข่งขันระหว่างบุคคลสูง ขณะที่ชาวญี่ปุ่นมีการแข่งขันระดับกลุ่มสูง

3) ค่านิยมเป็นมรดกตกทอดจากบรรพบุรุษไปสู่ลูกหลานได้ โดยผ่านกระบวนการสะสมทางสังคม เป็นจริยธรรมที่จะมีผลในการตัดสินใจ

4) ค่านิยมเปลี่ยนแปลงได้ ค่านิยมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามประสบการณ์

5) ค่านิยมจะกำหนดเงื่อนไข บทบาท หน้าที่ ความคาดหวังต่อตำแหน่ง สถานภาพของแต่ละคน

6) ค่านิยมวัดมาตรฐานตัวเอง บุคคลมักใช้ค่านิยมของตนเป็นมาตรฐานวัดสิ่งต่าง ๆ

ดังนั้นค่านิยมจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจ ทั้งการตระหนักในปัญหา การวิเคราะห์ปัญหา การแสวงหาทางเลือก และการตัดสินใจเลือก ซึ่งมักไปในแนวทางสอดคล้องกับค่านิยมของตน นอกจากนี้ในการนำทางเลือกไปปฏิบัติก็ต้องเป็นไปตามมาตรฐานของค่านิยมที่ผู้บริหารกำหนดไว้แล้วด้วย

3. บุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะของรูปแบบแต่ละคนที่เป็นผลผสมผสานของร่างกาย อารมณ์ สังคม ลักษณะนิสัย การปรุงใจที่แสดงออกคือ คนอื่นและสภาพแวดล้อมรอบ ๆ ตัว บุคลิกภาพจะมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ แรงงูใจ ซึ่งเป็นสิ่งชักจูงจิตใจให้อยากทำอะไรอย่างหนึ่ง การรู้ถึงสิ่งที่อยู่รอบตัว และแนวโน้มที่จะแสดงถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคล

บุคลิกภาพจะมีลักษณะคงทน การเปลี่ยนแปลงจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยเป็นผลจากความรับรู้และสภาพแวดล้อม บุคลิกภาพจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เช่นบางคนมีบุคลิกกล้าได้กล้าเสีย บางคนชอบรือรือในการตัดสินใจ บางคนชอบแก้ปัญหา บางคนรอให้ปัญหาเข้ามาเอง บางคนอาจมีบุคลิกภาพที่ชอบคิดสร้างสรรค์ ชอบทดลอง หรือหาความจริงเป็นต้น บุคลิกภาพล้วนมีผลต่อการตัดสินใจทั้งสิ้น เช่นผู้มีบุคลิกภาพกล้าเสี่ยงมีแนวโน้มชอบตัดสินใจในสถานการณ์ที่เสี่ยงไม่แน่นอนและตัดสินใจได้เร็ว ขณะที่ผู้มีบุคลิกไม่กล้าเสี่ยงมักชอบการตัดสินใจในสถานการณ์แน่นอน มักชอบรือรือเพื่อให้ได้ข้อมูลทางเลือกมากที่สุดจึงตัดสินใจ ส่วนผู้ที่มีบุคลิกภาพดีร้อย มักจะตัดสินใจรวดเร็ว โดยไม่ต้องการข้อมูลในการตัดสินใจมากนัก

โยชิน ศันสนบุตร (2535 :117-118) ได้รวบรวม ลักษณะการ (Traits) ของบุคลิกภาพที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจไว้ 7 ประเด็น ได้แก่

1. การเสี่ยง ไม่มีการตัดสินใจใดๆ ที่จะไม่มีการเสี่ยง
2. ทักษะต่อความสำเร็จและความล้มเหลว การกลัวต่อความล้มเหลวทำให้การตัดสินใจหยุดชะงัก การไม่กล้าตัดสินใจทำให้บุคคลเสียโอกาสที่จะเรียนไม่ว่าจากความล้มเหลวหรือจากความสำเร็จของการตัดสินใจนั้น
3. การลำเอียงส่วนบุคคล ระบบของเหตุผลอยู่ใต้อิทธิพลของนิสัย ความลำเอียง ความต้องการ และอารมณ์ ครอบงำหลายอยู่บนฐานของความรู้สึกผูกพันส่วนบุคคล
4. ความเค็ดเคียว บางคนไม่ต้องการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ เมื่อเจอปัญหา ก็เกิดความสับสน รู้สึกลังเลไม่ทราบว่าจะทำอย่างไรดี และมีแนวโน้มที่จะหลีกเลี่ยงปัญหา
5. ประสบการณ์ ประสบการณ์ต้องนำมาใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการของสถานการณ์ใหม่ ประสบการณ์ในอดีต จะไม่ให้ประโยชน์เสมอไปในการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต
6. การรู้ตามความรู้สึก การรู้โดยความรู้สึกก็ช่วยในการตัดสินใจ บางครั้งเรารู้สึกว่าควรตัดสินใจเช่นนั้นเช่นนั้น และได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลใด ๆ บ่อย ๆ การรู้โดยความรู้สึกสามารถช่วยแนะแนวทางในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามในการตัดสินใจจากการรับรู้โดยความรู้สึกจะเชื่อถือได้มากขึ้น ถ้าประกอบกันเข้ากับตรรกะและประสบการณ์ด้วย ปัญหาที่มีอยู่ว่าเป็นการยากที่เราจะแยกได้ว่าอะไรเป็นการรู้โดยความรู้สึกอะไรเป็นการลำเอียง
7. การแสวงหาคำแนะนำ การตระหนักว่าท่านเองแต่ผู้เดียวเป็นผู้ทำการตัดสินใจไม่ควรก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการขอความเห็นจากผู้อื่นในเรื่องการตัดสินใจ การฟังผู้อื่นอย่างเปิดใจกว้าง อะไรก็ตามที่คนอื่นพูด จะช่วยให้ทำการตัดสินใจได้ดีขึ้น ผู้ที่ทำการตัดสินใจโดยไม่ปรึกษากับผู้อื่นเป็นการเสี่ยงมากกว่า เพราะเขาได้ตัดสินใจจากการป้อนกลับ อย่างไรก็ตาม

ถ้าแสวงหาคำแนะนำของผู้อื่นมากเกินไป และบ่อยมากเกินไป ไม่ใช่แค่เพียงเขาจะไม่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง แต่เขายังลดความเชื่อมั่น และความสามารถของเขาเองลง

สมยศ นาวิการ (2536 :163-166) ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านบุคคล มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้นในการทำความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจ จึงต้องพิจารณาผลกระทบของปัจจัยส่วนบุคคลในการตัดสินใจ ซึ่งปัจจัยส่วนบุคคลในการตัดสินใจมีอยู่หลายประการดังนี้

1. การรับรู้ บุคคลตัดสินใจกระทำการบนพื้นฐานของแนวทางที่พวกเขามองสถานการณ์ การรับรู้คือ ความคิดเห็นของคนที่มีต่อโลก เมื่อถูกระบายด้วยคำนิยาม การรับรู้ของบุคคลสามารถตีดวงจรของกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลได้

2. การรับรู้ภาพพจน์ คือกระบวนการอย่างหนึ่งที่คุณลักษณะของบุคคลจำนวนหนึ่งถูกคาดคะเนว่าเป็นคุณลักษณะของคนทั้งกลุ่ม การรับรู้ภาพพจน์สามารถนำไปสู่ความเสียหายและการตัดสินใจที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ แต่อย่างไรก็ตาม การรับรู้ภาพพจน์อาจทำให้การมองโลกของบุคคลง่ายขึ้น และการมองดังกล่าวนี้อาจจะถูกต้องได้ ในกรณีดังกล่าวนี้ การรับรู้ภาพพจน์จะมีประโยชน์ในการตัดสินใจ

3. การรับรู้ในทางบวก การรับรู้ในทางบวกเกิดขึ้นเมื่อผู้ตัดสินใจยอมให้คุณลักษณะอย่างหนึ่ง บดบังคุณลักษณะอื่นๆ ทุกอย่างในการตัดสินใจ

4. ความมีเหตุผลตามความรู้สึก คำว่าความรู้สึก แสดงให้เห็นเป็นนัยถึงอารมณ์ ผลการ และความลำเอียง ในขณะที่คำว่าความมีเหตุผล แสดงให้เห็นเป็นนัยถึงความถูกต้อง เหตุผลและความคงเส้นคงวา แนวความคิดของความมีเหตุผลตามความรู้สึก เน้นว่าบุคคลอาจใช้เหตุผลในการตัดสินใจอย่างเดียวกันทั้งสองคน และยังคงได้ข้อสรุปที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะว่า บุคคลหนึ่งอาจจะให้น้ำหนักกับปัจจัยอย่างหนึ่งมากกว่าปัจจัยอย่างอื่น

5. ความพอใจ ความพอใจอธิบายถึงการตัดสินใจที่ไม่ใช่ที่ดีที่สุด แต่เป็นการตัดสินใจที่ “ดีพอเพียง” การตัดสินใจที่พอใจสามารถทำให้เกิดความคืบหน้าไปสู่เป้าหมายได้ และความคืบหน้าเหล่านี้สามารถทำได้ ในขณะที่เราค้นหาการตัดสินใจที่ดีกว่าอยู่ต่อไปเรื่อยๆ

6. ความมีเหตุผลในขอบเขต ความมีเหตุผลในขอบเขตเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารตัดสินใจแบบพอใจ ความมีเหตุผลในขอบเขตคือ “วงจำกัดของความคิด” ที่บังคับให้บุคคลจำกัดความเห็นของปัญหาและสถานการณ์ของพวกเขา ความคิดจะถูกจำกัด เพราะว่าสมองของมนุษย์ ไม่สามารถคัดเลือกและประมวลข้อมูลเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้นผู้ตัดสินใจจะใช้ข้อมูลอย่างจำกัดเท่านั้น

ดวงกมล เวชบรรยงรัตน์ และคณะ (2538 : 577-578) ได้กล่าวถึงลักษณะส่วนบุคคลที่มีผลต่อการตัดสินใจไว้ 3 ประเด็นซึ่งทั้งสามส่วนนี้มีความผสมผสานกันอย่างยากที่จะแยกจากกันได้ ได้แก่

1. กรอบของการคิด ซึ่งได้แก่การจัดระบบความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาหรือที่แต่ละคนตีความหมายจากประสบการณ์ใหม่และชี้นำพฤติกรรมของตนเอง

2. ค่านิยม ค่านิยมนี้ได้แก่ มาตรฐานและสิ่งที่สังคมให้ความสำคัญในการดำเนินชีวิต ไม่ว่าเขาจะรู้ตัวหรือไม่รู้ตัวก็ตาม ค่านิยมที่เขายึดถือจะเป็นสิ่งที่ชี้นำแนวทางการดำเนินชีวิตของเขา

3. ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับตน หรืออัตมโนทัศน์ การที่บุคคลคิดว่าตัวเองเป็นคนเช่นไร ส่งผลต่อการคิดและการตัดสินใจของเขามาก แรงจูงใจสำหรับการคิดส่วนมากมาจากความต้องการขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาและรักษาอัตมโนทัศน์ที่ตนพึงพอใจเขาเองลง

กล่าวโดยสรุปว่า ปัจจัยด้านบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจแล้ว พบว่า (1) การรับรู้ ทั้งที่เกิดจากการได้รับอันเกิดขึ้นจากปัจจัยภายในของบุคคล และการเลือกรับรู้จากการขัดเกลาทางสังคมมีผลต่อการตัดสินใจค่อนข้างสำคัญมาก (2) คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่เกิดจากบุคคลและการเรียนรู้จากสังคม มีผลต่อการตัดสินใจมาก และ (3) ประสบการณ์ของแต่ละบุคคลที่ได้สั่งสมกับภาวะการตัดสินใจมากกับการใช้ในภาวะสถานการณ์ใหม่ ก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน

เกี่ยวกับปัจจัยด้านองค์การนั้น สนิท พานัก (2534 :41-49) ได้กล่าวถึงการตัดสินใจของผู้บริหารย่อมเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย หลายระดับ มีผลกระทบต่อหน่วยงานหรือองค์การนั้น อำนาจการตัดสินใจแม้จะเป็นอำนาจตามตำแหน่งของผู้บริหารก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติถือเป็นอำนาจรวม โดยมีหลักเกณฑ์ว่าการตัดสินใจใด ๆ ในองค์การมิใช่น้ำที่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ต้องทำร่วมกันหลาย ๆ ฝ่าย เทคนิคการตัดสินใจในองค์การบริหารจึงเป็นเรื่องยุ่งยากและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเป็นต้นว่าการจัดองค์การ อำนาจหน้าที่ในการบริหาร ความรับผิดชอบ ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ เป็นต้น ขอแยกกล่าวเป็นเรื่อง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดองค์การ คำว่าองค์การนี้อาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างกันไปเช่น หน่วยงาน ส่วนราชการ สมาคม ชมรม ฯลฯ ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมายคำว่า “องค์การ” ไว้ดังนี้

องค์การ คือ ระบบการร่วมมือประสานกิจกรรมหรือกำลังของบุคคลอย่างมีจิตสำนึก รู้ถึงการกระทำนั้น หรือองค์การ คือ กระบวนการจัดโครงสร้างให้บุคคลหลายคนทำงานร่วมกันเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ (วิระนาถ มานะกิจ และพรณี ประเสริฐวงษ์, 2523)

องค์การ คือ กระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การประกอบการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2526) องค์การมีความหมายเป็นสองอย่างคือ ความหมายแรกจะหมายถึงสถาบันใดสถาบันหนึ่งหรือกลุ่มตามหน้าที่ ความหมายที่สองจะอ้างถึงกระบวนการจัดองค์การ แนวทางที่งานถูกจัดระเบียบและจัดสรรระหว่างสมาชิกขององค์การเพื่อให้เป้าหมายขององค์การประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (สมยศ นาวิการ, 2525) สรุปแล้วคำว่า “ องค์การ “ หมายความว่าความร่วมมือประสานกันระหว่างบุคคลหลาย ๆ คนในหน่วยงานที่มีความตั้งใจร่วมกันและมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันเพื่อให้การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยดีและสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดองค์การเป็นกระบวนการสำคัญของการบริหารงาน เพราะเป็นการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การงานกับบุคคล การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งจะก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

2. อำนาจหน้าที่ในการบริหาร ในการบริหารงานนั้น อำนาจหน้าที่ จะต้องควบคู่ไปกับการรับผิดชอบ ดังนั้นในการใช้อำนาจการตัดสินใจจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับการใช้อำนาจทางการบริหารเพราะอำนาจหน้าที่ทางการบริหารเป็นสิทธิตามตำแหน่งซึ่งได้แก่ สิทธิในการตัดสินใจ สิทธิในการบังคับบัญชา และสิทธิในการบริหารงานเป็นต้น ฟาโยล (Fayol, 1980) ให้ความหมายของคำว่าอำนาจหน้าที่ไว้ว่า “อำนาจหน้าที่คือสิทธิที่จะออกคำสั่งและอำนาจที่จะทำให้อื่นเชื่อฟังและปฏิบัติตาม” ไซมอน (Simon, 1977) ให้ความหมายไว้ว่า “อำนาจหน้าที่ คือ อำนาจในการตัดสินใจและสั่งการให้อื่นปฏิบัติตาม” อุทัย บุญประเสริฐ (2529) ให้ความหมายไว้ว่า “อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจโดยชอบธรรมตามตำแหน่งตามกฎหมาย หรือข้อกำหนดที่องค์การให้ไว้ในการตัดสินใจในการสั่งการให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในกรอบขององค์การ”

การศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่จะมีคำที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 คำ คือ อำนาจหน้าที่ กับอำนาจบริหาร อำนาจหน้าที่มีลักษณะเป็นสิทธิที่จะสั่งการได้ตามกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจไว้ ฉะนั้นย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า อำนาจหน้าที่ที่มีมาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมายข้อบังคับแบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการและการมอบอำนาจหน้าที่ ส่วนอำนาจการบริหาร มุ่งใช้โดยนัยที่จะแสดงให้เห็นเกี่ยวกับความสามารถของผู้มีอำนาจหน้าที่ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นการสามารถให้บุคคลอื่นเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งเพียงใด (จุบ กาญจนประกร, 2507) อำนาจหน้าที่เป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทัศนคติของฝ่ายบริหาร เป็นสิทธิที่ผู้บริหารมีอยู่สำหรับการตัดสินใจและตัดสินใจให้ผู้บังคับบัญชากระทำสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารจะรวมถึงสิ่งดังต่อไปนี้ การตัดสินใจภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ การมอบหมายงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและการกำหนดผลการปฏิบัติงานจนเป็นที่พอใจจากผู้ใต้บังคับบัญชา (สมยศ นาวิการ, 2525)

3. ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่จึงควรต้องมีความรับผิดชอบด้วย ความรับผิดชอบหมายถึงข้อผูกพันของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชา อันสืบเนื่องมาจากการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจุดสำคัญของความรับผิดชอบก็คือข้อผูกพันนั่นเอง (ธงชัย สันติวงษ์, 2519) หรืออีกทัศนะหนึ่ง ความรับผิดชอบหมายถึง พันธะในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงความสำเร็จของงานย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งความสำเร็จย่อมเกี่ยวพันกับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ พันธะผูกพันหน้าที่การงาน วัตถุประสงค์ที่สัมพันธ์กับภาระของงาน (สมพงศ์ เกษมสิน, 2526)

4. ภาวะผู้นำ การศึกษาเรื่องภาวะผู้นำมีความจำเป็น และสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจในองค์การเป็นอย่างมาก เพราะในการบริหารงานในองค์การจะเกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นสำคัญ เพราะการตัดสินใจในองค์การเป็นหน้าที่หลักของผู้นำ ส่วนการนำผลของการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นภารกิจร่วมกันของผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำมีหน้าที่หลักในการกระตุ้นและจูงใจไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นภารกิจร่วมกันของผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำมีหน้าที่หลักในการกระตุ้นและจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามเป้าหมายขององค์การ (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2525) สมพงศ์ เกษมสิน ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของภาวะผู้นำ โดยสรุปจากความเห็นของสำนักการศึกษาการบริหารแบบการวินิจฉัยสั่งการว่า ความสำคัญของการบริหารองค์การอยู่ที่การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องตามเป้าประสงค์ ผู้นำหรือหัวหน้าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์อย่างเพียงพอ (สมพงศ์ เกษมสิน, 2526) ผู้บริหารในฐานะผู้นำขององค์การจะต้องมีภาระหน้าที่ที่จะก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างดีระหว่างสมาชิกขององค์การถ้าหากได้พิจารณาถึงผลงานขององค์การแล้ว จะเห็นว่าผลงานมีส่วนสัมพันธ์กับคุณภาพของการเป็นผู้นำของผู้บริหาร (ธงชัย สันติวงษ์, 2519) ผู้บริหารหรือผู้นำไม่ว่าหน่วยงานเล็กหรือใหญ่ หน่วยงานราชการหรือเอกชนก็ตาม ย่อมมีบทบาทที่เป็นผลต่อความสำเร็จและประสิทธิภาพของหน่วยงานอย่างยิ่ง (กิติมา ปรีดีศิลป, 2529)

5. การติดต่อสื่อสาร การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการที่นำเอาความหมายและแนวทางปฏิบัติทั้งหลายที่ทำให้เกิดความเข้าใจ จากแหล่งหนึ่งไปสู่อีกแหล่งหนึ่งภายในองค์การนั้นจะมีการติดต่อสื่อสารกันอยู่เสมอทุกระดับ ระบบข่าวสารข้อมูลจะช่วยให้การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ระบบการติดต่อสื่อสารจะเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญ

ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาและทั้งผู้ร่วมงานอื่นในองค์กรด้วย โดยทั่วไปการติดต่อสื่อสารจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ โครงสร้างขององค์กร ภาวะผู้นำ บรรยากาศในองค์กร ขบวนการกลุ่มในองค์กรรวมทั้งกิจกรรมอื่น ๆ ขององค์กร ในการบริหารอาจสรุปได้ว่าการติดต่อสื่อสารมีความมุ่งหมายอยู่อย่างน้อยที่สุด 2 ประการ คือ

- 1) การติดต่อสื่อสารเพื่อมุ่งหมายให้เกิดความสำเร็จตามแผนงานที่กำหนดไว้
- 2) การติดต่อสื่อสารเป็นการกระตุ้นและชักจูง ให้ปฏิบัติงานตามแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ (สมพงษ์ เกมสิน, 2526)

การติดต่อสื่อสาร เป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหาร ในการบริหารงานต่าง ๆ การติดต่อสั่งการหรือการรายงานผลการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ต่างก็กระทำโดยอาศัยกระบวนการติดต่อสื่อสาร ขบวนการข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความนึกคิดต่าง ๆ ต่างก็จะผ่านไปตามโดยอาศัยระบบการติดต่อสื่อสารเป็นสื่อเสมอ การติดต่อสื่อสาร เริ่มจากผู้ส่งไปยังผู้รับ โดยผ่านช่องทางของการติดต่อสื่อสาร ถ้าพิจารณาช่องทางการติดต่อสื่อสารของทั้งองค์กร จะเห็นว่ามีลักษณะเป็นสายโซ่ที่ต่อเนื่องระหว่างศูนย์ของการตัดสินใจทั้งหลายในองค์กร (ธงชัย สันติวงษ์, 2519)

ดังนั้นการตัดสินใจในการบริหารงานองค์กรจำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยระบบของการติดต่อสื่อสาร ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจที่ต้นนั้น ต้องอาศัยข้อมูล ข้อเท็จจริง ภาพแวดล้อมและผลย้อนกลับ สิ่งเหล่านี้จะผ่านมาโดยระบบของการติดต่อสื่อสาร หากช่องทางของการติดต่อสื่อสารหยุดชะงัก หรือมีอุปสรรค เกิดการล่าช้า ไม่ทันเวลา หรือบิดเบือนไป ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารทันที

จากองค์ประกอบของการตัดสินใจที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการตัดสินใจสั่งการในการบริหารในองค์กร แต่ละองค์ประกอบครบถ้วนแล้วแต่มีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการบริหารองค์กร Szilagy (1984 :217-218) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์กรไว้เป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ซึ่งคือสิ่งที่ผู้บริหารจะต้องพยามปรับ เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่สามารถควบคุมได้เต็มที่ เรื่องเหล่านั้นได้แก่

- 1) ฐานะหรือตำแหน่ง ผู้บริหารแต่ละคนจะมีรูปแบบการตัดสินใจที่แตกต่างกัน
- 2) ความสำคัญของการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ต่อองค์กร
- 3) ความมั่นคงทางการเงิน การตัดสินใจที่ต้องเกี่ยวข้องกับทรัพยากรจำนวนมาก จำเป็นที่จะต้องระวังเรื่องผลกระทบทางการเงิน

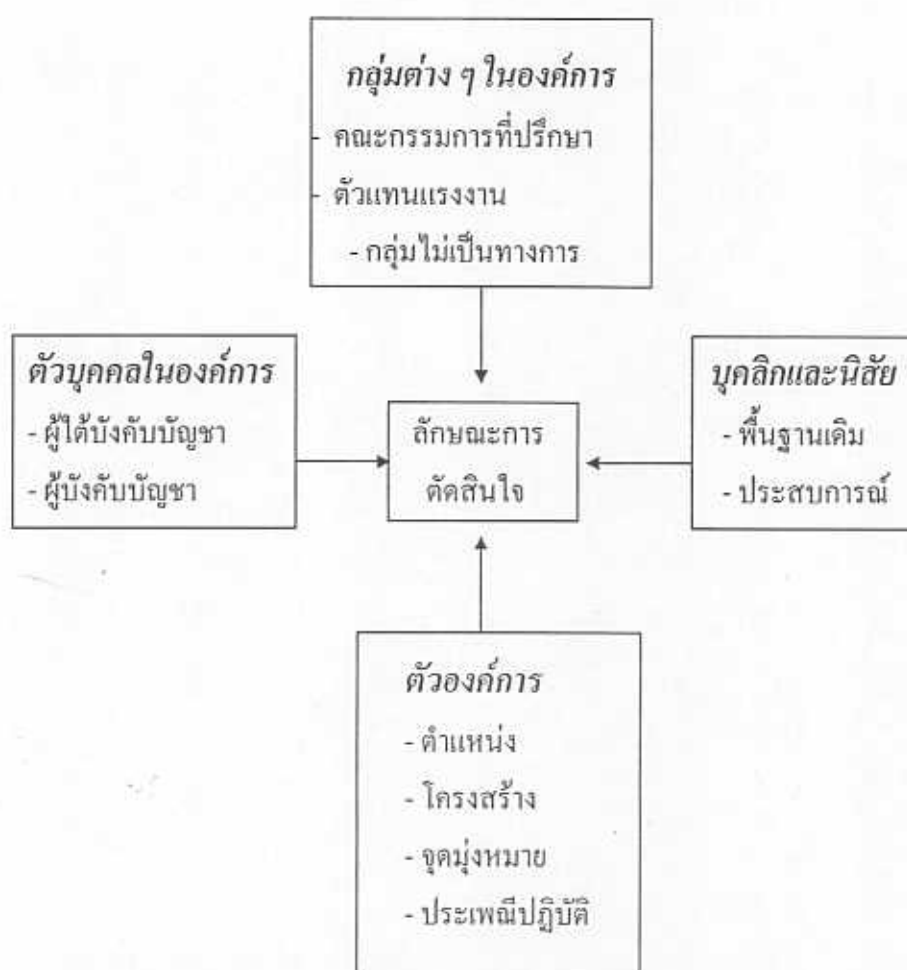
4) เวลา เกี่ยวข้องกับระยะเวลาานเท่าไรที่ใช้ในการตัดสินใจ และรวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้นๆ เกี่ยวข้องกับระยะเวลาานขนาดไหน

5) กลุ่มต่างๆ กลุ่มต่าง ๆ นั้น สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร เช่น คณะผู้ให้คำปรึกษา กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ กลุ่มแรงงาน เป็นต้น

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การตัดสินใจในองค์กรของประเทศตะวันตกแตกต่างไปจากการตัดสินใจของประเทศทางตะวันออก เนื่องจากวัฒนธรรมที่ต่างกัน เช่นในการตัดสินใจของประเทศตะวันตก จะเน้นที่ตัวบุคคลที่จะตัดสินใจเอง ส่วนคนตะวันออกเช่นญี่ปุ่นจะมีการปรึกษากันก่อนที่จะทำการตัดสินใจ

ดั่งที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2535 :209-210) ได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า การตัดสินใจเรื่องต่างๆ มักจะถูกกระทบจากอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสภาพแวดล้อมได้แก่ (1) บุคคลประเภทต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนายและลูกน้อง (2) ลักษณะนิสัยส่วนตัว ตลอดจนพื้นฐานและประสบการณ์ของตนเอง ที่หลอมขึ้นมาจากสภาพแวดล้อมขององค์กรนั้น ๆ (3) กลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร ทั้งที่เป็นกลุ่มทางการและกลุ่มไม่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการตัวแทนแรงงาน และอื่น ๆ (4) ตำแหน่งที่ตั้งของผู้บริหารในองค์กรและโครงสร้างขององค์กร ตลอดจนประเพณีปฏิบัติที่จะเอื้ออำนวยให้มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ

ดังนั้น ข้อสรุปที่สำคัญที่ควรพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจสามารถแสดงได้ดังแผนภูมิที่ 4



แผนภูมิที่ 4 ปัจจัยสภาพแวดล้อมขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

จากแนวคิดต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางพฤติกรรมของมนุษย์ ในการตัดสินใจ จึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้แก่ (1) สถานภาพทางสังคม ซึ่งหมายถึงสถานะและบทบาททางสังคมของบุคคล อีกทั้งอำนาจหน้าที่ และศักยภาพของเขา ซึ่งมีผลในการตัดสินใจในการตัดสินใจ (2) การเรียนรู้และการรับรู้ เกิดจากการผสมผสานความคิดที่เกี่ยวกับ ค่านิยม อุดมโนทัศน์ การรวบรวมข้อมูลต่างๆที่สั่งสมจากประสบการณ์ จนเกิดเป็นกรอบคิดของตนเอง (3) พื้นฐานบุคคล คือการตัดสินใจที่เกิดจากพื้นนิสัยของบุคคล บุคลิกภาพของบุคคลนั้นๆ รวมไปถึงการตัดสินใจโดยใช้ความรู้สึกและอารมณ์ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นการตัดสินใจโดยใช้ลางสังหรณ์ การตัดสินใจด้วยอารมณ์โกรธเป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยทางพฤติกรรมแล้วพบว่า การตัดสินใจนั้นเกิดจากการรับรู้ ศักยภาพของบุคคล และประสบการณ์ เป็นสำคัญ

2.1.4 อุปสรรคในการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจในวัตถุประสงค์ใดก็ตามนั้น ย่อมมีอุปสรรคในการตัดสินใจเกิดขึ้นได้เสมอ ดังที่ Elbling (อ้างถึงในกรองแก้ว อยู่สุข, 2535 :154) ถึงพฤติกรรมการตัดสินใจเป็นดังนี้

1. เมื่อเผชิญกับปัญหา แทนที่จะพิจารณาปัญหานั้นอย่างถี่ถ้วน เพื่อให้รู้สาเหตุ ข้อมูล ฯลฯ อย่างแท้จริง คนเราส่วนใหญ่มักจะมองอย่างผิวเผิน มุ่งประเมินสถานการณ์ว่าเป็นอย่างไร รุนแรงแค่ไหนมากกว่าและมักเอาปัญหากับอาการของปัญหามาปะปนกัน เลยแก้ไขไม่ตรงจุด
2. เอาประสบการณ์มาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ จึงอาจทำให้ผิดพลาดได้ เพราะสถานการณ์แวดล้อมต่างกัน
3. ไม่พยายามใช้ความคิดหาทางเลือกมาก ๆ หลาย ๆ ทางและเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด กลับหาวิธีง่ายและสะดวก
4. มุ่งแต่ผลดีและผลเสียขั้นสุดท้าย มิได้พิจารณาส่วนย่อยของปัญหา
5. ลืมนึกถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งมีอยู่หลายประการซึ่งเกี่ยวข้องกันอยู่ และมักตัดสินใจโดยคิดถึงแต่วัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเท่านั้น โดยมีได้ พิจารณาว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อวัตถุประสงค์อื่นขององค์การอย่างไรบ้าง

6. เมื่อมีปัญหาที่หาทางแก้ไม่ได้ นานเข้าก็เลยเลิกความคิดที่จะแก้ปัญหานั้น

Simon (อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์, 2535 :208) กล่าวว่า “ถ้าถึงความสามารถของความคิดมนุษย์ ในการจัดระเบียบปัญหาและแก้ไขปัญหายุ่งยากสลับซับซ้อนนั้นแท้จริงมีอยู่ค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของปัญหาที่ใหญ่กว่า จึงมีผลให้คนไม่สามารถรับกับขนาดของปัญหาได้ การแก้ไขปัญหาย่างถูกต้องและสมเหตุสมผลจึงเป็นไปได้ หรือแม้แต่จะให้มีเหตุผลพอสมควรก็เป็นเรื่องยากเช่นกัน” ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว Simon จึงได้เสนอทฤษฎีการตัดสินใจขึ้นใหม่ ที่มีชื่อเรียกตามลักษณะที่ถูกต้องว่า “Administrative Man” โดยมีข้อสมมุติฐานใหม่คือ

1. ทุกคนก็ต่างมีข้อจำกัด ทั้งในแง่ของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกและเกณฑ์ต่าง ๆ
2. ทุกคนจะตัดสินใจตอบด้วยวิธีง่าย ๆ ไม่ค่อยมีระเบียบนัก และใช้ความนึกคิดประกอบการเดาจากโลกแห่งความเป็นจริง และการนึกเดาหรือประมาณเอาเช่นนี้ มักถูกกระทบด้วยความเข้าใจจากความนึกคิด ความมึนงง และอื่น ๆ
3. ทุกคนจะไม่พยายามค้นหาหนทางที่ให้ผลสูงสุด หากแต่จะเลือกเอาทางเลือกประการแรกที่เป็นที่ถูกต้องใจตามความชอบพอของตน

4. ระดับความชอบพอของคนที่ใช้กำกับการตัดสินใจนั้น มักจะผันแปรขึ้นลงตามคุณค่าของทางเลือกต่างๆ ที่ได้พบเห็นใกล้ตัวที่สุดในขณะนั้น

และมโนญ คนะวัฒนา (2539 :115) ได้กล่าวถึงความผิดพลาดในการตัดสินใจไว้เพิ่มเติมรวม 5 ประเด็น ได้แก่

1. ความคิดสั้น คือคิดแต่สิ่งใกล้ๆ ตัว หรือคิดแต่เพียงผิวเผิน
2. ความคิดง่าย ๆ ตรง ๆ ระดับความรู้สึกที่เหนือกว่าของทุกคน คือการจัดการกับอาการต่างๆ ของปัญหา (symptoms of the problem) ไม่ใช่จัดการกับสาเหตุต่าง ๆ ของปัญหา สำหรับคนทั่วไปส่วนมากวิธีแก้ปัญหาคารก่องจระจก (riots) ในระยะสั้นและยาว คือการกดพวกเขาไว้และให้อยู่ภายใต้กฎหมายและคำสั่ง
3. เชื่อมมั่นในประสบการณ์ต่างๆ ของตัวเองมากเกินไป
4. ความติดคานความนึกฝัน คนคิดสามารถมองเห็นแต่ความจริงต่างที่มาสับสนุนความเบี่ยงเบนของคนเท่านั้น สิ่งอื่นๆ นอกเหนือจากนั้นไม่สามารถเชื่อถือได้ ดังนั้นคนคิดจึงไม่สามารถวางเงื่อนไขให้เป็นไปตามสภาพที่เป็นจริงได้
5. ไม่เต็มใจจะตัดสินใจ

จากปัญหาและอุปสรรคในการตัดสินใจที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงสรุป ได้ว่าสาเหตุของอุปสรรคในการตัดสินใจนั้น มีอยู่สอง ประเด็นหลัก ได้แก่ ตัวผู้ตัดสินใจเอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องระบบคิด การใช้อารมณ์เหนือเหตุผล การขาดความรู้ความสามารถ และปัญหาหลักอีกประการได้แก่สิ่งแวดล้อมภายนอกที่กดดันผู้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นประเด็นหลักด้านองค์การ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลาที่จำกัด ภาวะเบียดต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ที่จำกัด บุคคล และกลุ่มบุคคล รวมทั้งทรัพยากรที่จำกัดอีกด้วย

2.2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

จากการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวม ทฤษฎี ด้านการบริหารบริหารการพัฒนา พบว่ามีนักวิชาการ นักทฤษฎี ทั้งไทยและต่างประเทศมากมายให้ความสนใจ เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา อีกทั้งยังได้ แสดงให้เห็นถึง แนวคิด และทฤษฎีที่หลากหลาย

Weidner (อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2537:6-7) ได้อธิบายความหมายของการบริหารพัฒนาว่า หมายถึง กระบวนการที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่กำหนดไว้โดยผู้มีอำนาจ และการบริหารพัฒนานี้ อาจพิจารณาได้ทั้งจากแง่มุมของสาขาวิชาและในแง่กระบวนการ ในแง่ของสาขาวิชานั้น การบริหารพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นค่านิยมการประคิษฐ์คิดค้น และความ

เห็นเพิ่มเติมอีกว่า การบริหารการพัฒนา เป็นกระบวนการบริหารรัฐกิจที่มีลักษณะเป็นพลวัต และชัยอนันต์ สมุทวณิช (อ้างถึงใน คิน ประจักษ์พญ์, 2537 :27) ได้อธิบายแตกต่างไปว่า การบริหารการพัฒนาแตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจ และการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบก็เฉพาะ วัตถุประสงค์เท่านั้น นอกจากนี้ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ (2539 :4) ได้อธิบายความหมายการบริหารการพัฒนาเพิ่มเติม ที่มีความครอบคลุมว่า

1. เป็นการบริหารของหน่วยงานรัฐบาล
2. เป็นการบริหารกิจกรรมพัฒนาต่างๆ
3. เป็นกระบวนการพัฒนาที่มีขั้นตอน มีระเบียบระบบ
4. เป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนหรือแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ
5. เป็นการการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาการบริหารเพื่อช่วยให้หน่วยงานรัฐบาลมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
6. เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาสภาพไปจากสภาพเดิม
7. เป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
8. เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือการพัฒนาประเทศ

อาษา เมฆสวรรค์ (อ้างถึงใน อมร รักษาสัตย์, 2508 : 258-264) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการในการบริหารการพัฒนาไว้ ดังนี้

1. การบริหารพัฒนาดึงมุ่งผลสำเร็จของประเทศชาติเป็นหลัก ซึ่งหมายถึง ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำซึ่ง มีหน้าที่ในการบริหารตามเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลและ รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการ ให้เป็นไปตามนโยบายเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติข้าราชการประจำที่มีหน้าที่บริหารการพัฒนา มีบทบาทสำคัญในการช่วยกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาลและ เป้าหมายของการพัฒนาของชาติบ้านเมือง โดยการจัดหาข้อมูล กำหนด แผน และโครงการต่าง ๆ วินิจฉัยเป้าหมายและช่องทางที่เหมาะสมในการบริหาร

2. การบริหารการพัฒนามีใช้หน้าที่ของรัฐบาลและข้าราชการแค่ฝ่ายเดียว แต่จะต้องร่วมกันปฏิบัติทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ข้าราชการ และประชาชนต้องมีส่วนร่วมและมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนา

3. การบริหารการพัฒนาดึงพยามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ ความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาประเทศ มิได้ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แต่ขึ้นอยู่กับวิธีการชักจูงให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกับรัฐบาลในการช่วยกันพัฒนาประเทศ

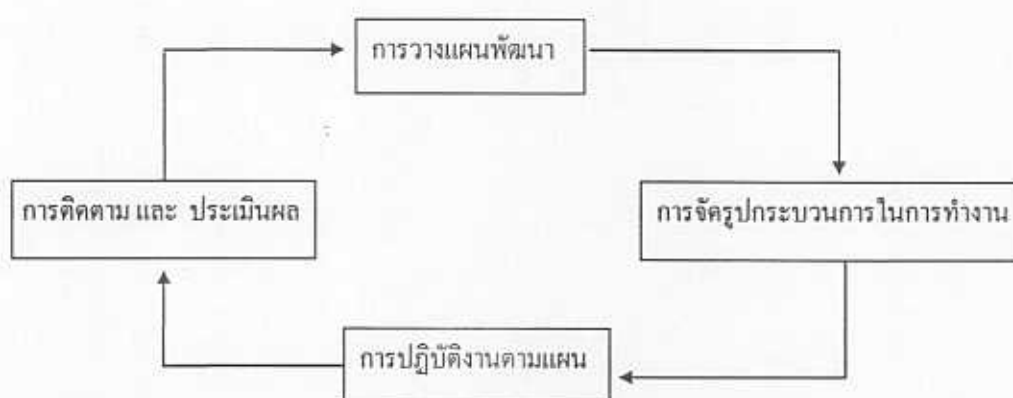
4. การบริหารการพัฒนาจะต้องใช้ความรู้และวิชาการหลายสาขาประกอบกัน เนื่องจากการบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ และทักษะของคนหลายประเภท เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเหตุนี้การบริหารการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีนักบริหารหรือ หัวหน้างานที่มีความสามารถ ที่จะนำและควบคุม การปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้

5. การดำเนินงานทางด้านการพัฒนาควรจะแยกออกจากกันกับการพิทักษ์รักษากฎหมายเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ วิธีที่จะส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนร่วมมือกับรัฐบาลในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มใจนั้น การใช้วิธีการเกลี้ยกล่อมและจูงใจย่อมเป็นวิธีการที่ได้ผลดีกว่าการออกคำสั่งให้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก

6. การบริหารการพัฒนาจะสำเร็จได้ด้วยความสนับสนุน และความร่วมมือของข้าราชการผู้ใหญ่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานสำคัญ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความสำคัญต่อโครงการและความสำเร็จของโครงการพัฒนาเป็นอย่างมาก

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ เจียวยัง 2539 :26) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการและเทคนิคของการบริหารการพัฒนาประกอบด้วย 4 หัวข้อใหญ่ คือ

1. การวางแผนพัฒนา
2. การจัดรูปกระบวนการทำงาน
3. การปฏิบัติงานตามแผน
4. การติดตามและประเมินผล



แผนภูมิที่ 5 กระบวนการและเทคนิคของการบริหารการพัฒนา

1. การวางแผน กระบวนการวางแผนทางการพัฒนานี้เป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องทราบสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศ อาทิ เช่น ข้อมูล ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น เพื่อกำหนดสิ่งที่รัฐบาลต้องการจะพัฒนา โดยการกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ นโยบาย ตลอดจนกลวิธีในการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม นั่นคือหลักแนวทางในการพัฒนาประเทศซึ่งจะเป็นกรอบในการพัฒนา พร้อมทั้งมีการพิจารณารายละเอียดตามสภาพการณ์และท้องถิ่น มีการวางแผนทั้งในระดับส่วนรวมของประเทศ ระดับรอง และระดับย่อย ในระดับรอง และ ระดับย่อยจะมีการวางแผนและกำหนดรายละเอียดลงไปจนถึงระดับหน่วยงาน หรือระดับโครงการซึ่งเป็นระดับการปฏิบัติงานในพื้นที่

2. การจัดรูปแบบกระบวนการทำงาน หมายถึงการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อให้รับกับภาระกิจในการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการพัฒนา ตลอดจนการจัดกำลังคนที่เหมาะสมกับงานแต่ละชนิดในแต่ละโครงการ รวมทั้งการกำหนดระเบียบการปฏิบัติ กระบวนการ วิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนเงื่อนไขอื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน โดยมีกระบวนการจัดรูปแบบดังนี้

1) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป็นการผนึกกำลังให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินงานในแผนก หรือโครงการพัฒนาเดียวกันได้ทำงานสอดคล้องและ เสริมสร้างการทำงานอย่างมีความสัมพันธ์กัน

2) การจัดตั้งหน่วยงานช่วยฝ่ายอำนวยการ เพื่ออำนวยความสะดวก เสริมงานฝ่ายอำนวยการบริหารงานในระดับกระทรวง และกรม ในด้านการสำรวจวิจัย รวบรวมข้อมูล เพื่อนำมากำหนดนโยบาย เพื่อการวางแผนจัดทำโครงการ และเพื่อการติดตามประเมินผลงานตามโครงการ ซึ่งจะช่วยให้การบริหารการพัฒนามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจและหน่วยโครงการ เป็นการรวบรวมกำลังคนจากหน่วยงานเดียวกันหรือจากหลายๆหน่วยงาน มาปฏิบัติภารกิจตามสภาพความจำเป็น โดยมีช่วงระยะเวลากำหนดเอาไว้

4) การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ จากหน่วยงานระดับสูงไปสู่หน่วยงานระดับย่อยแต่ละระดับลดหย่อนกันไป โดยส่วนกลางมีหน้าที่กำกับและควบคุมงาน รวมถึงการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งจะทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและรวดเร็ว และทำให้หน่วยงานในระดับที่ต่ำลงมา มีความคิดริเริ่มและตื่นตัวในการทำงาน

5) การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน วิธีปฏิบัติราชการ ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารการเงินและงบประมาณใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องในการปฏิบัติงานพัฒนา

3. การปฏิบัติงานตามแผน เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของแผนพัฒนา มีปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในการปฏิบัติตามแผน คือ

1) นักบริหารงานพัฒนา จะต้องเป็นผู้รู้ และเข้าใจ แผนการพัฒนาของประเทศ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดระบบงาน การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดสรรทรัพยากร เวลา โดยสามารถกำหนดเป็นกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินงานในแต่ละเรื่อง เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้าใจและยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

2) ระบบราชการจะต้องเป็นระบบที่มุ่งใจแก่บุคลากร ซึ่งหมายถึงการคัดเลือก ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน ด้วยการให้ผลตอบแทนที่ดี และ บริหารงานโดยยึดถือหลักคุณธรรม และหลักความยุติธรรม

3) วิธีการทำงาน จะต้องพยายามใช้หลักศิลปะการจูงใจในการทำงาน แทนการใช้อำนาจสั่งการหรือยึดถือเอากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเป็นเครื่องมือในการทำงาน และจะต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดสนิทสนมระหว่างผู้ปฏิบัติงานให้มากขึ้น แทนการติดต่อที่เป็นทางการ นอกเหนือจากการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ ร่วมมือร่วมใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว จะต้องแสวงหาความร่วมมือจากภาคเอกชนและจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายเพื่อร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

4) ในการทำงานจะต้องพยายามกำหนดมาตรฐานในการทำงานขั้นต่ำไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบระดับความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา และเป็นเครื่องชี้วัดผลของการปฏิบัติงาน

4. การติดตามและประเมินผล ในการบริหารการพัฒนาฝ่ายวางแผนจะต้องกำหนดวิธีการติดตาม และประเมินผลให้เหมาะสมโดยการกำหนดระยะเวลา วิธีการ และผู้ที่ประเมินผล การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายมีความเข้าใจและ สามารถปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใด จะทำให้ทราบประสิทธิภาพและความเหมาะสมของแผนงานที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ในการติดตามประเมินผลอาจเป็นหน่วยงานหรือสถาบันภายนอกของหน่วยงาน เช่น สถาบันศึกษา สถาบันวิจัยต่างๆ เป็นต้น หรืออาจจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมา โดยเฉพาะเพื่อการติดตาม และ ประเมินผลในระดับต่าง ๆ มีการสร้างการเก็บรวบรวมข้อมูล การตีความและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระเบียบ และสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การแก้ปัญหา หรือการปรับปรุงหน่วยงานหรือ การปรับปรุงการทำงาน

ความสำเร็จของการบริหารการพัฒนา นั้น Gant (1979 :223-224) ได้กล่าวถึงนักบริหารการพัฒนาว่า จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีตำแหน่งและความรับผิดชอบสูงในแผนงานว่า ควรที่จะเป็นผู้ที่คุณสมบัติที่สามารถปฏิบัติงานได้ดีไม่ว่าจะเป็นการบริหารภายใน หรือภายนอกองค์กร ในการบริหารภายในองค์กรเขาควรที่จะสามารถในการจัดการกิจกรรมต่างๆโดยรวมได้เป็นอย่างดี เช่น การวางแผน การจัดองค์กร การจัดการงบประมาณ การจัดการบุคลากร นอกจากนั้นควรมีคุณสมบัติของผู้ประสานงานที่ดี ได้รับความเชื่อถือจากผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้าสนธิสัญญาในนโยบาย หรือ เรื่องอื่น ๆ ผู้ร่วมงานกล้าที่จะ แสดงความคิดเห็นกับเขา ทั้งนี้ จะต้องอาศัยการเป็นผู้ที่สามารถสื่อสารได้ดีด้วย สำหรับการบริหารงานภายนอกองค์กรก็เป็นอีกหน้าที่ของนักบริหารการพัฒนา โดยควรที่จะเข้าใจกระบวนการของการพัฒนาที่เป็นพลวัต โดยเฉพาะในเรื่อง การจูงใจ นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง เข้าใจในวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบที่ควบคุมการพัฒนาของพื้นที่นั้นๆ และเขาควรที่จะเข้าใจถึงประชาชนในท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ และท้ายสุด นักบริหารการพัฒนาควรที่จะมี วิสัยทัศน์ มีสมรรถนะ รู้จักใช้โอกาส และ และอำนาจหน้าที่ของเขาให้เกิดประโยชน์ และเขาควรจะมีคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น ฉลาด มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความสามารถในการวิเคราะห์องค์กร มีความมั่นใจ กล้าที่จะตัดสินใจ สิ่งเหล่านี้ก็คือคุณสมบัติของผู้นำนั่นเอง

จากความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา ของนักวิชาการดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ โดยหน่วยงานรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ ที่กำหนดไว้ โดยการบริหารนั้นเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ ก่อให้เกิดการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม สำหรับการรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐเหล่านี้ มักจะมีลักษณะเชื่อมโยง หรือสัมพันธ์กัน โดยจะเป็นการปฏิบัติงานที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนา ด้านสังคม เศรษฐกิจ และ การเมือง นอกจากนี้ยังเป็นการบริหารที่เพิ่มสมรรถนะให้กับหน่วยงานรัฐบาล ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นอีกด้วย

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 การกระจายอำนาจ

ชำนาญ อุบลรัตน์ (2503 :8-9) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมและแนวทฤษฎีใหม่ ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมมีความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำในกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสม แก่เทคนิคของงานนั้น

ตามแนวทฤษฎีใหม่ จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจจะอยู่ที่การวินิจฉัยชี้ขาดแก่องค์การเดียวหรือหลายองค์การปกครอง กล่าวคือ ถ้าอยู่องค์การเดียว ถือว่าเป็นการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่แก่หลายองค์การเรียกว่าการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ (2537 :11) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นการโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะการกระจายอำนาจที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขตที่มีลักษณะ 5 ประการคือ (1) จะต้องเกิดจากการยอมรับว่าความต้องการส่วนรวมของราษฎรหรือประโยชน์มหาชนเป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ (2) การจัดตั้งองค์กรชุมชนในท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายรองรับและในลักษณะการเป็นนิติบุคคลที่ตอบสนองแก่ความต้องการของคนส่วนใหญ่ (3) องค์กรหรือผู้แทนองค์กรจะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย (4) การจัดกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) จะต้องมียุทธศาสตร์ทางการคลัง

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจตามเทคนิค จะต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการกิจการที่นอกเหนือจากส่วนกลางกำหนด ซึ่งอาจจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่ง

จากความหมายทั้ง 2 ลักษณะดังที่กล่าวมานั้น สามารถที่จะพิจารณาการกระจายอำนาจได้ 2 รูปแบบ (พรชัย รัชมีแพทย, 2530: 31-32) คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร ซึ่งหมายถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ หรือการโอนอำนาจหน้าที่หรือการแบ่งอำนาจ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการในระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอหรือขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบจากหน่วยเหนือขึ้นไป อาจรวมถึงการกระจายอำนาจนอกระบบราชการในลักษณะการให้เอกชนมาดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ หรืออาจหมายถึงการกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ

การที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ และกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับมอบดำเนินการ ซึ่งบางกรณีอาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการประชาชน สามารถมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการหรือจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่ แล้วมอบอำนาจการตัดสินใจดำเนินการอย่างเป็นอิสระ การดำเนินการดังกล่าวถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารได้

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

การมอบอำนาจในลักษณะที่ตอบสนองต่อการตัดสินใจทางด้านการบริหารและการคลังจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจที่ยังทรงไว้ซึ่งความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งรวมถึงการแบ่งอำนาจและการโอนอำนาจ จากระดับบนลงสู่ระดับรอง ๆ ลงไป โดยที่ผู้รับมอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง (โฆนิค ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ และคณะ 2534 : 10-11)

การมอบอำนาจและการโอนอำนาจนั้น เมื่อพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจตามหลักโครงสร้างสถาบัน ตามระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งเป็นบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แล้วจะพบว่า เป็นการกระจายอำนาจกับความรับผิดชอบ ซึ่งมีความสำคัญอยู่ที่การตัดสินใจที่มีความแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่ภารกิจ ความชำนาญเฉพาะกิจ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ (1) สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารภายใต้คุณภาพที่แปรเปลี่ยนไปว่า จะมีข้อพิจารณาอย่างไรว่าการกระจายจะสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น (2) การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่าง การจัดการกับการเมือง และ (3) พื้นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่บ่งถึงความเข้มแข็งของชุมชนนั่นเอง (ธวัช วิชัยดิษฐ์, 2536 : 20-24)

แนวทางที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหาร และการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองนั้น โฆนิค ปิ่นเปี่ยมรัษฎ์ ยังกล่าวอีกว่า จะต้องมีการมีอย่างน้อย 5 ประการ คือ ระบบการคลัง ระบบงบประมาณ ระบบบริหาร ระบบการวางแผน และปัจจัยด้านระเบียบและกฎหมาย ซึ่งจะอยู่ภายใต้กลยุทธการกระจายอำนาจที่สำคัญ 2 กลยุทธ์ คือ (1) การแบ่งหรือโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ให้องค์กรต่าง ๆ ในภูมิภาค

และท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ (2) ปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้มีความพร้อม และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนกิจการสาธารณะไปให้องค์กรชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการตามศักยภาพขององค์กรนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2.3.2 การปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่งได้แก่ การกระจายอำนาจซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มี และส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมือง เกิดความรู้ ความเข้าใจในกลไก และกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ จัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และถูกเป้าหมาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 :7)

Robson (1953 :574) ได้ให้ความหมายในการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น โดยให้มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียศกรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อให้ปฏิบัติบรรลุตามความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นแห่งนั้น กิจกรรมที่ดำเนินการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือภายในขอบเขตที่เจาะจง และเป็นการเหมาะสมที่จะมอบให้กับองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหาร โดยมีฐานะรองจากรัฐบาลกลาง (Clarke, 1975 :1) เกี่ยวกับการบริหารนั้น Harris และ Levey (1975 :199) ได้ขยายความเพิ่มเติมว่า เป็นการบริหารทางการเมืองของหน่วยงานย่อยเพื่อให้ดำเนินในทางกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่และประชากรที่กำหนด และอุทข์ หิรัญโต (2523 :2) ได้ให้ความหมายเพิ่มอีกว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะที่มีการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน รัฐบาลควบคุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมต่าง ๆ องค์กรท้องถิ่นนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมจากรัฐบาลกลางให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2535 :11)

สามารถสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการปกครองและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกลาง

จะกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ให้ ถึงแม้ว่าองค์กรท้องถิ่นนี้จะเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่นก็ตาม ในที่สุดแล้วก็ยังคงอยู่ใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง

2.3.2.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 :26-27) จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภาระกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน คำนวณผล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็แตกต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ให้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการรับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 :13-17) จึงได้กล่าวเพิ่มเติมในวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นว่า ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง

ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ที่จะต้องดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยมีองค์กรที่ประชาชนได้เลือกตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ทั้งด้านการบริหาร และด้านนิติบัญญัติ

2.3.2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ได้จำแนกองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 3 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่าถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และ วัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจการสังคม ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีพื้นที่ต่อประชากรประมาณ 50000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ นโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบทั้งสามประการนี้อย่างครบถ้วน ซึ่งจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความจำเป็นของท้องถิ่นนั้น องค์การเทศบาล ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษานี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบสำคัญแล้ว สอดคล้องกับแนวความคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นโดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นการจัดรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทน เข้าไปเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร
2. เป็นการจัดรูปแบบการปกครองของชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน
3. มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถทำนิติกรรมสัญญาได้เอง
4. มีงบประมาณที่ได้จากการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และอื่นๆ ได้ใน

ท้องถิ่นของตน

5. มีเจ้าหน้าที่พนักงาน ซึ่งจ้างด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง เทศบาลต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลจากรัฐ โดยเฉพาะกิจการอันเป็นประโยชน์ของสาธารณะชน และความมั่นคงของรัฐ

การจัดระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นแบ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันของประเทศไทยมี 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (ประยูร กาญจนกุล, 2538) และยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น ถ้าจะพิจารณาตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว มีเพียงเทศบาลและกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่เข้าลักษณะตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองมากกว่าแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และแบบสุขาภิบาล เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจนั้นคือ รูปแบบเทศบาล ซึ่ง ประยูร กาญจนกุล (2538) ได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การปฏิรูปการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ควรใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียว โดยแบ่งประเภทเทศบาลเป็น เทศบาลมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ทั้งนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชากร รายได้ และกิจการในหน้าที่ของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับเทศบาลแต่ละประเภท และหลักการตามแนวคิดนี้ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (2535) ได้จัดทำแผนพัฒนาเมือง โดยให้ความสำคัญในระดับจังหวัด กล่าวคือ ให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบลแล้วแต่กรณี โดยยกเลิกสุขาภิบาลหรือปรับปรุงสภาพสุขาภิบาลให้เข้มแข็งเพื่อพัฒนาเป็นเทศบาลต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งเทศบาลสอดคล้องกับแนวคิดทางการกระจายอำนาจด้วยการกำหนดเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

เทศบาลในประเทศไทยก่อตั้งเป็นครั้งแรก 1 ปีหลังจากมีการสถาปนาระบอบรัฐสภา ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกของรัฐบาลยุคประชาธิปไตยที่ต้องการสถาปนากการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังในประเทศนี้ เทียบกับสุขภิบาล ซึ่งได้รับการก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2440 อันเป็นยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่กรรมการสุขภิบาลกลับมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำล้วน ๆ ทำให้สุขภิบาลที่ถือกันว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหน่วยแรกของไทยนั้น ตามความเป็นจริงแล้วเป็นเพียงในนามเท่านั้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 40) รูปแบบของเทศบาลที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นแบบที่ใช้ในประเทศตะวันตก คือ แบบสถานายกเทศมนตรี ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล ต่อจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งรวมกันเป็นสภาเทศบาลก็ใช้เสียงข้างมากในการเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้มีผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งทางอ้อม (Bingham, 1986 : 286-290)

พระราชบัญญัติจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล 3 ประการ คือ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 42-44)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาลตำบลได้โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งมิใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2) ส่วนท้องที่ที่มีชื่อเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

ข. ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

ค. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ง. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

จากข้อมูลจากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ของบันทึกนักปกครอง (2540 :40-45) พบว่า ปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 149 แห่ง แบ่งเป็น

1. เทศบาลนคร จำนวน 9 แห่ง

2. เทศบาลเมือง จำนวน 89 แห่ง

3. เทศบาลตำบล จำนวน 51 แห่ง

2.4.1 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ เทศบาลบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้วจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล

1. สภาเทศบาล ในชั้นเดิมพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกรวม 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทที่กล่าวมานี้ มีจำนวนประเภทละครึ่งหนึ่งเท่า ๆ กัน ประกอบกันขึ้นเป็นสภา

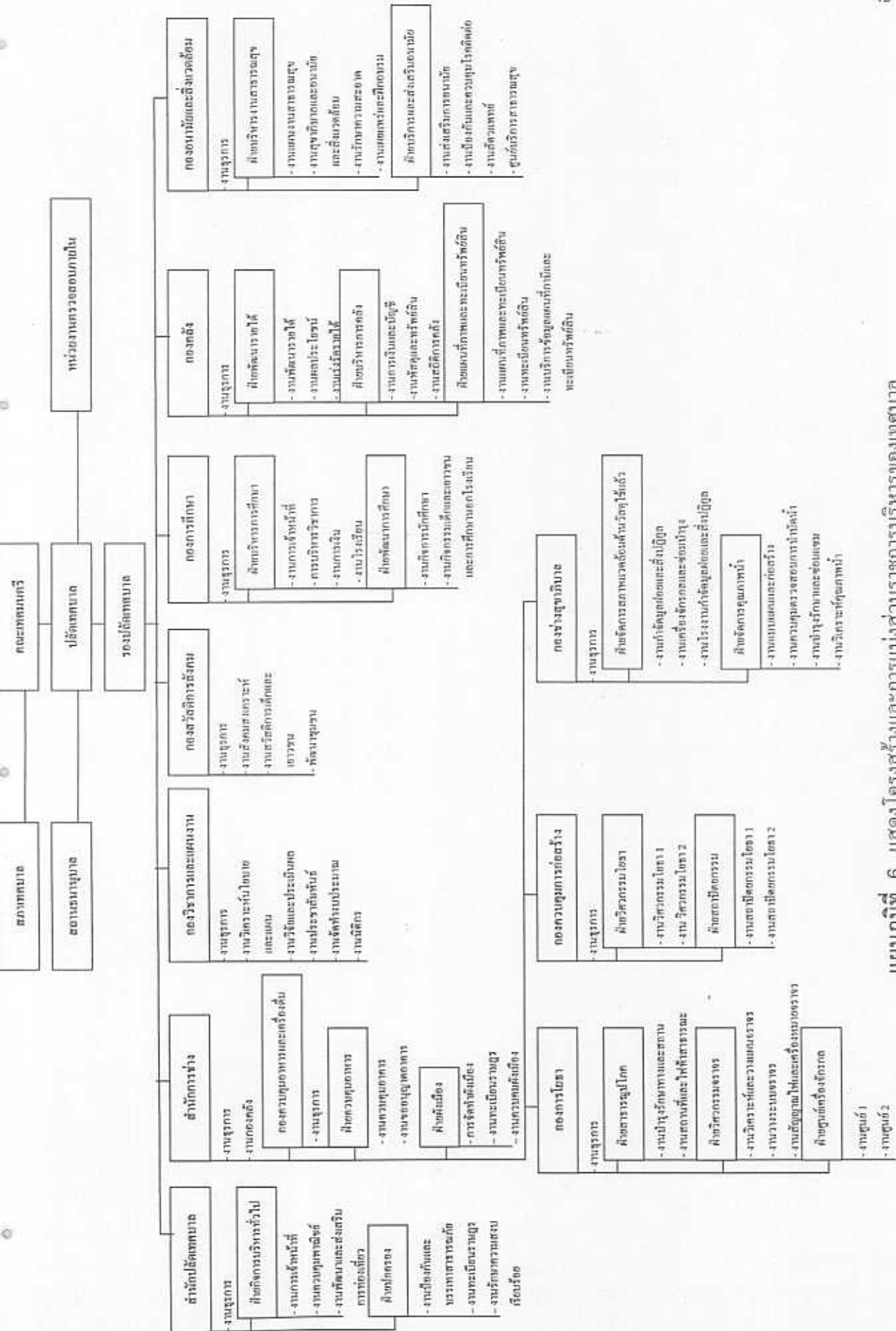
- 1) สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- 2) สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- 3) สภาเทศบาล มีสมาชิกทั้งหมด 24 คนเทศบาลในระดับต่าง ๆ ตามจำนวนดังนี้ คือ

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนี้ใหม่ โดยยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ 2 ที่ได้รับการแต่งตั้งเสีย คงให้มีแต่สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพียงประเภทเดียวเท่านั้น ส่วนการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลนั้น ให้เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดไว้

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาล ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2 - 4 คนตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ

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



แผนภูมิที่ 6 แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการบริหารของเทศบาล

2.4.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

2.4.2.1. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ถ้าหากจะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลโดยทั่วไปในขอบเขตที่กว้างที่สุดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า สภาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. กำหนดนโยบายในการให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนให้ท้องถิ่นนั้น ๆ
2. อนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่คณะเทศมนตรี เพื่อนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อไป
3. ควบคุมดูแลการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามด้วยบทกฎหมายนโยบาย และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลโดยละเอียดแล้ว สามารถจำแนกออกได้ 4 ประการ คือ

1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัด หรือแย้งต่อด้วยบทกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

ก. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ข. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ

ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณานั้น อาจจะเป็นคณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งก็ได้ แต่ถ้าหากเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว จะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองเสียก่อน ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการเงินหรืองบประมาณด้วย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้อย่างสั้น ๆ ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความ

เห็นชอบด้วยของสภาเทศบาล" ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

ข. คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลโดยอาจมีจำนวน และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.4.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารระดับสูงของเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้เป็นไปตามนโยบายและงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ที่เทศบาลจะจัดทำไว้อย่างกว้างขวางมากมาย ทั้งหน้าที่ที่จัดทำภายในเขตเทศบาล และหน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้คณะเทศมนตรีของเทศบาลต่าง ๆ มีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอยู่อย่างมากมาย และนับวันแต่จะมีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรีให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ตามระดับความเจริญของท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ของคณะเทศมนตรีที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ อาจกล่าวสรุปได้อย่างน้อย 3 ประการ คือ ฤทธนาพงศธร (อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 :141)

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล และรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีก่อนใดคนหนึ่ง มีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยาน มาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือคณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ดังนี้ (ประยัด หงษ์ทองคำ, 2526 :55)

1. นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
- 3) เรื่องที่กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
- 4) เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
- 5) เรื่องที่ดำรงขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 6) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
- 7) เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ
- 8) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

2. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ หรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
- 3) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทนและจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

2.4.2.3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้โดยชัดแจ้งซึ่งอาจจำแนกที่มาของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะตามมาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 กำหนดไว้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนด สามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะต่าง ๆ คือ เทศบาล ตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกันดังนี้

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1 - 7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

2. อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ กำหนดไว้ในมาตรา 51 มาตรา 54 และ
มาตรา 57

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงพยาบาลสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการ ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 - 12

3. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 2) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484
- 3) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

4) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495

5) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498

นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติ หรือเลือกปฏิบัติรวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ แล้ว ยังมีหน้าที่บางประการที่เทศบาลสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

4. อำนาจหน้าที่จัดทำนอกเขตเทศบาล แต่เดิมมานั้น เทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ที่จัดทำได้ภายในเขตเทศบาลของตนเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลมีอำนาจจะทำการนอกเขตเทศบาลโดยกิจการที่จะจัดทำนั้น จะต้องเข้าข่ายตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ ดังนี้

- 1) เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเขตของตน
- 2) เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ
- 3) เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

5. หน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลต่าง ๆ ที่จะจัดทำกิจการใด ๆ ร่วมกับบุคคลอื่น โดยการก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์

จะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นตามรูปแบบของเทศบาล ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีโครงสร้างการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มากที่สุดที่มีการใช้รูปแบบเทศบาล และนายกเทศมนตรีเป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจบริหารงานพัฒนาด้วยโครงสร้างที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจที่แท้จริง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลของประชาชน จึงเป็นแนวทางที่จะนำมาซึ่งการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารการพัฒนาเทศบาลอย่างเต็มที่

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และปรกรณ์ ปรียากร(2530) ในเรื่องการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทยพบว่า มีปัญหาข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพของเทศบาลในปัจจุบันคือ (1) โครงสร้างในรูปคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ทำให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนงานและ โครงการอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการขาดเอกภาพ ในการตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนาอันเนื่องมาจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองจากส่วนกลาง (2) การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ และศักยภาพในการบริหารงานของคณะผู้บริหารเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ สุรเชษฐ์ เนียมทัง (2538) ในเรื่องการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ว่าการบริหารจัดการของเทศบาลที่ผ่านมามีข้อจำกัดเนื่องจากถูกแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะด้านกฎหมายทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดแต่ บทบาทหน้าที่มาก ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอ มีผลทำให้การตัดสินใจเพื่อการบริหารการพัฒนาไม่เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารการพัฒนาของเทศบาลอีกชิ้นหนึ่งได้แก่ การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย โดย ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ซึ่งยืนยันว่าอุปสรรค ที่ทำให้เกิดการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพคือ การมีงบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรทั้งระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการขาดประสิทธิภาพ มีการควบคุมจากรัฐบาลมาก ขาดการกระจายอำนาจในรูปกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งเทศมนตรีที่เป็นคณะผู้บริหารขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบการบริหารงานที่ชัดเจน ขาดการประสานงาน มีความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ขาดการควบคุม กำกับการติดตามงานและ ประเมินผลงาน ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2524) พบว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางมีค่อนข้างจำกัด บุคลากรมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานจำกัด รวมทั้งขาดการวางแผนงานที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานพัฒนาของเทศบาลมีข้อจำกัดที่สำคัญหลักๆ อยู่ 2 ประการคือ โครงสร้างแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี และการถูกครอบงำของรัฐบาลกลาง และจากกระบวนการเติบโตของเมือง ทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและบริหารการพัฒนาไม่มีความสามารถลดลงเนื่องจากปัญหาข้างต้นดังที่กล่าวมาแล้ว (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538) และรูปแบบการบริหารที่จะเหมาะสมในลักษณะนี้ควรจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปผู้จัดการเมือง เนื่องจากคนส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง มีการศึกษาดี และทำงานในภาครัฐและธุรกิจเอกชน ด้านบริหารเป็นหลัก กลุ่มคนเหล่านี้ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะการบริหารแบบธุรกิจ เน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก (Dye, 1991)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาล ได้แก่ การศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำทางการบริหารของนายกเทศมนตรี โดย ถวิล ไพรสนธ์ (2512)

พบว่า ความสำเร็จในการบริหารงานพัฒนาเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับความเป็นผู้นำจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง มีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบาย มีอำนาจในการตัดสินใจบริหารการพัฒนาอย่างเป็นเอกภาพ และการศึกษาของ รัฐฐะ สิริธรรังศรี (2529) เรื่องผลกระทบของภูมิหลัง ทักษะคติทางการเมืองและแรงจูงใจทางการเมืองที่มีต่อบทบาททางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น พบว่า อายุ ระดับการศึกษา ความกระตือรือร้น ประสบการณ์ และทักษะคติ มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้านการบริหารการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในงานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ยืนยันปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลคือ การศึกษาวิจัยของ ดวงกมล ชนมณัส (2534) ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้บริหารเทศบาลเมืองต่อการบริหารจัดการมูลฝอยว่า ลักษณะส่วนบุคคลของผู้บริหารเทศบาลได้แก่ อายุ วุฒิการศึกษา ระยะเวลาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเทศบาล และการอบรมด้านการบริหาร พบว่ามีระดับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูงในการกำหนดนโยบาย การสั่งการ การมอบหมายงาน และการควบคุมกำกับและติดตาม

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยที่ได้กล่าวถึงปัจจัยด้านองค์การที่มีความสัมพันธ์ต่อการตัดสินใจในการบริหารงานคือ Uris (1964) ที่ได้ศึกษาถึงบรรยากาศพฤติกรรม และความรู้สึกของกลุ่มในการทำงาน พบว่า การตัดสินใจที่เป็นเผด็จการมักจะเข้าหากลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ การตัดสินใจในกลุ่มดังกล่าวนี้ล่าช้า ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ ส่วนกลุ่มที่มีการตัดสินใจแบบประชาธิปไตย จะมีลักษณะการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม งานมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ใช้ระยะเวลาไม่มาก มีความรับผิดชอบร่วมกัน

ผลการวิจัยที่เป็นปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยด้านองค์การมีผลต่อการตัดสินใจในการบริหารงานพัฒนาเทศบาล ซึ่งมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องคือ การศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น โดย อโนทัย วัฒนาพร (2527) พบว่าปัจจัยส่วนบุคคลด้าน อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ การรับรู้ และภาวะผู้นำ รวมทั้งปัจจัยด้านองค์การเช่น การรวมกลุ่มของคณะเทศมนตรี สมาชิกเทศบาล ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเมืองในการบริหารเทศบาล มีผลต่อการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ การมอบหมายงาน และการประเมินผล โดยเฉพาะประเด็นที่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป็นหลักที่มากกว่าความต้องการของประชาชนเนื่องจากเป็นกลุ่มการเมืองที่อยู่ในแบบผู้อุปถัมภ์ และผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ จากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น

2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาของคณะเทศมนตรี จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องอาศัยเทคนิคของการบริหาร และการจัดการงานพัฒนาทุกรูปแบบมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะปัจจัยการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนา ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านบุคคล ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะที่เป็นบุคลิกภาพของบุคคลในการตัดสินใจ อันได้แก่

1.1 การรับรู้ ซึ่งเป็นความคิดเห็นของเทศมนตรีที่เกิดจากค่านิยม เช่น การรับรู้ภาพพจน์ขององค์กร และขอบเขตการบริหารงานพัฒนาของเทศบาล ความมีเหตุมีผลตามความรู้ สึกความพอใจกับลักษณะงาน และความมีเหตุมีผลในขอบเขตของลักษณะงาน

1.2 ภาวะผู้นำ ซึ่งรวมถึงความรอบรู้ในประสบการณ์การทำงาน ภาระหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือของสมาชิกในองค์กร คุณภาพการเป็นภาวะผู้นำ และบทบาทในการบริหารงาน

1.3 ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ และทักษะในการตัดสินใจที่เคยให้มาตั้งแต่ในอดีตที่เป็นตัวก่อให้เกิดความสำเร็จ และความล้มเหลวของงาน ประสบการณ์ที่สอดคล้องกับการตัดสินใจในสถานการณ์ปัจจุบัน

2. ปัจจัยด้านองค์กร ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะการจัดองค์การ อำนาจหน้าที่ในการบริหาร ความรับผิดชอบ การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร โดยมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ด้านเวลา ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจในลักษณะของระยะเวลาของการใช้เวลา รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจนั้น ๆ เกี่ยวข้องกับระยะเวลานานเพียงใด

2.2 ด้านกลุ่ม ในองค์กรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหาร เช่น คณะผู้ให้คำปรึกษา กลุ่มที่ไม่เป็นทางการ และกลุ่มต่าง ๆ ที่รวมกันขึ้นในองค์กร

2.3 ความรับผิดชอบ ซึ่งหมายถึง พันธะผูกพัน หน้าที่การงาน และวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของงาน

ปัจจัยด้านบุคคล และด้านองค์กร เป็นตัวแปรอิสระที่เป็นตัวกำหนดให้เกิดตัวแปรตาม ซึ่งหมายถึงการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ตามรายละเอียด ดังนี้คือ

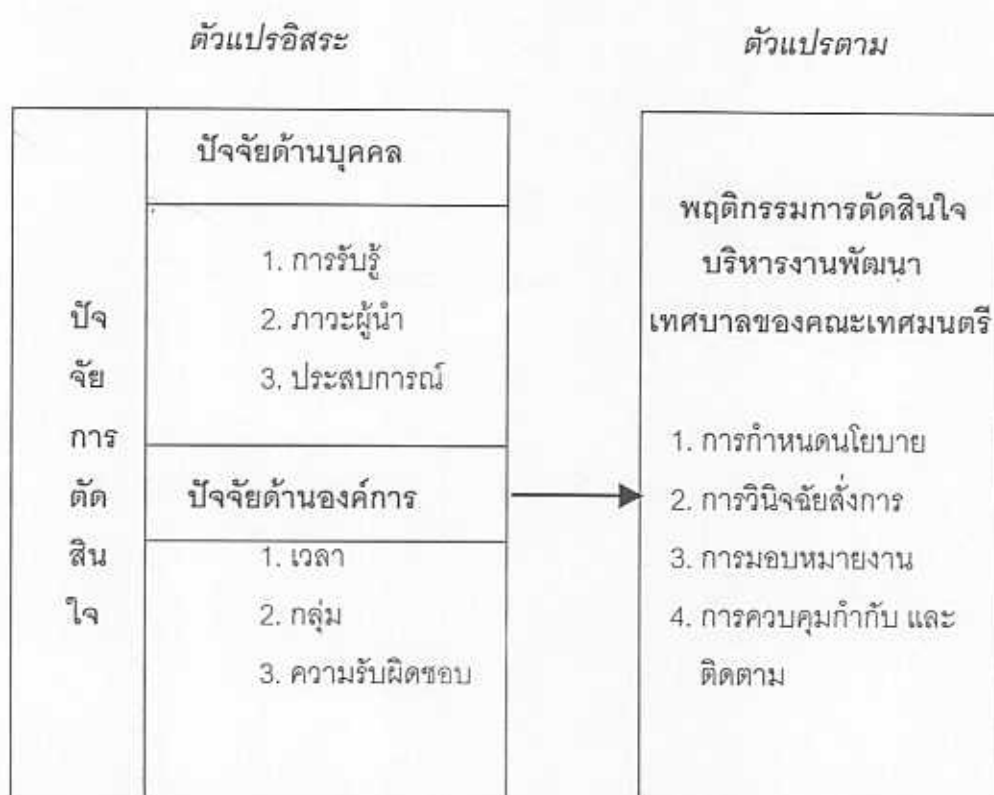
1. การกำหนดนโยบายของคณะเทศมนตรีในการบริหารงานพัฒนาของเทศบาล

2. การวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. การมอบหมายงานให้สมาชิกในองค์กรให้ปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ และ

4. การควบคุมและติดตามงานที่เกิดขึ้นในระหว่างการร่วมปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ความสัมพันธ์ของปัจจัยการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรี สามารถแสดงได้ดังภาพต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.7 สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยการตัดสินใจด้านบุคคล ซึ่งได้แก่ การรับรู้ ภาวะผู้นำ และประสบการณ์ มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรี

2. ปัจจัยการตัดสินใจด้านองค์การ ซึ่งได้แก่ เวลา กลุ่ม และความรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานพัฒนาเทศบาลของคณะเทศมนตรี