

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ในจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารสาธารณะทางราชการ แนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปักกรองท้องถิ่น
3. การปักกรองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. การดำเนินงานในรูปแบบของเทศบาลตำบล
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

การใช้อำนาจในการปักกรองประเทศไทยสามารถแบ่งได้ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจนี้จะใช้ในประเทศที่มีการปักกรองแบบเผด็จการหรือในช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะวิกฤต ต้องการแก้ปัญหาที่รุนแรง ทันต่อเหตุการณ์ ส่วนการกระจายอำนาจนี้จะใช้ในประเทศที่มีการปักกรองอย่างเสรีหรือภายใต้การปักกรองระบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจในการปักกรองนี้ เกื่องทุกประเทศจะอยู่ภายใต้การปักกรอง ที่เรียกว่า กองบัญชาการท้องถิ่น (Local Government) การกระจายอำนาจการปักกรองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปักกรองจากฐานากลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง ภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของ การกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนและเทศบาลตำบลถือได้ว่าเป็นองค์การปักกรองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจในการปักกรอง

คณะกรรมการสภावิจัยแห่งชาติ สาขาวิชานิติศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
 (คณะกรรมการสภावิจัยแห่งชาติ. 2537 : 9 อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 6) ได้ชี้ให้เห็นว่า
 กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ไม่ได้ช่วยให้ระบบการเมืองไทยยั่งนานา
 ประโภชน์สุขแก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ มีการรวม
 อำนาจและการตัดสินใจ ในกระบวนการนิติพลสั่งการ ไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ส่งผลให้หน่วยการ
 ปักธงส่วนภูมิภาคและส่วนห้องถีน ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนใน
 พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสถาบันการปักธงห้องถีนยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ
 และไม่มีงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติตามโครงการ เพื่อสนอง
 ความต้องการของประชาชน ได้อย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญ
 ต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนา
 ห้องถีนของตนเอง

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปักธงส่วนห้องถีน
 ไว้หลายท่าน อาทิเช่น

ศิริน ฤทธานุภาพ และสุรเชษฐ์ ชิรารัมณี (2526 : 39) ได้ให้ความหมายว่า
 การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายหน้าที่และอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงาน
 ระดับรองๆ ลงไป

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2527 : 1) "ได้ให้คำนิยามการกระจายอำนาจ คือ การโอน
 อำนาจการปักธงจากส่วนกลางบางประการ ไปให้ประชาชนในห้องถีนมีอิสระในการ
 ดำเนินงาน ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ (2530 : 8) แสดงทัศนะว่า การกระจายอำนาจ คือ
 การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปักธงตนเอง ซึ่งอำนาจในการ
 ดำเนินการและการบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปักธงที่จะทำหน้าที่ปักธงตนเอง
 รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจสอบและควบคุมคุ้มครองให้ห้องถีนดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย
 และให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้

ชรุณ สุภาพ (2531 : 84) และชูวงศ์ จายะบุตร (2539 : 22) "ได้แสดงทัศนะที่
 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมนตรีห้องน้ำงปักธงส่วนให้แก่องค์กรอื่น
 ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะ"

บางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการให้มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับกันท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

ประยูร กัญจนดุล (2535 : 171) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กร เพื่อจัดทำการบริหารสาธารณูป บางอย่าง โดยมีอิสระในการบริหารงานตามสมควร และไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

นอกจากนี้ ติน ปรัชญพุทธิ (2535 : 43) ได้ให้นิยามคำว่า การกระจายอำนาจในศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินงาน หรือตัดสินใจแทนสำนักงานใหญ่

จัรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9 - 10) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์กรของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเอง ได้อย่างกว้างขวาง

นอกเหนือจากการให้ความหมายการกระจายอำนาจในข้างต้นแล้ว ยังได้มีการจำแนก ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามทฤษฎีดังเดิม (ร้านยา ขุนยวรรณ. 2503 : 8 - 9 ถึงถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 1-2) โดยแนวทฤษฎีดังเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

- 1) ลักษณะการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะ ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง
- 2) ลักษณะการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้การสาธารณูปจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการในด้านเทคนิคของงานนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ โดยมองว่า คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) มีความหมายใน 2 นัย นัยแรก มองว่าการกระจายอำนาจที่หมายถึงการโอนอำนาจ (Devolution) (ศุภสัตตி ชัชวาล. 2545 : 7) เป็นคำที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจที่มีระดับสูงกว่า ความหมายในนัยที่ 2 คือ การกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ คุณมือนจะเป็นเพียงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายในหน่วยราชการ หรือกลไกของรัฐบาลคัวยกันเองมากกว่า ในขณะที่การกระจายอำนาจใน

ความหมายที่สองนี้อาจหมายถึง การกระจายอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ

รวมถึงการมีนักคิดอีกหลายท่าน ที่มีความเห็นคล้ายกันในเรื่องเดียวกัน การกระจายอำนาจ อาทิ เช่น ยานศรี เจริญเมือง (2542 : 290) วิทยากร เชียงฤทธิ์ (2543 : 62) เดชา สวนนานท์ (2545 : 14 - 15) และสหาน ดำเนียวดา (2547 : 228) ได้นิยามการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจกรรมภายในอาณาเขตของตน ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือขององค์กรนั้นๆ โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

จากการทบทวนคำนิยามของการกระจายอำนาจข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจ / หน้าที่ของรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรดังกล่าวจัดทำบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่น หรือให้มีอำนาจในการตัดสินใจบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยในการควบคุมดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการตามมาตรฐานที่ตั้งไว้

1.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ประชญา เวสารัชช์ ให้ความเห็นว่า การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (ประชญา เวสารัชช์. 2538 : 12 ; อ้างถึงใน ตรรภ. มีชัย. 2538 : 19)

1.3.1 ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และการให้บริการแก่ประชาชน

1.3.2 ประสิทธิผลของการทำงาน

1.3.3 ช่วยพัฒนาบรรยาศาสตร์ทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการต่อไปนี้

1) ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไป้ยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ การบริการและใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2) ผู้รับมอบอำนาจ ต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3) ต้องสร้างคุณภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

4) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้าน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยายกาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม

5) การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการตรวจสอบและปรับปรุงขั้นตอนให้เป็นระบบเพียงพอต่อการดำเนินงาน

1.4 องค์ประกอบการกระจายอำนาจ

ประเทศไทย คงฤทธิศึกษากฎ ให้สรุปลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองว่า ควรมีองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ คือ (ประเทศไทย คงฤทธิศึกษากฎ. 2536 : 9)

1.4.1 ต้องมีระบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสบริหารงานท้องถิ่นของตน

1.4.2. ต้องมีสภาท้องถิ่น (Local Council) เป็นสถาบันแสดงเจตจำนงค์ของคนในท้องถิ่น

1.4.3 มีอำนาจเขตพื้นที่สำหรับการปกครอง

1.4.4 มีองค์กรที่เป็นนิติบุคคล (Juristic person) เพื่อความสมบูรณ์ตามกฎหมาย

1.4.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีรายได้เป็นของตนเอง และมีอำนาจบริหารงาน

1.4.6 ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

1.4.7 มีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Law Enforcement)

1.4.8 ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และยอมรับสนับสนุน กิจกรรมทั้งมวลของท้องถิ่น

1.5 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ชูวงศ์ พายะบุตร (2539 : 22 - 23) ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 291) และ สันติทิชี ชวิติธรรม (2546 : 43) มีมุนมองเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปัจจุบันว่า นิลักษณะสำคัญคือดังต่อไปนี้

1.5.1 มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพื่อขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

1.5.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งจะเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปัจจุบันให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.5.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร การกระจายอำนาจปัจจุบันนี้ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเข้าหน้าที่ของตนเอง

1.5.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปัจจุบันนี้ ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเข้าหน้าที่ของตนเอง

1.5.5 มีเข้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปัจจุบันนี้จะต้องมีเข้าหน้าที่อันเป็นหน้าที่ของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เข้าหน้าที่เหล่านี้ได้เช่นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเข้าหน้าที่ของท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

ตรรภุล มีชัย (2538 : 2) ได้กล่าวถึงหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันออกໄไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิกองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

ย้อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเอง ตลอดจนกระแสต่อรือร้นในการจะบำบัดทุกๆ บำรุงสุขของประชาชนยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในห้องถินยังเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

พระบาท ทรงสั่งหง คำ (2538 : 4 - 5) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. มีองค์การเป็นนิติบุคคลอย่างเอกสาร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตน

2. องค์กรที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความเป็นอิสระพอที่จะกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าความเป็นอิสระคังกล่าวนี้จะต้องมีพอสมควรตามที่กฎหมายได้กำหนด มิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

3. ประชาชนในห้องถินมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การไปฟังการหารือเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาห้องถิน การเข้าฟังการประชุมสภาห้องถิน หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาห้องถิน เป็นต้น

1.6 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจสามารถพิจารณา ดังนี้ (โภวิทย์ พวงงาม. 2550 : 46)

1.6.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่ง เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (นันทวัฒน์ บริมนันท์ และ แก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544 : 15) มีที่มาจากการความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่า หากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองห้องถิน ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) จะนี้ การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนห้องถิน มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ห้องถินที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อุปถัมภ์ให้ การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอุปถัมภ์ให้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนห้องถินจะจัดทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านี้ โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการ

กระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้กับหน่วยส่วนราชการส่วนใหญ่แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ด้วยเหตุผลกล่าวถูกแต่ตั้งจากส่วนกลาง และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่นเดิม

1.6.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การ ซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลาง รับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกจากเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิคิบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เช่นกัน สองคลื่นล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) ของ ปชran สุวรรณมงคล (2547 : 17 - 18) มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐ ในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในบางกิจกรรมระดับรวมถึงจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการกิจ忙งานอย่างแทนรัฐบาลกลาง โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเงื่อนไขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นอกเหนือจากนี้การกระจายอำนาจทางเมืองเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ปชran สุวรรณมงคล. 2547 : 17 - 18)

1) การกระจายการกิจหน้าที่ ที่รัฐได้มอบการกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณสุข เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจในการกิจหน้าที่ ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอิสระในการกิจหน้าที่นั้นด้วย

3) การกระจายทรัพยากรการบริหาร เมื่อรัฐบาลอนหน้าที่และอ่านจากสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องอนทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ รายได้จากการขัดเก็บภาษีในเขต จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4) การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชี้อ เพื่อขอให้มีการพิจารณาดูคดีนักการเมืองท้องถิ่น ที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

5) การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องควบคู่ไปกับการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ (Accountability) ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

1.7 จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

1.7.1 จุดแข็งของการกระจายอำนาจ (โภวิทย์ พวงงาม. 2550 : 38)

1) ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้น บริการสาธารณูปการอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าไม่มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีบ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดการทำภารกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจกรรมเฉพาะท้องถิ่น ที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้ (ชูวงศ์ ชาญบุตร. 2539 : 23)

3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น (โภวิทย์ พวงงาม. 2546 : 28)

สรุปได้ว่า จุดแข็งของการกระจายอำนาจคือ เป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการลดความชำรุดของการทำงาน และเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง ประสิทธิภาพก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ได้ตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งจะเป็นแรงกระตุนให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และเห็นความสำคัญของการปักกรองระบบประชาธิปไตย

1.7.2 จุดอ่อนของการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ชายะบุตร ได้วิเคราะห์จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจ ปักกรอง มีดังนี้ (ชูวงศ์ ชายะบุตร. 2539 : 24)

1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปักกรองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ห้องถีนมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปักกรอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ทั้งยังอาจให้เกิดการแ割่งแยกระหว่างห้องถีน ซึ่งต่าง มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ห้องถีนอื่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างห้องถีนที่มีเงิน俸ประมาณมากกับห้องถีนที่มีเงิน俸ประมาณน้อย

2) ทำให้รายฎเพิ่งเดิมเห็นประโยชน์ของห้องถีนตอนเดียวมากกว่า ส่วนรวม เมื่อรายฎมีส่วนร่วมในการปักกรองห้องถีนมากขึ้น ก็นุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ ห้องถีนของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมเนื้อถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วย การถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับด้วยพรรคฝ่ายตรงข้าม หรือรายฎที่ไม่อยู่ใน พรรคร่วมของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือนร้อน และ ความไม่พอใจแก่รายฎซึ่งกว่าถูกปักกรอง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเดียวกัน

4) ย่อมทำให้เกิดความลึกลับอย่างมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการ แยกบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจ หนุนเวียนสนับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในห้องถีนต่างๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการ ส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากความคุนการเงินไม่ดีพอหรือไม่มี ประสิทธิภาพ

5) องค์กรปักกรองส่วนห้องถีนได้ ถ้าผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้หรือขาดประสบการณ์ในการบริหารองค์การแล้ว อาจทำให้การบริหารสาธารณสุข ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปักกรองส่วนห้องถีนห่วยลงประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าจุดอ่อนของการกระจายอำนาจ คือ อาจเป็นภัยต่อเอกภาพ ของประเทศ เพราะรายฎอาจเห็นความสำคัญของห้องถีนมากกว่าประเทศชาติ ผู้บริหารของ

ห้องถันที่มาจากการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจไม่เหมาะสม และเกิดการสืบเปลี่ยนงบประมาณค่าตอบแทน เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ

1.7.3 ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจปักทอง

ประยูร กาญจนดุล กล่าวถึง ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจการปักทอง ดังนี้ (สมคิด เลิศไพบูลย์. 2550 : 30 – 32)

ข้อดีของการกระจายอำนาจปักทอง

1) ทำให้มีการสนับสนุนความต้องการเฉพาะห้องถันดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะห้องถัน เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องที่ ถ้าได้มอบให้องค์การส่วนห้องถันห้องถันที่จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะรายจ่ายในแต่ละห้องถันย่อมรู้ความต้องการของตนเองดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้ กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของห้องถันแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละห้องถันและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปักทองส่วนห้องถันจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับห้องถันโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้วถ้าไม่คัดคิกิจการเฉพาะห้องถันอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางจะมีงานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกห้องถันพร้อม ๆ กัน ขณะนี้เมื่อมีการกระจายอำนาจปักทองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนห้องถันรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปักทองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนห้องถันมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากรายภูร ในห้องถันนั้นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปักทองห้องถันและได้เรียนรู้วิธีการปักทองที่ดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปักทองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้รายภูร ในห้องถันปักทองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปักทองแก่รายภูร และทำให้รายภูรเกิดมีความรับผิดชอบในกิจการของห้องถัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นสำหรับประเทศไทยที่ปักทองตามระบบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับ

เป็นการฝึกอบรมดูรูปในห้องถินให้รู้จักปักษ์รองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปักษ์รองประเทศในขั้นต่อไป

ข้อเสียของการกระจายอำนาจปักษ์รอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปักษ์รองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปักษ์รองให้แก่ห้องถินนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ห้องถินมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปักษ์รองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแย่งแข่งชิงศักดิ์สิทธิ์ระหว่างห้องถินต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปักษ์รองห้องถินนั้น ๆ ขณะนี้ จึงต้องมีการควบคุมคุ้มครองอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปักษ์รองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

2) ทำให้รายภูมิในห้องถินเห็นประโยชน์ของห้องถินของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อรายภูมิส่วนในการปักษ์รองห้องถินมากขึ้น ที่มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ห้องถินของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ห้องถินอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปักษ์รองให้แก่ห้องถินย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรองถือพวง ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพื้นที่ที่จะทำประโยชน์ให้แก่พื้นที่ของตนยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ห้องถินเป็นส่วนรวม

4) การจัดระเบียบการปักษ์รองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสื้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปักษ์รองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของห้องถินแต่ละห้องถินออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือ เครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกัน ได้เหมือนกับการปักษ์รองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของห้องถินมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่าและบางครั้งก็จ่ายไปในกิจกรรมที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปักษ์รองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นการลื้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปักครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปักครองท้องถิ่น

การปักครองท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่ง ที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปักครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญต่อการปักครองและการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นผลเกิดจากหลักการกระจายอำนาจการปักครอง โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการดำเนินการ การตัดสินใจ ความมีอิสระในการปักครองตนเอง เพื่อสามารถแก้ไขปัญหา สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความหมายเกี่ยวกับการปักครองท้องถิ่นจากการศึกษาเอกสาร มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

คลาร์ก (Clark. 1975 : 87-89) ได้ให้ความหมายว่า การปักครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปักครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปักครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปักครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปักครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปักครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรปักครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปักครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) ได้ให้ความหมายการปักครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอำนาจที่แน่นอน มีประชารตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปักครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาพท้องถิ่นที่มีสมรรถภาพให้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โภวิทย์ พวงงาน และอดุลกรรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) มีความเห็นว่า องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่นมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในครอบคลุมที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล พัฒนา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

สำนักวิทยบริการฯ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

เรื่องที่ ๑๖ แผนก งานวิชาชีพ

ลิขิต ธีระเวศิน (2541 : 286) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น หน่วยการปกครองทางเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือระดับมหภาคและรัฐ (ในกรณีที่ ประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำ กิจกรรมในท้องถิ่น โดยตนเองรวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการใช้แรงงาน เพื่อบรรดู วัตถุประสงค์ที่วางแผนไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจ อาจจะได้รับการเลือกตั้งหรือจาก การจัดสรร (แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 424) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยท้องถิ่นนั่นหรือหลายท้องถิ่น เป็น ผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ ดึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็ไม่ได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมิใช่เป็นอิสระในการ ดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่น ได้โดยสิ้นเชิง

ประยัดค ทรงส์ทองคำ (2538 : 36) การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการ ปกครองที่เกิดจากการระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินกิจกรรมต่างๆด้วยตนเอง แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ตนเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิ ตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

อาษา เมฆสารรัตน์ (2528 : 21) การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยการปกครอง ตนเองของประชาชนในท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ริเริ่งต่าง ๆ ได้ตามสมควร แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

วิทยา นาภาศิริกุลกิจ (2527 : 12) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ มีองค์กรที่มีอำนาจผู้แทนรายถูรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงาน มีอิสระตามสมควรภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกำหนด

อุทัย หิรัญโ Valve (2523 : 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การ ปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยท้องถิ่นนั่น จัดการปกครองและ ดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน การบริหารงาน ท้องถิ่นมีการจัดองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มี

ความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะประสาจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูศักดิ์ เพียงตรง (2520 : 12) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบพื้นที่หนึ่ง หรือ แต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และ autonomy ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็น การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศ โดยรัฐมนตรีอนุญาตให้ประชาชนใน ท้องถิ่น จัดการปกครองและดำเนินการภายใต้ขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมนตรีอนุญาตให้กระทำการได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้ อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.2 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญกล่าวว่า คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระบบการบริหารราชการ รูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ลักษณะ ของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายใต้ขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ กระทำการได้ ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่นชัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรหรือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของ ประชาชน มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ และมีความเป็นเอกเทศหรือความ เป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสรุปได้ดังนี้ (ชูศักดิ์ เพียงตรง. 2520 : 8)

2.2.1 มีพื้นที่ และขอบเขตที่แน่นอน

2.2.2 มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่างๆ ได้อย่างมี อิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ ได้รับมอบหมาย ได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้น โดย

กฎหมาย แยกออกจากส่วนกลาง สามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา เป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้

2.2.3 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีคณะกรรมการของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของ ท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2.2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจการของการ ปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทาง การเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสภานิติบัญญัติที่ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสเข้าเลือกตั้งตัวแทน ทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่นหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการ ดำเนินการของตัวแทนของตน

2.2.5 มีอิสรภาพประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหาร และอื่น ๆ ภายในการอบรมกิจกรรมและในขอบเขตที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้อง ได้รับการมอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างมีอิสรภาพสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่ง จากรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานราชการส่วนกลางแต่อย่างใด

2.2.6 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระ เมื่อมีอิสรภาพในการ ดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอิสรภาพในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการ ดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 17 - 18) “ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1) เป็นองค์กรนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหาร ส่วนกลางมีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ก็เพราะว่าจะทำให้ ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง และมีอิสรภาพในการทำนิติกรรม สัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้อง อาศัยองค์กรของรัฐ

2) มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุด ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการปกครอง

3) มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายให้เอง โดยมีงบประมาณและเงินเดือนที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

ส่วน ปรัชญา เวสารัชช์ ได้พูดถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่ามี 4 ประการ คือ (ปรัชญา เวสารัชช์. 2532 : 426 - 428)

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ มีอำนาจก่อนนิติกรรมสัมพันธ์ทางกฎหมายได้ และมีเงินเดือนที่ มีงบประมาณ มีคณะผู้บริหารงานเป็นของตนเอง ทำหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

3) มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง

4) มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

นครินทร์ เมฆ ไตรรัตน์ (2547 : 22) กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายใต้ท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า เป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบด้วย องค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมจัดทำงานประจำด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดคนโภบายภายใต้การควบคุมของรัฐ ทำการเลือกตั้งเพื่อแสดงว่าประชาชนมีส่วนร่วม และต้องมีอิสระในการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (พระบาท เทพปัญญา. 2527 : 5 - 6)

2.3.1 หน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่ให้จัดทำ ให้ได้หรือไม่อญ့ในฐานะที่จะจัดทำให้ได้ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการบุคคลผู้เสียภาษี ให้ได้รับความคุ้มครอง ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต

2.3.2 หน้าที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคลอาจจะเกิดการขัดแย้งกัน เพราะความคิดเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกัน หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง อาจมีการติดสินบนหรือมีการต่อสู้กันกรณีเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ไขอย่าง ให้การเป็นผู้ร่วมกำหนดกฎหมายที่ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประเมินธรรมะหรือแบ่งผลประโยชน์ หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเรื่องฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

2.3.3 การแบ่งเบาภาระและการเป็นตัวแทนของแต่ละส่วนของประเทศไทย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น คือวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางให้ท้องถิ่นจัดการองค์การเอง เพื่อเป็นการฝึกหัดการปกครององค์กรของสำหรับประเทศไทยที่ยังไม่พัฒนาแต่สำหรับประเทศไทยที่พัฒนาแล้วนั้น ถือว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประเทศไทยส่วนหนึ่งในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศไทย อย่างเช่นชาวอเมริกามีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นส่วนช่วยเสริมสร้างชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย หรือแม้แต่ในสาธารณรัฐประชาชนจีนและรัสเซีย ก็คาดหวังไว้เช่นเดียวกัน แต่อาจจะดำเนินการแตกต่างกันเท่านั้น

ประยศด ทรงส่องค้ำ พุดถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นว่ามี 4 ประการ คือ (ประยศด ทรงส่องค้ำ. 2538 : 40 - 46)

1) เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาปกครอง ระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปักครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเชื่อใจหลักพื้นฐานการปักครองตามระบบประชาธิปไตย

2) เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำ จะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนับสนุนความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารประเทศกว้างขวาง มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร บริหารงาน จึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

3) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก จำเป็นต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4) เพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาพทางภูมิศาสตร์ ความต้องการในการแก้ไขปัญหาจึงแตกต่างกันด้วย หน่วยการปักครองท้องถิ่นต้องเรียนรู้ และแก้ปัญหาให้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ดู พระราชบัญญัติ (2539 : 15) ได้จำแนกวัดคุณประสังค์ของการปักครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่า ใน การบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปักครองท้องถิ่น หน่วยการปักครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งแยกเป็นการแบ่งแยกหัวใจในด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อตอบสนับต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่ ย่อมมีความแตกต่างกัน การรับบริหารจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปักครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนับต่อความต้องการนั้นได้

3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปักครองท้องถิ่นขึ้น จึงมีความ

จำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4) ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

2.4.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ มีดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2536 : 8)

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐนีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตน มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณูปโภคให้แก่ท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงขอบเขตการปกครองและมีรูปแบบของการปกครองที่ดีอีกด้วย

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องไม่อู่ยู่ในสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) และมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย และทำกิจการนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนและเพื่อแสวงหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีการเดียสตะ และเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่นมาปฏิบัติงานเพื่อบริการท้องถิ่น

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการได้รับอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป การจัดเก็บรายได้นี้ จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่การคลังของท้องถิ่นในการจัดหา จัดเก็บภาษีและจัดทำงบประมาณท้องถิ่น

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมการปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครอง แบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง

6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎ และข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการ แห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ต้องให้กฎหมายข้อบังคับทั้งปวงดังกล่าวนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับ อื่นใดของรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ

2.4.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ตามค่านิยมคุณลักษณะที่คำนึงงานอยู่ใน องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น อาจกำหนดได้ดังนี้ (บัญชร์ นิตวงศ์. 2522 : 31 - 32)

1) สภาท้องถิ่นเป็นแหล่งกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถสถาปนาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อ ประชาชนเพื่อสนับสนุนความต้องการ และให้ท้องถิ่นสามารถอ่านวายประโภชน์สุขให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นได้โดยทั่วถ้วน

2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานตามแนวโน้มนโยบาย ของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่น วางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่สภา ท้องถิ่นกำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ฝ่ายบริหารอาจ ประกอบด้วยคณะกรรมการ หรือนายกเทศมนตรี หรือนักบริหารอาชีพ ที่ได้รับการเลือกหรือ แต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นก็ได้

3) พนักงานประจำท้องถิ่น เป็นพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงาน ท้องถิ่นในหน่วยงานต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานมีพนักงานประจำ ทำหน้าที่ดำเนินการตามความรับผิดชอบภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ขณะนี้ จึงถือว่าพนักงานประจำของท้องถิ่นเปรียบเสมือนแขนขาของท้องถิ่น ที่จะรับการสั่ง วินิจฉัยจากฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนสมองที่สั่งการปฏิบัติการเดือนไหว เพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ก่อตัวโดยสรุป องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ องค์ประกอบตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การมีสภาพ เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีบุคลากรที่มาจาก การเลือกตั้งของ ประชาชน รวมทั้ง การมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง และออกกฎหมายใช้บังคับใน

ห้องถันรวมไปถึงการกำหนดนโยบายในการบริหารได้เอง และในส่วนที่ 2 คือ องค์ประกอบด้านบุคลากรนั้น องค์กรปกครองท้องถันมีบุคลากรสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ออกข้อบังคับต่าง ๆ ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายของสภา และพนักงานประจำห้องถัน ซึ่งเป็นพนักงานประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมโดยของสภาและฝ่ายบริหารของห้องถัน

2.5 ประเภทของการปกครองห้องถัน

จากความหมายของการปกครองห้องถันที่ว่า การปกครองห้องถัน หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดียว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศไทยที่เป็นรัฐรวม ดังได้กล่าวมาแล้ว ความสามารถแยกการปกครองห้องถันตามความหมายนั้นออกได้ 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่า เป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ คือ (สนธิ นาเจี้ยน. 2529 : 102)

2.5.1 การปกครองห้องถันที่รัฐดำเนินการเอง (Local State Government) หมายถึง การปกครองห้องถันในที่ชุมชนหรือเขตการปกครองรูปหนึ่ง ซึ่ง บริหารโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหาร ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองห้องถันตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่าง ๆ ของประเทศ โดยมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการดำเนินการบางประการให้ด้วยการรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยงานการปกครองห้องถันดังกล่าวนี้ มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

2.5.2 การปกครองห้องถันที่ประชาชนดำเนินการเอง (Local self Government) หมายถึง การปกครองห้องถันที่ชุมชนหรือเขตการปกครองรูปหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหน่วยห้องถันนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือกระจายอำนาจให้ ตามความหมายของประเทศไทยเรียกว่า การปกครองห้องถัน ซึ่งเป็นหลักการที่องค์การปกครองนี้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระ มีเจ้าหน้าที่และมีงบประมาณดำเนินการต่างหากจากการบริหารส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาลกลาง) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดำเนินการจากรัฐบาลกลาง ภายใต้วิธีการตรวจสอบและการควบคุมอันเหมาะสม และการที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศไทย การปกครองห้องถันประเภทนี้ ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล สุขาภิบาลและการปักครองท้องถิ่นเฉพาะแห่ง เช่น กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา เป็นต้น

ดังนั้น การที่จะตอบว่า องค์การปักครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็นกี่ประเภท และแต่ละประเภทแบ่งย่อยออกไปอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการแบ่งเป็นกลุ่มที่ด้วย อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทของ การปักครองท้องถิ่นของไทย ยึดหลักของ ชาติพัฒนา คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปักครอง

2.6 โครงสร้างขององค์กรปักครองท้องถิ่น

โครงสร้างการปักครองท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่สามารถเพิ่มหรือลดประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น ได้ เพราะโครงสร้างจะเป็นวิธีที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ของนโยบาย และ โครงสร้างการปักครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้แก่ เส้นทางของปัจเจกชน อำนวยในการบริหารงาน การเพิ่มประสิทธิภาพของการเมืองภายในท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลตามต่อการปักครองท้องถิ่น การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การบริหารงานโดยนักบริหารอาชีพและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ได้กำหนด โครงสร้างขององค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สถาบันท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

2) สมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสถาบันท้องถิ่น

3) การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

4) สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

5) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการท้องถิ่นมีได้

พระบาท เทพปัญญา (2527 : 7) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นโครงสร้างการปักครองท้องถิ่น

ดังกล่าวฯ ที่จะสรุปเป็นประเภท ๆ แล้ว จะมีอีก 2 ประเภท

1) โครงสร้างที่เป็นแบบรูปนิยม (Formal Static Structure) เป็นโครงสร้างที่เน้นถึงโครงสร้างที่กำหนดขึ้นตามกฎหมาย โดยมีการจัดองค์การแบบมีรูปแบบ และการวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Authority) ตามกฎหมาย

2) โครงสร้างที่เป็นแบบอิรุปนิยม (Informal Kinetic) เป็นโครงสร้างชนิดที่ไม่อาจจะมองเห็นได้ชัดเจน แต่แอบแฝงอยู่ภายในโครงสร้างแบบรูปนิยม และเป็นอำนาจ (Power) ภายในโครงสร้างที่จะมีอิทธิพลในการวินิจฉัยสั่งการ

กล่าวโดยสรุปคือ โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น มีส่วนสำคัญในการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก เพราะเป็นสิ่งที่ประกอบด้วย โครงสร้างที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน เช่นหน่วยงานต่างๆ และโครงสร้างที่เป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารงาน ซึ่งโครงสร้างทั้งสองจะต้องเสริมซึ่งกันและกันคู่กัน

2.7 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

2. เทศบาล

3. สุขาภิบาล

4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด (ปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล)

อย่างไรก็ตาม นับแต่เดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา เมื่อจากได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล และยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง ดังนั้น เมื่อว่าพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท แต่ในปัจจุบันแล้ว การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน จะประกอบไปด้วย องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์กรบริหารส่วนตำบล

2.8 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การผลักดันให้เกิดระบบการปกครองท้องถิ่นมาปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง ทำให้เกิดผลต่อปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม โดย ลิขิต ธีระเวศิน (2541 : 336 - 337) ได้จำแนกผลประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.8.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชีวิตขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่น เป็นฐานทางการเมือง และเป็นสถานที่ฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่อง การเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งการแข่งขันที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทางการเมือง อันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวแล้ว ย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย ดังนี้ การปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาทางการเมือง จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศ เป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบบบุบประชาธิปไตย ด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชน เข้าใจในระบบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2.8.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งส้านด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง การพัฒนาท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคม โดยเฉพาะในด้านการเมืองดัง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำโครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริการสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดตั้งตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่น ได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคม ภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองเริ่มกลับมาหันตามไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ เมืองพัทยาที่มีความเริ่มกลับมาหันตามไปด้วย ด้านสังคม ที่เห็นได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการนกร ด้านเศรษฐกิจที่มีความคล่องตัว คนมีงานทำ มีรายได้เพิ่มขึ้น และมีการบริการสาธารณูปโภคของสังคมให้มีมาตรฐานดีขึ้น ทั้งด้านปัจจัยตี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม และด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เริ่มตามด้านวัฒนธรรมไปด้วย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดเชิงว่าง อันจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

นอกเหนือจากนี้ วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 15 - 17) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับผลของการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1) ลดความช้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณสุข เนื่องจากเดิม (ก่อนการประกาศในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545) การจัดบริการสาธารณสุขในพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่จากการสำรวจพบว่า จำนวนของส่วนราชการเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก และมีการให้บริการที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งในส่วนที่เป็นความช้ำซ้อนในเชิงกลุ่มเป้าหมายและความช้ำซ้อนพื้นที่ และความช้ำซ้อนเหล่านี้เอง ที่ก่อให้เกิดการสืบเปลี่ยนของทรัพยากรต่าง ๆ อาทิ เช่น บุคลากร งบประมาณ และการบริหารจัดการ ประการสำคัญ ความช้ำซ้อนต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้ตอบสนองความต้องการและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น ในการกระจายการกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณสุข ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับภูมิปัญญา วัฒนธรรมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

2) สอดคล้องกับเจตนาณัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และสากล เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนาณัฐหลักในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนี้ การกระจายอำนาจจึงเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคือ การเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณสุข หรืออาจเรียกได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ครอบครองผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ปัจจุบันพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณสุขและการพัฒนาท้องถิ่น และจากความสำคัญดังกล่าวที่มีอยู่ ที่พบว่าทิศทางและบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับทิศทางสากลที่มุ่งเน้นให้องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เป็นผู้แก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

3) เพิ่มบทบาทอำนวยการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรที่ทราบปัญหา และอยู่ใกล้กับปัญหาของประชาชนที่สุด ใน การกระจายอำนาจแม้ว่าจะมีการกระจายการกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่สิ่งนี้มิได้เป็นสาระหลักของ การกระจายอำนาจ เมื่อจากสาระสำคัญเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการตาม การกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยตัดสินใจบนพื้นฐานของความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

4) เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด และสมาชิกขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ล้วนแล้วแต่เป็นบุคคลที่ประชาชนได้เลือกสรรและตัดสินใจเอง และส่วนใหญ่แล้วสมาชิกส่วนใหญ่ท้องถิ่นก็มักจะเป็นคนในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อรู้จุอนุรักษ์ในการจัดบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นก็จะสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ด้วยเหตุผลหลากหลายประการ อาทิ การแก้ไขปัญหาจะตรงกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชน ก็จะมีช่องทางในการรับข้อมูล ตรวจสอบความต้องการที่ลดขั้นตอนและดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่น ยังต้องอาศัยความเข้าใจในความแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ ปัญหา กลุ่มเป้าหมาย ดังนั้นแนวทาง วิธีการการแก้ไขจึงมีความหลากหลาย และยึดหุ่นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน

5) การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นศูนย์รวมหลักในการจัดบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดความเชื่อมโยง และสัมพันธ์ในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากเดิมเมื่อมีราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคตั้งสำนักงานจำนวนมาก และการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการเหล่านั้นก็มีความซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้เนื่องจากด้วยเงื่อนไขของระบบบประมาณที่ลงมาตามกระทรวง ทบวง กรม ทำให้แต่ละหน่วยงานไม่สามารถจะบูรณาการโครงการที่มีความสอดคล้องกันได้ ดังนั้น ความได้เปรียบน้อยยิ่งเห็นได้ชัด เมื่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการกิจการจัดบริการสาธารณะ คือ ความสามารถในการบูรณาการความต้องการ และโครงการให้สอดคล้องและตอบสนองได้อย่างทันท่วงที

6) ส่งเสริมพื้นฐานประชาธิปไตยผ่านการเรียนรู้ โดยการกระทำหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย “การปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้จัดให้มีการกระจายการกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยถือว่าการกระจายอำนาจมิได้เป็นเป้าหมาย

2.9 ข้อดีข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ (โภวิทย์ พวงงาม. 2550 : 53 - 54)

2.9.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

- 1) ได้รับการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งทิศทางการกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นขั้นเป็นตอน
- 2) มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบประชาธิปไตย ภายใต้รูปแบบสภาผู้แทนราษฎร
- 3) การออกแบบเมืองต่าง ๆ เพื่อความคุณและกำหนดแนวปฏิบัติจากรัฐบาลส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหน้าที่ และศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคลังทำให้ไม่เกิดปัญหาด้านภาระหนี้สิน

2.9.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

- 1) ความแตกต่างหลากหลายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสูง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านฐานะและศักยภาพอย่างมาก
- 2) ขาดกลไกทางการเมืองและการบริหารที่จะช่วยสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้การร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดเล็ก ร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะสามารถเกิดขึ้นได้
- 3) ขาดศักยภาพ โดยเฉพาะด้านการคลังและบุคลากร เนื่องจากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำ และแหล่งรายได้สำคัญมิได้มาจากภายในของท้องถิ่นโดยตรง ในขณะเดียวกันบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถด้านการคลังอีกด้วย

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการบริหารราชการหรือการปกครองย่อขึ้นแบบหนึ่ง ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในระดับหนึ่งสำหรับการบริหารงาน ทั้งนี้ต้องเป็นไปภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นจึงเหมือนเป็นรากฐานของ การปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เมื่อจากผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นยอมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นคือว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีผลทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท เช่นได้ว่าจะสามารถ

ตอบสนองความต้องการ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงประเด็นปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. การปักครองห้องถินรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปักครองห้องถินรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เกตุการณ์ในการร่างกฎหมายขัดตั้งเทศบาลในระยะแรก (กุลธน ธนาพงศ์ 2531 : 329) มี 2 ประการคือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณูปะ และเป็นสถานบันสอนประชาชิปไทยให้กับประชาชน

3.1 ประวัติการปักครองห้องถินรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

ประวัติการปักครองห้องถินรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย เริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำวิธีการปักครองห้องถินรูปแบบเทศบาลแต่บางส่วนมาใช้ในรูปแบบสุขาภิบาลก่อน โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในห้องถิน สุขาภิบาลที่จัดขึ้นเป็นแห่งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ร.ศ. 116 โดยให้มีหน้าที่ 4 ประการ คือ ทำลายขยะ ขยะอุดฟอย การจัดเติมที่ถ่ายปัสสาวะและอุจจาระของประชาชนทั่ว ๆ ไป จัดการห้ามต่อไปในภายหน้าอย่างไร้ปลูกสร้างหรือซ้อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ บนข้ายสิ่งโถโทรศ และรำคาญของมหานชนให้พื้นไปเสีย แต่การสุขาภิบาลในยุคนี้รายฐานร่มมีส่วนเข้าดำเนินงานเองเพียงผู้บริหารงานสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการประจำ คือ เป็นเสนอبدีกระทรวงนครบาล สุขาภิบาลไทยเริ่มแรกจึงไม่มีลักษณะเป็นเทศบาล แต่ก็นับได้ว่าเป็นตัวอย่างในการที่จะมองอันนาไปแก่ห้องถินเป็นลำดับถัดไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) ได้จัดทดลองที่ตำบลบ้านตลาดท่าคลอม แขวงเมืองสมุทรสาคร ในการจัดการสุขาภิบาลท่าคลอมนั้นมีลักษณะพิเศษ กล่าวว่าคือ ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นก่อน โดยประชาชนเป็นผู้รับไว้เงินกันสร้างถนนและสร้างส้าน้ำขึ้น แล้วประชาชนได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปเปิดในงานนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงพระราชนก恩กษัย์โรงร้านสำหรับนำร่องท่าคลอม การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าคลอมนี้ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปักครองห้องถินระบบ

เทศบาลที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มดังที่จะเห็นจากพระราชดำรัสตอบในการเปิดถนนสายบ้านคลาดท่าคลอม ของพระบาทสมเด็จพระปุลลอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า "... เมืองนี้ได้เป็นผู้ที่พยายามทำแบบโดยลำพังรายฎูรในท้องถิ่นเป็นครั้งแรก"

การจัดสุขาภิบาลท่าคลอมในครั้งนั้น ได้ประโภชน์เป็นที่พึงพอใจ รัฐบาลมองเห็นความสำคัญของการจัดสุขาภิบาล เพราะสามารถดึงเอารายฎูรเข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการเพื่อสนับสนุนต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นอื่น ๆ โดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น วางระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ให้จัดตั้งในบางท้องที่ ตามที่พระมหากษัตริย์จะทรงนิ้วพระราชดำริเห็นสมควรเท่านั้น เมื่อได้มีประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้วจึงใช้บทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 นั้นคับ

การจัดตั้งสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 นั้น มีลักษณะคล้ายเทศบาล ผิดแต่จะเข้าหน้าที่ในการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารงานของสุขาภิบาล เป็นคณะกรรมการ ผู้ว่าการเมือง ปลัดสุขาภิบาล นายอำเภอห้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล กำนัน นายตำบล และกำนันในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการ จะเห็นได้ว่าเข้าหน้าที่ในการดำเนินงานนั้น เป็นข้าราชการผู้มีอำนาจ ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งนับว่า เป็นการจัดการปกครองท้องที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครอง ตนเองในครั้งนั้น ยังไม่บังเกิดผลเป็นที่พอใจของรัฐบาลในสมัยสมบูรณ์ญาสิทธิราชย์ รัฐบาลได้พยายามหาทางที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นให้ได้ผลเป็นที่พอใจมากกว่าเดิม จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเมื่อ พ.ศ. 2470 ให้ไปดูการเทศบาลในต่างประเทศ มีนายอาร์ติ เกรก ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงเกษตรและน้ำ เป็นประธานในการไปดูการเทศบาลในประเทศไทยเดียว เช่น สิงคโปร์ ชวา จ่องกง และพิลิปปินส์ และการไปดูการเทศบาลของคณะกรรมการชุดนี้ ก่อให้เกิดความคิดในการจัดรูปแบบการปกครองระบบเทศบาลขึ้นแก่ รัฐบาลสมัยนั้น ทั้งนี้โดยพิจารณาจากรายงานการปรับปรุงสุขาภิบาลที่นายเกรกเสนอรัฐบาล ซึ่งมีสาระสำคัญว่า "การเปิดเทศบาลนั้นทำง่าย เพรารายฎูรต้องการก้าวหน้าอยู่แล้ว"

ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่เทศบาลนั้น นายเกรกเสนอว่า ในการจัดตั้งเทศบาลเริ่มแรกนั้น ประชาชนย้อมจะบังไนรู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองมากนัก รัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมให้มากก่อน โดยความรับผิดชอบและการควบคุมการเงินให้สนับสนุนซึ่ง

เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมและควรให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมของ
กระทรวงมหาดไทย โดยจัดตั้งกรมควบคุมเทศบาลขึ้น บรรดาเทคโนโลยีดิจิทัลได้ตรา^ก
ขึ้น ให้อธิบดีได้การควบคุมของรัฐบาลตลอดจนงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเดียก่อน สำหรับสภากเทศบาลนั้น ควรจะเป็นสภาพสม
ระห่วงซึ่งการกับประชาชน คือให้ช้าลง ๆ เป็นประชาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุข
จังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากรายชื่อเป็นสมาชิก ในส่วนที่
เกี่ยวกับขั้นของเทศบาลนั้น นายครุเสนาให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้นโดยอาศัยหลัก
รายได้และจำนวนรายชื่อ คือ เทศบาลชั้น 1 ต้องมีรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป รายชื่อ 8,000
คน เทศบาลชั้น 2 ต้องมีรายได้ 10,000 บาทขึ้นไป รายชื่อ 4,000 คน และเทศบาลชั้น 3
ต้องมีรายได้ 5,000 บาท รายชื่อ 2,000 คน ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท
เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การบริหารของราชการ

รัฐบาลสมัยนี้ได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ก็ได้ตั้ง
คณะกรรมการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2473 แต่พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ไม่
ทันได้ประกาศใช้ ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เสียก่อน
พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ก็เป็นอันพ้นไปด้วย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วรัฐบาลของ
คณะผู้ก่อการยึดมอจเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่น^ก
มากขึ้น ดังนั้น ในการตรากฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารแห่นั่นจึงได้บัญญัติให้มี
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารแห่นั่นด้วย กล่าวคือตาม พ.ร.บ.
ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 "ได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการ
บริหารแห่นั่นออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่น รูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้" ได้แก่ เทศบาลตำบล
เทศบาลเมือง เทศบาลนคร (นครบาล) และสหเทศบาล ในการจัดตั้งระเบียบและการปกครอง
เทศบาลรูปปั้ง ๆ เหล่านี้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นหลักการ

การจัดการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล ได้เริ่มขึ้นอย่างแท้จริงเมื่อได้
ประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัตินี้ ได้แก้ไขรูปแบบ
การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยในสาระสำคัญ และได้ตราเขียนภาษาหลังที่
ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองจากระบบสมบูรณ์ยาสิทธิราชย์มาเป็นระบบประชาธิปไตย
โดยกฎหมายฉบับนี้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อ นับได้ว่า

เป็นการปกครองที่ต้องด้วยอุดมคิดของประชาชนไปโดยที่ว่า เป็นการปกครองของประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาชนเป็นหัวผู้บริหาร และผู้ควบคุมการบริหารเพื่อประโยชน์แก่ ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

เหตุผลหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นนี้ เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าทางการปกครอง คือ ต้องการให้การปกครองระบบเทศบาลเป็นบันไดขั้นต้น เพื่อฝึกฝนให้ประชาชนคุ้นเคยและเข้าใจการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบแผนรัฐสภาตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล กำหนดครูปการปกครองในลักษณะที่จำลองมาจากรูปการปกครองประเทศ ด้วยวิธีซัดให้มีองค์การปกครองอย่างระบบรัฐสภาควบคุม กล่าวคือ มีสภาเทศบาลอันเป็นองค์การปรึกษา และมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งรับผิดชอบและอยู่ในความควบคุมของสภาเทศบาล

นอกจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลทางการปกครองด้วย คือ ก่อตั้งเทศบาลขึ้นเพื่อเป็นสถานบันท้องถิ่นที่นำนโยบายระดับชาติไปสู่ประชาชนในระดับท้องถิ่น และมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินบริการสาธารณูปการตามที่รัฐบาลอนุญาตให้จัดทำและจัดบริการสาธารณูปการที่เห็นว่าสมควรจะจัดทำหรือสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนี้ เทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เมื่อ พ.ศ. 2478 มีจำนวนทั้งสิ้น 44 แห่ง เป็นสุขาภิบาลแต่เดิมได้รับยกฐานะเป็นเทศบาล 33 แห่ง และเป็นท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ 11 แห่ง (ทวี พันธุ์สวัสดิ์. 2537 : 164 - 165)

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นที่นมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลและเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์บ้านเมืองรวมเป็น 12 ฉบับ

3.2 ความสำคัญของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ columbus บริหารและสามารถเทศบาล เป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น ซึ่งรับรู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี การบริหารงานของเทศบาลย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น เพราะเป็นการทำงานโดยคนในท้องถิ่นเอง ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมาก ประการ ดังนี้ (ปรัชญา เวลาชช์. 2532 : 30 - 31)

3.2.1 เทคโนโลยีบุคลากรเป็นของตนเอง คือ พนักงานเทศบาลและลูกจ้างซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ ที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาได้ดีที่สุด

3.2.2 เทคโนโลยีได้เป็นของตนเอง ทั้งจากภายในที่จัดเก็บได้และจากภายนอก อนุญาตให้เทศบาลสามารถนำเงินรายได้ังกล่าว ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่และตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่น และทันต่อความจำเป็น เป็นผลให้เกิดความพึงพอใจต่อการทำงานของเทศบาล

3.2.3 การพัฒนาท้องถิ่น โดยตัวแทนของท้องถิ่นของบ่มสอดคล้องกับหลักการและแนวทางในระบบประชาธิปไตย เทศบาลเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนโรงเรียนทางการเมืองที่ฝึกฝนให้คนในท้องถิ่น ได้เรียนรู้การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติ และเรียนรู้ที่จะพัฒนาการเมืองการปกครอง เพาะเป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในส่วนตัวและส่วนรวมต่อไป

3.2.4 เทศบาลเป็นหน่วยงานที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้เป็นอย่างดี เมื่อจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นการมอบหน้าที่แก่งานของรัฐบาลให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง สามารถตัดสินใจในการใช้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ได้ตามแนวทางและวิธีการที่คนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น

3.2.5 เทศบาลจะถูกยกย่องเป็นสูญร่วมปัญหาท้องถิ่นที่มีคุณค่า เมื่อจากบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานในเทศบาลนี้ จะได้ฝึกฝนตนเองจนเกิดความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน และพัฒนาสังคมให้เรียกว่าหน้าต่อไป

3.3 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล มี 3 ประการคือ

- 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
- 3) ความสามารถในการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลคังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

3.3.1 เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1) มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป

3) ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

3.3.2 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

ห้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลาง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่อื่นประกอบ ส่วนห้องที่ที่มิใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) เป็นห้องที่ที่มีพลดเมือง ตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป

2) รายจูรออยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันด้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

4) มีพระราชบัญญัติฯ ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3.3.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

1) เป็นห้องที่ที่มีพลดเมือง ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2) รายจูรออยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันด้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

4) มีพระราชบัญญัติฯ ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

การยกฐานะของเทศบาลขึ้นอยู่กับรายได้และประชารัฐเป็นหลัก ในพระราชบัญญัติการจัดตั้งเทศบาลมิได้กำหนดว่า การยกฐานะเทศบาลต้องทำตามลำดับ กล่าวคือ เทศบาลตำบลอาจยกฐานะขึ้นไปเป็นเทศบาลนครได้เลย หากปรากฏว่าพื้นที่นั้น ๆ เข้าข่ายกฎหมายที่การจัดตั้งเทศบาลนคร

3.4 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สถาบันเทศบาลและนายกเทศมนตรี

3.4.1 สถาบันเทศบาล สถาบันเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสถาบันเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสถาบันท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 สมาชิกสถาบันเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสถาบันเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ระหว่างจำนวน 12 ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน

สถาบันเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน

สถาบันเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

อำนาจหน้าที่ของสถาบันเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

1) เลือกประธานสถาบัน และรองประธานสถาบันเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ตั้ง หรือมีมติให้ประธานสถาบันแต่ตั้ง หรือรองประธานสถาบันเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

2) เลือกสมาชิกสถาบันเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ ของสถาบันเทศบาลและเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสถาบันเทศบาล

3) รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นาขกได้แจ้งไว้ต่อสถาบันเทศบาลเป็นประจำทุกปี

4) ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

5) ในที่ประชุมสถาบันเทศบาล สมาชิกสถาบันเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ

6) ในการณ์กิจการอื่นใด อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาล หรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสถาบันเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสถาบันเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสถาบันเทศบาลยื่นมติ

สิทธิออกเสียงประชาชนดี การออกเสียงประชาชนคืนให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สถาบันทางศึกษาหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

3.4.2 นายกเทศมนตรี กฤษณาวยาว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองแต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3.4.2.1 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบาลบัญญัติและนโยบาย

- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความ

เรียบร้อย

- 5) รักษากรณีให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

3.4.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาล ที่ปฏิบัติงานประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหารไปปฏิบัติ โดยมี

ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย
ระเบียบแบบแผนและนโยบายเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาพเทศบาลและคณะ
เทศมนตรี เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการ
เจ้าหน้าที่ งานทะเบียนรายถาวร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มิได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด
โดยเฉพาะ

2) สำนักการคลัง / กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมคุณภาพสุ่มและทรัพย์สินของเทศบาล
ประกอบด้วย งานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้
งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

3) กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำ ช่วยเหลือ
ด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล และรักษา¹
ความสะอาด งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่
เกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน

4) สำนักการช่าง / กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับ
การควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้า
สาธารณสุข งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแผน
งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

5) สำนักการศึกษา / กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนิน
กิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานการศึกษานอก
โรงเรียน รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน

6) กองและฝ่ายวิชาการแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการ
และการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผนงานวิจัยและ
ประเมินผล งานนิติการ การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

7) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมคุณภาพและรับผิดชอบ
การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

8) กองหรือฝ่ายซุ้มภูมิภาค มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลพร้อมนำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วยงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุงงานโรงงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและ การตรวจสอบการนำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

9) กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษายาบาลประชาชน ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหารการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลและศูนย์บริการสาธารณสุข (กองหรือฝ่ายการแพทย์จะจัดตั้งขึ้นเฉพาะเทศบาลนคร ซึ่งมีรายได้เพียงพอสำหรับการจัดสร้างโรงพยาบาลและการบริหารงาน)

10) กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวางแผนท่อประปา งานบำบัดน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้จากการประปา

11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงิน และควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

12) หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียน รายฎร งานป้องกันและสาธารณภัย การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่าง การประปา แขวงเป็นหน่วยงานย่อยที่ขั้ล่องรูปแบบเทศบาล เพื่อรับความเจริญเติบโตของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ซึ่งจะสามารถจัดตั้งแขวงได้ในกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร มีประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

กล่าวโดยสรุป ก็คือ โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สถาบันเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยสถาบันและนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนี้ ได้จำลองมาจากการปกครองระบบชนเผ่าที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ ในอนาคตประเทศไทยจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลที่ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดย พนักงานเทศบาลก็แตกต่างกันไปตามลักษณะของเทศบาล เทศบาลใดมีประชากรหนาแน่น การให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมากตามไปด้วย และเทศบาลเอง ก็สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จนเป็นจังหวัดเทศบาลครึ่งได้ เช่น เทศบาลนครของแก่น เทศบาลกรุงเทพมหานคร เป็นต้น



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่มา : โภวิทย์ พวงงาม, 2550 : 11

3.5 หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับ หรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50/53/56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ป้องกันและระจับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้รายจูดได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ งานประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล 	<ol style="list-style-type: none"> มีหน้าที่เข่นเดียวกับเทศบาล ตำบล ตามข้อ 1-9 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงพยาบาล ให้มีและบำรุงสถานที่ ให้มีและบำรุงรักษาน้ำ ระบบน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานศินเชื่อ ท้องถิ่น 	<ol style="list-style-type: none"> มีหน้าที่เข่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8 ให้มีและบำรุงสาธารณูปโภค กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัย ในร้านอาหาร โรงอาหาร โรงแรม ฯลฯ และสถานบริการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและความคุ้ม ตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและท่าожค์ การวางผังเมือง และควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

**ตารางที่ 2 หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51/54/57**

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดดื่มหรือการประปาให้มีโรงฆ่าสัตว์ 2. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 3. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 4. บำรุงและส่งเสริมการทำนาหากินของรายถูร 5. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 8. เทศพาณิชย์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาดท่านเทียนเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำนาหากินของรายถูร 3. ให้มีและบำรุงการลงเคราะห์มารดาและเด็ก 4. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 5. ให้มีสาธารณูปการ 6. จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 7. จัดตั้งและบำรุงรักษาโรงเรียนอาชีวศึกษา 8. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 10. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาด 11. เทศพาณิชย์ 	<p>มีหน้าที่เข่นเดียวกัน กับเทศบาลตามข้อ 1-12</p>

3.6 รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ มีการบริหารงานคลังเป็นของตนเอง
ซึ่งพอกจะแยกรายละเอียดให้เห็นได้ ดังนี้

3.6.1 รายได้ของเทศบาล

- 1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่กฎหมายกำหนดไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศบาลเดิมชัย
- 5) พันธบัตรหรือเงินถูก ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 6) เงินถูกจากการตรวจ ทบทวน กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทกิจให้
- 9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.6.2 รายจ่ายของเทศบาล มีดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าใช้
- 3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- 8) เงินอุดหนุน
- 9) รายจ่ายอื่น ๆ ตามข้อผูกพัน หรือกฎหมาย หรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

3.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ

ตั้งต่อไปนี้ (สายัณฑ์ ภิรมย์กิจ. 2547 : 19)

3.7.1 ภูมิหลังในการปักครองตนเอง เทศบาลเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนปักครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลเกิดขึ้นจากการหยับยื่นให้ของผู้มีอำนาจ มีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ขาดจิตสำนึกในการปักครองตนเอง เช่น การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของเทศบาล ประชาชนไม่ศรัทธาในการทำงานของพนักงานเทศบาล ประชาชนเมื่อหน่ายต่อพุทธิกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่เห็นแก่ตัวและพวกรหองที่เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

3.7.2 ประสิทธิภาพในการบริหารมีน้อย มาจากสาเหตุของการสร้างบุคคลเข้าทำงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าคุณธรรม การบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมข้าราชการอื่น ๆ การทำงานของเทศบาล ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ ฝ่ายบริหารขัดแย้งกับฝ่ายนิตินัยปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผล ไม่ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง ขัดแย้งกันในการแบ่งตำแหน่ง หรือแบ่งชิ่งผลประโยชน์ทางการเมือง คณะผู้บริหารขาดความรู้และทักษะในการบริหารงาน จึงมักทำตัวเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นนักบริหารงาน เช่น การสร้างพวกรหอง การแสวงหาอำนาจ การแทรกแซงการทำงานของราชการประจำโดยใช้อำนาจของตนบังคับ หรือโน้มน้าวพนักงานประจำทำตามความต้องการของตนเอง โดยไม่ยึดผลประโยชน์ของประชาชน และความถูกต้องตามเจตนารามณ์ของกฎหมาย จำนวนสมาชิกมีมากเกินไป อาจเกิดความขัดแย้งทางด้านความคิด ได้ง่าย และต้องเสียเงินประมาณจ่ายค่าตอบแทนจำนวนมาก

3.7.3 โครงสร้างของเทศบาลไม่เหมาะสม เทศบาลมีหลายระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และแต่ละระดับมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนขึ้นได้ ความรับผิดชอบของเทศบาลและรัฐบาล ซึ่งไม่แน่ใจ ขัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายใดดำเนินการ

3.7.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อเทศบาลมีน้อย ทำให้ขาดแรงหนุนในการทำงาน ประชาชนจะคิดเสมอว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล ส่งผลให้ประชาชนไม่คิดช่วยเหลือตนเอง ทำให้เป็นภาระแก่เทศบาลและเกิดความไม่เชื่อมโยง ไม่ต่อเนื่องในการทำงาน

3.7.5นโยบายของรัฐบาลไม่แน่นอน บางรัฐบาลให้ความสำคัญแก่เทศบาล แต่บางรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญจึงขาดความต่อเนื่อง

3.7.6 ปัญหาการคลังเทศบาล รายได้ของเทศบาลมีน้อย ไม่พอ กับรายจ่าย ต้องหึงงบอุดหนุนจากรัฐบาล มีความล่าช้าในการส่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้เทศบาล

4. การดำเนินงานในรูปแบบของเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดตั้งขึ้นตามนโยบายเพื่อกระจายอำนาจจากรัฐบาลหรือส่วนกลางให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามาร่วมการแก้ไขปัญหาและสนับสนุนความต้องการของตนเอง เมื่อตนกับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติตาม อันเป็นภารกิจประจำซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.1 โครงสร้างของการบริหารงานในรูปแบบของเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบล เป็นดังต่อไปนี้

4.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับ

การเลือกตั้งจากราษฎร จำนวน 12 คน โดยมีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน

รองประธานสภาเทศบาลจำนวน 1 คน และเลขานุการสภาเทศบาลซึ่งแต่งตั้งจากปลัดเทศบาล

4.1.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจาก

การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีอีกไม่เกิน 1 คน

4.1.3 พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติตาม ตามแผนภูมิที่ 2

4.2 บริบทเทศบาลตำบลลังหัวดหนองคาย

จังหวัดหนองคายมีเนื้อที่ประมาณ 7,332.280 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 4.5 ล้านไร่ ลักษณะเป็นรูปปายเรียวกວัด ไปทางล่างน้ำไหล มีความกว้างจากทิศเหนือไปทิศใต้ประมาณ 25 กิโลเมตร ความยาวจากทิศตะวันตกไปทิศตะวันออก ประมาณ 330 กิโลเมตร ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 616 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 2 แห่ง คือแขวงกำแพงครรเชียงจันทน์ และแขวงบล็อกคำไซ อำเภอและกิ่งอำเภอตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงตรงข้ามสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 10 อำเภอ ตัวเมืองหนองคายตั้งอยู่ตรงข้ามแขวง

คำเพงนครเวียงจันทน์ เมืองหลวงของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อาณาเขตติดต่อกับจังหวัดໄກສ៊ែតីេង ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นพรมแดน

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอวนนิวาส จังหวัดสกลนคร อำเภอบ้านคุณ อำเภอเพญ และอำเภอบ้านผือ จังหวัดอุดรธานี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอบ้านแพง จังหวัดหนองบัวฯ

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอปากช่องและอำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย

4.2.1 ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ

จังหวัดหนองคายมีลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูง ป่าทึบและภูเขา ประกอบด้วยดินน้ำดำราดลายสาย ประกอบกับจังหวัดหนองคายตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ซึ่งไหลผ่านอำเภอเกือบทุกอำเภอของจังหวัดหนองคาย คือ อำเภอสังคમ อำเภอเชียงใหม่ อำเภอท่าบ่อ อำเภอเมือง อำเภอโพนพิสัย อำเภอรัตนวาปี อำเภอปากคาด อำเภอปึงกาง อำเภอปุ่งคล้า และอำเภอปึงโขงหลง จึงทำให้เกิดประโยชน์ในด้านการเกษตรกรรมและการอุปโภคบริโภคเนื่องจากเป็นที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำโขง สภาพดินฟื้娑าอากาศโดยทั่วไปแบ่งเป็น 3 ฤดู คือ ฤดูร้อน ฤดูฝน และฤดูหนาว

4.2.2 การปกครองและประชากร

จังหวัดหนองคายแบ่งการปกครอง ออกเป็น 17 อำเภอ กับ 4 ตำบล อำเภอ 115 ตำบล 1,313 หมู่บ้าน เทศบาล 19 แห่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) 107 แห่ง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 895,983 คน ชาย 450,481 คน หญิง 445,502 คน โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม มีสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ คือ วัดหินหมายเป็นวัดโพธิ์ชัย ท่าเสด็จ สะพานมิตรภาพไทย - ลาว วัดพระธาตุบังพวน และงานประจำปีของจังหวัด คือ งานลอยเรือไฟบูชาพระธาตุกลางน้ำและชนบังไฟพญานาคในวันขึ้น 15 ค่ำ เดือน 11 ซึ่งตรงกับเทศกาลออกพรรษา

4.2.3 เทศบาลตำบล

เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยทั่วไป เทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาล หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนทำหน้าที่

บริหาร และสภากเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ที่รายได้ในเขตเทศบาล เลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขต เทศบาลตำบล มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนนและ ท่าเรือ คันเดิง และถ้ำกัย จัดการศึกษา ให้บริการสาธารณสุข สังคมส่งเสริมฯ และรักษา วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่น ๆ ได้ตามสมควร เทศบาลตำบลโดยทั่วไปมีร่องรอยที่ตั้งอยู่ แต่เขตเทศบาลอาจ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบล พื้นที่ตำบลนอกเทศบาล (นอกเขตเมือง) จะอยู่ในความ คุ้มครองขององค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสำหรับ พื้นที่ชนบท) บางครั้งเทศบาลตำบลอาจครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลอื่นที่อยู่ข้างเคียง หากท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลเจริญเติบโตขึ้นจนมีประชากรถึง 10,000 คน และมีรายได้ พอกว่า ก่อจ้างได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับ เมืองขนาดกลาง) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระมากขึ้น และเขตเทศบาลก็อาจขยาย ออกไปตามชุมชนเมืองที่ขยายตัวโดยขบวนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ข้างเคียงที่ กล้ายกออกจากชนบทเป็นเมือง

จังหวัดหนองคาย มีเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตาม พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 จำนวน 19 แห่ง ได้บริหารงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องดำเนินการ ภายใต้โครงสร้างของเทศบาลตำบล ได้แก่

1. เทศบาลตำบลหนองสองห้อง
2. เทศบาลตำบลเวียงคุก
3. เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย
4. เทศบาลตำบลหาดคำ
5. เทศบาลตำบลโนนสา
6. เทศบาลตำบลโนนพิสัย
7. เทศบาลตำบลบึงกาฬ
8. เทศบาลตำบลวิเศษฐ์
9. เทศบาลตำบลหนองเขียง
10. เทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่
11. เทศบาลตำบลท่าสะอาด

12. เทศบาลตำบลครีพนา
13. เทศบาลตำบลสังคม
14. เทศบาลตำบลโซ่พิสัย
15. เทศบาลตำบลพรเจริญ
16. เทศบาลตำบลอนุญานาง
17. เทศบาลตำบลปากคาด
18. เทศบาลตำบลบึงโขงหลง
19. เทศบาลตำบลครีวีໄລ

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

5.1 ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับความคิดเห็นไว้ ดังนี้ นันแนลลี่ (Nunnally. 1959 : 9 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปุลูก. 2542 : 13) ได้ให้ความเห็นว่า ทั้งความคิดเห็นและทัศนคตินั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปที่เกี่ยวกับตัวเราและความคิดเห็นนั้น บังจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgement) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินี้ใช้กันมากในเรื่องเกี่ยวกับ ความรู้สึก (Feeling) ความสามารถ (Perference) และสรุปได้ว่า เรามักใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าทัศนคติ

เอ็นบี แก滕เบนบี และเวคฟิลด์ (Henbe. Gatenby and Wakefield. 1968 : 59 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความเชื่อหรือการลงความคิดเห็น ที่ไม่ได้เป็นความรู้อันแท้จริง หรือความเห็นในบางอย่างที่อาจเป็นจริงได้ ชิงเกล และสเนลล์ โกรฟ (Engle & Snellgroe. 1969 : 46 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 113) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นการแสดงออกค้านเจตคติที่ออกมานะเป็นคำพูด เป็นการสรุป โดยลงความเห็นโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่เดิม

โคลोซ่า (kolosa. 1969 : 35 ; อ้างถึงใน สนธยา พลศรี. 2542 : 114) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคล ในอันที่จะพิจารณาถึง ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผลลัพธ์ใดลัพธ์หนึ่งจากการณ์แวดล้อม (Circumstance) หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากการณ์โน้ม

เลิบง (Predisposition) ความโน้มเอียงที่ทำให้บุคคลปฏิบัติตาม ซึ่งเรียกว่า โครงสร้างทัศนคติ (Attitude Structure) ดังนั้น ทัศนคติจึงเป็นพื้นฐานของความคิดเห็น และมีอิทธิพลต่อการแสดงออก ต่อทัศนคติ คือ ความโน้มเอียงในการแสดงออกของบุคคลต่อบุคคลอื่น ไม่ว่า จะเป็นในทางบวกหรือทางลบ

โคลเลส尼克 (Kolesnik. 1970 : 78 ; อ้างถึงใน เสนะ ติ耶ว. 2543 : 52) ได้ให้ ความหมายความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแปลความหมาย (Interpretation) หรือการลงความคิดเห็นที่เกิดจากข้อเท็จจริง ซึ่งแต่ละบุคคลคิดว่าถูกต้อง แต่คนอื่น ๆ อาจไม่เห็นด้วยทุกคนก็ได้ ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้งและเป็นความคิดเป็นเฉพาะอย่าง และมือญี่เป็นเวลาอันสั้นเรียกว่า Opinion เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่คั่งอยู่บนரากฐานของพยานหลักฐาน ไม่เพียงพอ แก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย เกิดขึ้นง่ายและสลายตัวเร็ว

ดันแคน (Duncan. 1971 : 98 ; อ้างถึงใน เสนะ ติ耶ว. 2543 : 52) ความคิดเห็น เป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสินใจ โดยบุคคล ซึ่งอาจจะไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็น เช่นนี้ไม่สามารถที่จะทดสอบความรู้และความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปนี้อาจมีความคิดเห็นแตกต่างออกไป

กรีค การ์เตอร์ วี (Good Cater V. 1973 : 67 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปุกุ. 2542 : 13) ได้ให้ความหมายความคิดเห็น หมายถึง ความนึกคิด ความรู้สึกประทับใจ ความเชื่อ การตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ เป็นสิ่งที่ Besst. (1977 : 45 ; อ้างถึงใน เสนะ ติ耶ว. 2543 : 52) ความคิดเห็นเป็น การแสดงทางด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด

ฟอร์สเตอร์ (Forster. 1993 : 23 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปุกุ. 2542 : 16) สรุปเกี่ยวกับความคิดเห็นว่า มีมูลเหตุ 2 ประการคือ ประสบการณ์ที่บุคคลมีต่อสิ่งของ บุคคล บุคคลจะ เรื่องราวต่าง ๆ หรือสถานะความคิดเห็นเกิดขึ้นในตัวบุคคล จากการได้พบเห็น ความคุ้นเคย อาจถือได้ว่าเป็นประสบการณ์ตรงและการได้ยินได้ฟัง ได้เห็นรูปถ่ายหรือ อ่านจากหนังสือ โดยไม่ได้พบเห็นของจริงถือว่าเป็นประสบการณ์ทางอ้อม ระบบค่านิยมและ การตัดสินค่านิยม เมื่อongจากกลุ่มชนแต่ละกลุ่ม มีค่านิยมและการตัดสินค่านิยมไม่เหมือนกัน คนแต่ละกลุ่มจึงมีความคิดเห็นในสิ่งต่าง ๆ แตกต่างกัน

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2520 : 3) ได้ให้ความหมาย ความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออกด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้น มักมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิริยาอย่างยิ่งต่อสถานการณ์

เรื่องเวลาที่ แสงรัตน์ (2522 : 20) ได้ให้ความหมาย ความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการแสดงออก ทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อม การแสดงความคิดเห็นนี้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้

สุโท เจริญสุข (2524 : 58) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นสภาพความรู้สึกด้านจิตใจที่เกิดประสบการณ์และการเรียนรู้ของบุคคล เป็นผลให้บุคคลมีความคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะที่ชอบไม่ชอบหรือเลย ๆ

พชนี วรกริน (2526 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติซึ่งเป็นความรู้สึก ความคิด ความเชื่อ ต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะชอบหรือไม่ชอบ

สุชา จันทร์เอม (2527 : 8) ให้ความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า เป็นความรู้สึกของบุคคล แต่เป็นลักษณะที่ไม่ถูกซึ่งเท่ากับทัศนคติ คุณธรรมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน และความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ

ปราสาท หลักศิลา (2529 : 399) สรุปว่า นติหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ของคนเรา นั้น เกิดได้จากการพบปะสัมผัสร์คประจำวันของคนเรา แต่คนเรามีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลทำให้คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นกับเหตุการณ์นั้น

ราชบัณฑิตสถาน (2543 : 246) ได้ให้ความหมายความคิดเห็นไว้ว่า เป็น ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริง จากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้ว่าไม่ได้อาศัยหลักฐาน พิสูจน์ยืนยันได้เสนอไป

จากความหมายดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนี้คิด ความเชื่อ และการตัดสินใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม เป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละบุคคลอาจจะเป็นที่ยอมรับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น

5.2 การจำแนกประเภทความคิดเห็น

เรมเมียร์ (Rammer, 1954 : 36 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงนุญปุลก. 2542 : 12) ได้กล่าวว่า ความคิดเห็น มีอยู่ 2 ประเภท คือ

5.2.1 ความคิดเห็นเชิงวงศุด เชิงลบสุด (Extremeness) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางวงศุด ได้แก่

ความรักงานหลังทาง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี่รุนแรง และเปลี่ยนแปลงยาก

5.2.2 ความคิดเห็นเกิดจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่นความรู้ ความเข้าใจในทางที่คิด ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ ความเข้าใจในทางไม่คิด ได้แก่ ไม่ชอบ รังเกียจ ไม่เห็นด้วย เป็นต้น

5.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดการแสดงความคิดเห็น ดังนี้

ออสแคมป์ (Oskamp, 1977 : 34 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปุลูก. 2542 : 18) ได้กล่าวสรุปถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความคิดเห็นดังนี้คือ

5.3.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและสิ่ริร่าง คือ อวัยวะต่าง ๆ ของบุคคล ที่ใช้รับรู้ความผิดปกติของอวัยวะสัมผัส ความบกพร่องของอวัยวะสัมผัส ซึ่งมีผลต่อความคิดเห็นที่ไม่ดีต่อบุคคลภายนอก

5.3.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล คือ บุคคลได้ประสบกับเหตุการณ์ด้วยตนเอง การกระทำด้วยตนเองหรือได้พบเห็น ทำให้บุคคลมีความฝังใจและเกิดจากความคิดเห็นต่อประสบการณ์เหล่านั้นต่างกัน

5.3.3 อิทธิพลของผู้ปกครอง คือ เมื่อเป็นเด็กเล็ก ผู้ปกครองจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและให้ข้อมูลแก่เด็กได้มาก ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดเห็นของเด็กด้วย

5.3.4 ทัศนคติและความคิดเห็นของกลุ่ม คือ เมื่อบุคคลเจริญเติบโต ย่อมจะต้องมีกลุ่มและสังคม ดังนั้นความคิดเห็นของกลุ่มเพื่อน กลุ่มอ้างอิงหรือการอบรมสั่งสอนของโรงเรียน หน่วยงาน ที่มีความคิดเห็นเหมือนหรือแตกต่างกัน ย่อมจะมีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลด้วย

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นของแต่ละคนเกิดขึ้นจากหลากหลายปัจจัย เช่น เกิดจาก การเลี้ยงดู เกิดจากสภาพแวดล้อม จากเพื่อน จากคนใกล้ชิด และสังคมรอบข้าง ความคิดเห็นบางอย่างสามารถเปลี่ยนแปลงได้ เมื่ออายุและประสบการณ์ชีวิตมากขึ้น รวมทั้งการได้รับข้อมูล ข่าวสารหรืออิทธิพลของสังคมขนาดใหญ่

5.4 การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best. 1977 : 71) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่วไป มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ บุคคลที่จะถูกวัดความคิดเห็นนั้น สิ่งเร้าและการตอบสนอง ซึ่งจะออกมากในระดับสูงต่ำ มา กันอย่าง วิธีการวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถาม เลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถาม สำหรับวัดความคิดเห็นนี้ ใช้การวัดแบบลิเคริร์ท โดยเริ่มด้วยการรวมหรือการเรียงเรียงข้อความ ที่เกี่ยวกับความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเดียวกันของเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนน จึงอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยม หรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

มอร์แกน และคิง (Morgan & King. 1971: 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญ ป. 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่า การที่จะให้การแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เข้าด้วยกันมาอ่านเพียงข้อความ หรือเพียงข้อความ แล้วถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า การวัดความคิดเห็นต้องประกอบด้วย บุคคล สิ่งเร้า และการตอบสนอง โดยที่นิยมกันส่วนมากมักใช้แบบสอบถาม ให้บุคคล เลือกตอบตามความคิดเห็นของตนเอง และคะแนนที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม จะแสดงเป็นจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ส่วนการแสดงความคิดเห็นทั่วๆ ไป อาจใช้การสัมภาษณ์หรือการสอบถามในลักษณะเพชญหน้ากัน ระหว่างผู้สอบถามกับผู้ตอบแบบสอบถาม

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พวงทอง วัฒนพิมล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง รูปแบบ ทิศทางการปกครอง และการบริหารงาน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลตำบลพระพุทธบาท อําเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ผลการศึกษาวิจัย พบว่า เทศบาลตำบลพระพุทธบาท อําเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี เป็นหน่วยบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบ โครงสร้างการปกครอง และการบริหารงาน ที่มี ประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในเขตเทศบาลได้ เป็นอย่างดี สำหรับด้านการคลังและปัญหาด้านโครงสร้างนั้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการ บริหารเทศบาล

ทรงพล ตุ้มทอง (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลศรีราชา อําเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เมื่อมองผล ในการพรวมของการดำเนินกิจกรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การทำหน้าที่ดีอื้อข่าว การเมืองเกี่ยวกับเทศบาลและการติดต่องานกับเทศบาลอยู่ในระดับต่ำ และในกรณีพิจารณา ระดับการมีส่วนร่วมแยกเป็นรายด้าน พบว่า ทุกกิจกรรมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ

เดชพล นิตสิน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยบทบาทของเทศบาลในการพัฒนา ท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า บทบาทของเทศบาลตำบลทั้ง 20 แห่งในจังหวัดราชบุรี มีแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางเดียวกันคือ การให้ความสำคัญในการพัฒนาด้าน บริการชุมชนและสังคมก่อน โดยเฉพาะแผนงานการเคหะและชุมชน โดยเน้นทางด้าน การก่อสร้างถนน ทางเดินท้าว ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณู ทั้งนี้เนื่องจากเป็นความต้องการ หลักที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการให้ทางเทศบาลดำเนินการพัฒนาเสียก่อน และพนปัญหา อุปสรรคในการดำเนินการ โดยสรุปเป็นภาพรวม ได้ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านงบประมาณ ในการพัฒนาของเทศบาลแต่ละแห่งมีความไม่ สมดุลกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ
2. ปัญหาทางด้านศักยภาพ ในการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น
3. ปัญหาการมีส่วนร่วม ในการช่วยกันพัฒนาท้องถิ่นซึ่งไม่คีเท่าที่ควร
4. ปัญหานุคติการ ในการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามภารกิจ ยังไม่เพียงพอต่อ การถ่ายโอนงานที่ให้เทศบาลดำเนินการ

พจนานุฯ คาดว่า (2546 : บกคดย่อ) ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ 8 ด้าน พบว่า มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการบำรุงรักษาารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และด้านการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการป้องกันและระจับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการให้รายฉุก ได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ดับเพลิง และเบรี่ยนเพื่อบรรเทือนของบุคลากรของเทศบาล ที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการค้ำร่างตำแหน่งที่แตกต่างกันพบว่า โดยรวมบุคลากรของเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลไม่แตกต่างกัน

ประกาย หร่ายลอຍ (2546 : บกคดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหางานบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากการสูงภูมิภาค ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพูนมากที่สุด ความสำคัญมากที่สุด ด้านต่าง ๆ มีดังนี้ ด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือการรักษาความความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือมีการอบรมพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอ ด้านงบประมาณและการคลัง คือการเน้นการร่วมมือประสานงานมากกว่าการควบคุม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ และด้านบทบาทนักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลและพนักงาน เทศบาล ควรปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้เกียรติซึ่งกันและกัน เมื่อเบรี่ยนเพื่อบรรเทือนการดำเนินงานของบุคลากรเมื่อท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลกับปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ในภาพรวมนั้น เพศชายกับเพศหญิงเห็นว่ามีความแตกต่างกัน ส่วนรายชื่อพบว่า เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และสถานภาพการทำงานที่ต่างกัน จะมีความเห็นแตกต่างกันในหัวข้อ สมาชิกสภาพเทศบาลควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ และควบคุมการทำงานของเทศบาล

ฤกาวดี สินสาขายอ (2546 : บกคดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง มีระดับความคิดเห็นในการประเมิน

ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้างใน 5 สาขา ประกอบด้วย สาขาวัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน สาขาวัฒนาสิ่งแวดล้อม สาขาวัฒนาสังคม และสาขาวัฒนาการเมือง การบริหารอยู่ในเกณฑ์มีประสิทธิภาพปานกลาง การบริหารเป็นอันดับสอง และสาขาวัฒนา เศรษฐกิจและสาขาวัฒนาโครงการ เป็นอันดับสาม ด้านการเปรียบเทียบพบว่า ปัจจัยที่ ทำการศึกษา 7 ปัจจัยประกอบด้วย เพศ อายุ สถานะสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง มีเพียง 6 ปัจจัยที่มีระดับการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้างที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ที่ระดับ .05 คือ อายุ สถานภาพการสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง

นิรันดร์ ประษุคุล (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ การให้บริการของเทศบาลตำบลบ้านกลาง พนว่าคุณภาพการบริหาร โดยรวมของทุกด้านและ รายด้านทั้ง 10 ด้าน ทั้งในกรณีการกิจภายในสถานที่ และภายนอกสถานที่ มีคุณภาพการ ให้บริการในระดับปานกลาง โดยด้านความสะอาดสวยงาม ด้านความเป็นธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความเสมอภาค ด้านความทั่วถึงและด้านความต่อเนื่อง เป็นด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยสูงกว่า ในภาพรวม จะเป็นที่ด้านประสิทธิภาพ ด้านความพร้อมในการให้บริการ ด้านการตอบสนอง ความต้อง และความต้องตอบความพึงพอใจเป็นด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าในภาพรวม ด้านการ สำรวจและด้านการสนองตอบความพึงพอใจเป็นด้านที่มีค่าคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าในภาพรวม ด้านการ บริการทั้ง 10 ด้าน และในภาพรวมที่ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นในประเด็นความต่อเนื่อง กลุ่ม ตัวอย่างที่มีการศึกษาต่างกันมีความเห็นต่อคุณภาพการบริการในด้านความเสมอภาค ด้านการ สนองตอบความพึงพอใจ ด้านความต่อเนื่อง ด้านคุณภาพและในภาพรวมที่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ราพร สื่อสกุล (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านกลาง ข้อเสนอของคล้า จังหวัดยะลา พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของเทศบาลตำบลในด้านการ เตรียมการจัดทำแผน ด้านการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การคัดเลือกและจัดลำดับ ความสำคัญของปัญหา การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว การกำหนด วัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ การจัดทำร่างแผนพัฒนา และการอนุมัติและ ประกาศใช้ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

สมมาศ ใจชัยวัฒนากร (2549 : บพคดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของ สมาชิกสภากาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภากาล มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมอยู่ในระดับมากและจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก รองลงมา คือ บำรุงศิลปจาริตรัฐประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะบุกฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระจับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน รองลงมา คือ ด้านการให้รายฉุก ได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง (2550 : บพคดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของสมาชิก สภากองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เขตอําเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า 1) ความคิดเห็นของสมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอําเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลางทุกข้อ 2) การเปรียบเทียบ ความคิดเห็นของสมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอําเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมมี ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 3) ความคิดเห็นของสมาชิกสภากองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอําเภอโพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามประสบการณ์ทำงาน โดยรวมมี ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกสภากเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย