

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล
6. ข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลตำบลพัคณภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่านมีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

เฟร็ดจ เอมวงส์ (2529 : 8) สรุปว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแสดงออกโดยสถานภาพความเชื่อ พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเดิมของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นบุคคลอื่น อาจไม่เห็นด้วยก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2533 : 78) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลดังนั้นการวัด ความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เ็นไปได้

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไออร์แซก (Isaak, 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งโดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้าหรือต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึก และทำให้เกิดการตอบสนองในรูปแบบของการพูด การเขียน ซึ่งการแสดงออกมาในรูปแบบต่างๆอาจเป็นการยอมรับหรือการปฏิเสธก็ได้

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน แต่อาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

2.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248-249)

2.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

2.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

2.2 จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบด้านพฤติกรรมเป็นผลมาจากองค์ประกอบด้านความรู้หรือความคิดเห็นและด้านความรู้สึก ความขัดแย้งระหว่างความคิดจะมีผลต่อพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ภาวะของความขัดแย้งระหว่างความคิด ความเข้าใจ เกิดขึ้นเมื่อ

2.2.1 บุคคลรับรู้เหตุการณ์หรือข้อมูลใหม่ซึ่งขัดแย้งกับความรู้สึกรู้สึกของตนเอง
ได้แก่ ความเชื่อมั่น ความคิดเห็นและเจตคติ

2.2.2 บุคคลได้พบเหตุการณ์หรือรับรู้ข้อมูลที่ไม่คาดคิดมาก่อน

2.2.3 การไม่เห็นพ้องกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม

2.2.4 การบังคับให้ยอมตาม ทำให้บุคคลเกิดความขัดแย้งระหว่างความคิดกับการกระทำ

2.3 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119-133)

2.3.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2.3.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึก และความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

2.3.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

2.3.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

2.3.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากคำอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของบุคคล อาชีพ การศึกษา พื้นฐานทางครอบครัว สังคม ตลอดจนสื่อต่างๆ มีผลต่อความคิดเห็นหรือความรู้สึกของบุคคลที่แสดงออกมาในรูปแบบต่างๆได้

3. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอวิธีการวัด ดังนี้

3.1 การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไปว่าจะต้องมีย่อประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำมากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นให้เลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความ เชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative) (Best. 1977 : 171)

3.2 วิธีวัดความคิดเห็นสามารถทำได้โดย (Hurlock. 1968 : 175)

3.2.1 ใช้การสังเกต โดยการสังเกตจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาในด้านต่าง ๆ

3.2.2 ใช้การสัมภาษณ์ โดยถามคำถามว่าชอบอะไร ไม่ชอบอะไร สนใจเรื่องอะไร

3.2.3 ใช้การสนทนา โดยการศึกษาเรื่องที่ชอบสนทนา การสนทนาจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของคนเหล่านั้น

3.2.4 ศึกษาจากข้อเขียนจากสมุดบันทึกประจำวัน จดหมาย ว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร ข้อเขียนจะเป็นการสะท้อนถึงความสนใจได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับการสนทนา

3.2.5 โดยการสอบถามถึงความปรารถนา

3.3 การวัดความคิดเห็น เป็นการแสดงออกของบุคคลโดยการพูด การเขียน หรือปฏิบัติการใด ๆ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มากระทบความรู้สึกภายใน ซึ่งความรู้สึกภายใน ได้แก่ ความ

เชื่อ ค่านิยมและอคติ ที่มีในตัวบุคคลนั้นเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับรู้ ดังนั้นการวัดความคิดเห็นจึงสามารถวัดโดยการประมาณความรู้สึก ซึ่งมีนักจิตวิทยาสังคมได้พยายามสร้างเครื่องมือขึ้นมาวัดเป็นมาตราส่วนประมาณค่าความรู้สึกหลายท่านได้รวบรวมไว้โดยเป็นที่ยอมรับ และนิยมใช้กันมาก 5 สเกล ดังต่อไปนี้ (กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ, 2527 : 10-13)

3.3.1 สเกลของเทอร์สโตน (The Thurstone scale) ซึ่งสร้างโดย หลุย เทอร์สโตน มีทั้งหมด 11 ระดับความรู้สึก โดยอธิบายว่า ระดับที่ 1-5 เป็นเจตคติทางบวก เช่น ความรู้สึกเห็นใจ พอใจ ชอบ โดยมีระดับต่ำสุดคือ 1 ไปเรื่อย ๆ จนถึงระดับสูงสุดคือ 5 สำหรับระดับ 6 เป็นความรู้สึกกลาง ๆ ระดับที่ 7-11 เป็นเจตคติทางลบ เช่น ความรู้สึกไม่เห็นด้วย ไม่พอใจ ไม่ชอบ

3.3.2 สเกลของเร็นซิส ลิกิธ (Rensis Likert) เป็นมาตราส่วนประมาณค่าที่มีชื่อเสียง เริ่มสร้างและนำมาใช้ใน โดยลิกิธ ซึ่งให้ชื่อมาตรวัดตัวแปรทางจิตวิทยา โดยทั้งหมดมี 5 ระดับความรู้สึก ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วยไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

3.3.3 สเกลของโบการ์ดีส (Bogardus scale) สเกลนี้สร้างขึ้นโดย อีโมรี โบการ์ดีส ซึ่งเป็นสเกลที่วัดเจตคติทางด้านสังคม เรียกว่า Social distance scale โดยการสร้างข้อคำถามขึ้นมา 7 ข้อ แล้วให้ผู้ตอบ ตอบแบบสอบถามเลือกเครื่องหมายข้อที่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริงเพียงข้อใดข้อหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งข้อขึ้นไป เช่น การวัดเจตคติของคนผิวขาวที่มีต่อคนผิวดำ เกี่ยวกับระดับความต้องการของบุคคลกับความสัมพันธ์ของกลุ่ม ได้แก่ ในความรู้สึกครั้งแรกที่ฉันเต็มใจจะรับคนผิวดำเข้าเป็นสมาชิกในกลุ่ม คือ

- 1) โดยการแต่งงาน
- 2) เพราะคนผิวดำเป็นเพื่อนของสมาชิกในกลุ่ม
- 3) เป็นเพื่อนร่วมงานหรือเป็นเพื่อนบ้าน
- 4) เป็นลูกจ้าง
- 5) เป็นประชาชนชาวอเมริกันด้วยกัน
- 6) เป็นแขกผู้มาเยือน
- 7) จะไม่ยอมรับให้เข้าประเทศหรือเนรเทศออกนอกประเทศ

3.3.4 สเกลของออสกู๊ด ซูไซ และแทนเนนบาวม (Osgood, Suci and Tannenbaum) สเกลที่ใช้ความหมายของคำที่แตกต่างกัน เป็นสเกลที่ใช้คำหรือวลีที่มี

ความหมายตรงกันข้ามเป็นคู่ๆ มีสเกลประมาณความรู้สึก 7 ระดับ ในแต่ละคำหรือวลีนั้นแบ่งการวัดเจตคติ เป็น 3 ด้าน คือ

- 1) สเกลการประเมินผล (Evaluative scale) เป็นการวัดด้านการประเมินผลความรู้สึก เช่น ดี - เลว ขม - หวาน
 - 2) สเกลที่แสดงถึงพลัง (Potency scale) เป็นการวัดความแข็งแรง เช่น แข็ง - อ่อน หนัก - เบา
 - 3) สเกลที่แสดงถึงการแสดงออกหรือการเคลื่อนไหว (Activity scale) เป็นการแสดงการเคลื่อนไหวโดยใช้คำคุณศัพท์อธิบาย เช่น ช้า - เร็ว เฉื่อยชา - กระตือรือร้น
- ตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้สเกลซึ่งใช้ความหมายของคำที่แตกต่างกัน เช่น กรรมาทำวงกลมล้อมรอบตัวเลขในแต่ละคู่คำทุกบรรทัดตามความรู้สึกที่แท้จริงของท่านต่อชาวเปอร์โตริกันที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา

สเกลการประเมินผล

ดี 7 6 5 4 3 2 1 เลว

สวย 7 6 5 4 3 2 1 น่าเกลียด

สเกลที่แสดงถึงพลัง

ใหญ่ 7 6 5 4 3 2 1 เล็ก

หนัก 7 6 5 4 3 2 1 เบา

สเกลที่แสดงถึงการเคลื่อนไหว

เร็ว 7 6 5 4 3 2 1 ช้า

คล่องแคล่ว 7 6 5 4 3 2 1 งุ่มง่าม

3.3.5 สเกลอื่นๆ นอกจากสเกลที่ได้รับความนิยม 4 สเกลใหญ่ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีก 2 สเกลที่มีการนำมาใช้ ดังนี้

- 1) สเกลที่ใช้คำถามในทำนองการยอมรับหรือปฏิเสธ (Item to accept or reject) สเกลนี้สร้างขึ้นโดย อัลลพอร์ตและฮาร์ดแมน (Allport and Hardman) สเกลจะเป็นข้อความที่มีเพียงแนวคิดเดียว คือให้ผู้แสดงเจตคติตอบรับหรือปฏิเสธเท่านั้น เช่น

เห็นด้วย - ไม่เห็นด้วย

ใช่ - ไม่ใช่

ถูก - ผิด

2) สเกลที่ใช้คำถามแบบปลายเปิด (Open - Ended scale) สเกลนี้เริ่มใช้ครั้งแรกโดย แคมเบลล์และชูแมน (Campbell and Schuman) ในปี ค.ศ. 1986 สเกลนี้เป็นรูปที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบคำถามเกี่ยวกับเจตคติได้แสดงความรู้สึกรู้สึกของตนเองอย่างแท้จริงตามธรรมชาติ โดยที่ผู้ถามหรือผู้ศึกษาไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมใส่ความคิดเห็นลงไปเป็นการแสดงเจตคติแบบฟรีหรือแบบอิสระเสรี และผู้ถามหรือผู้ศึกษาก็ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) จึงมีผู้ให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่มุม ดังนี้
สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 56) ได้ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resources) มาประกอบกันตามกระบวนการบริหาร (Process Administration) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ”

จากความหมายของการบริหารที่ได้เสนอไว้จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะสำคัญ 6 ประการ คือ

- 1.1 การบริหารต้องมีวัตถุประสงค์
- 1.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- 1.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- 1.4 การบริหารมีลักษณะดำเนินการเป็นกระบวนการ
- 1.5 การบริหารมีลักษณะดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจะต้องอาศัย

ความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation)

- 1.6 การบริหารเป็นลักษณะเป็นการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล (Rational)

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 25) กล่าวว่า การบริหารคือ การทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็นแผนการดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์

สมัยศ นาวีการ (2538 : 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมกำลังความพยายาม ของสมาชิกขององค์การ และการใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การ ที่กำหนดไว้

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2540 : 2-3) กล่าวว่า “ การบริหาร หมายถึง การทำงาน ของคณะบุคคล (Group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้น คำว่าการบริหารนี้จึงใช้กับการแสดงให้เห็นในลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภท ได้ เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเดียว เราเรียกว่าการทำงานเฉยๆ เท่านั้น”

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 11) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่าการบริหาร หมายถึง การทำงานในหน่วยงานต่างๆ ทุ่มลงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำ

กำพล แสนบุญเรือง (2542 : 49 ; อ้างจาก เจริญผล สุวรรณโชติ. 2537 : 4) กล่าวถึง ธรรมชาติของการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารในระบบงานใดจะประกอบด้วยความรู้ 4 กระจุก คือ ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีของวิชาชีพนั้นๆ ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารโดยตรง ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีสังคมวิทยาและพฤติกรรมของมนุษย์ และความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการวิจัย

บาร์นาด (Barnard. 1956 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้นๆ ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่ เกี่ยวกับความร่วมมือของกลุ่มบุคคล เพื่อผลักค้นทรัพยากรการบริหารพื้นฐาน ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการบริหารจัดการ ซึ่งมีความแตกต่างกันนำมาบูรณาการให้เกิดความเป็น หนึ่งโดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรพื้นฐานเกิดความพร้อมที่จะ เคลื่อนไหวไปในทิศทางที่เป็นวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน แต่ละบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์หรือวิธีการ ของแต่ละคน ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญๆ ของนักทฤษฎีการบริหาร เสนอ ไว้ ดังนี้

2.1 ทฤษฎีการบริหารของ อังรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

อังรี ฟาโยล์ ได้เขียนถึงหน้าที่ 5 ประการของการบริหาร คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) การควบคุม (Controlling) (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 96-97, 100 - 101)

หน้าที่หลักที่สำคัญประการแรกของผู้บริหาร คือ การวางแผนนั่นคือ การกำหนดเป้าหมายว่าต้องการอะไรเกิดขึ้น ที่ไหน เมื่อไร โดยใคร และวิธีการอย่างไร หลังจากนั้นหน้าที่สำคัญถัดมา คือ การจัดองค์การซึ่งเป็นของการแบ่งงาน การจัดสายบังคับบัญชา และการคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรให้มาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน หน้าที่หลักสำคัญต่อมา คือ การบังคับบัญชาสั่งการให้บุคลากรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำหน้าที่ ของบุคคลตามการสั่งการของผู้บังคับบัญชาระดับต่างๆ หรือฝ่ายต่างๆ อาจมีปัญหาขัดแย้งกันหรือไม่สัมพันธ์กัน ดังนั้นหน้าที่หลักของการบริหารจัดการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การประสานงาน นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยังมีความจำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมจากฝ่ายบริหาร ด้วยว่าเป็นไปตามแผนหรือเบี่ยงเบนออกไปจากเป้าหมาย ของแผนมากน้อยเพียงใด เป็นเพราะเหตุใด ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องทำปรับแผน หรือวางแผนใหม่แล้วอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงองค์กรใหม่

นอกจากนี้ ฟาโยล์ ได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้ หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทาย อยู่ที่ว่าผู้บริหาร ควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใด และอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ ดังนี้

- 2.1.1 การแบ่งงานกันทำ
- 2.1.2 อำนาจโดยชอบธรรม
- 2.1.3 วินัย
- 2.1.4 เอกภาพในการบังคับบัญชา
- 2.1.5 เอกภาพของคำสั่ง
- 2.1.6 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว
- 2.1.7 การให้รางวัลตอบแทน
- 2.1.8 การรวมอำนาจ
- 2.1.9 ลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา

2.1.10 คำสั่ง

2.1.11 ความเสมอภาค

2.1.12 ความมั่นคงของงาน

2.1.13 ความคิดริเริ่ม

2.1.14 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในองค์การ

2.2 ทฤษฎีการบริหารของ กุลลิคและเออร์วิค (Gulick and Urwick)

ได้เสนอหลักการว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อๆ ว่า “POSDCORB” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (ศิริอร-จันทร์หัตถ์, 2536 : 44 - 47)

2.2.1 P = Planning หมายถึง การวางแผนงาน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องในการดำเนินงานแผนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางด้านวิชาการและวิจรณ์ญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

2.2.2 O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งก็พิจารณาไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการ (Management) ด้วยเรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงานเป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะของงาน เฉพาะอย่างก็ (Specialization) ได้ นอกจากนี้อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือบ้างก็เรียกเป็นหน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานช่วยเหลือหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น

2.2.3 S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานได้เหมาะสม (Put the right man on the right job) กับงาน รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ ซึ่งสัมพันธ์ภาพในการทำงานของพนักงานและพนักงานด้วย

2.2.4 D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้ง การควบคุมและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการในที่นี้รวมถึง การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชามากกว่า เพราะว่าการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้ จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดีและมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับแต่ละลักษณะของการตัดสินใจ

2.2.5 Co = Co-ordinating หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดขัดแย้งในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหารเพราะเป็นกิจกรรมประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงาน และเป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกระดับของงาน การร่วมมือประสานงานเป็นหน้าที่ ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในหน่วยงานของตน เพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เมื่อกล่าวถึงการประสานงานแล้ว อีกเรื่องหนึ่งควรกล่าวถึง เพราะมีความสำคัญและเป็นสิ่งคู่กัน คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) เพราะการติดต่อสื่อสารจะช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี และทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2.6 R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนรวมถึงการประชาสัมพันธ์ (Public relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย อันที่จริง การรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึง วิธีการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล แก่ผู้สนใจ มาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน ฯลฯ ความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความจริง

2.2.7 B = Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณและแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมักมีวงจรที่คล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” (Budget cycle) ซึ่งประกอบด้วย ขั้นตอนดังนี้คือ การเตรียมงบประมาณและการขอเสนอ ขออนุมัติการพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ การดำเนินงาน การตรวจสอบ

2.3 การบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ

การบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้ (ระวีวง เอนทรโพธิ์แก้ว. 2535 : 42)

2.3.1 การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน

2.3.2 การจัดการ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงานรวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน

2.3.3 การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

2.3.4 การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคืออะไรนั้น เป็นเรื่องยากที่จะให้คำตอบที่แน่นอนลงไปได้นักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามแตกต่างกันออกไป เช่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523 : 13-16) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตยซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศจะต้องจัดให้มี โดยมิเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถานการเมืองระดับพื้นฐานได้ทำการฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่กำหนด และการบริหารจัดการภายในพื้นที่ที่กำหนดและขนาดพื้นที่ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังอธิบายไว้เพิ่มเติมอีกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยงานย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศที่มีขนาดเล็กที่สุด

ลิจิต ซีรเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับมอบอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง รูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งเน้นวิธีการกระจายอำนาจการปกครอง ให้กับองค์กรในระดับท้องถิ่นของประเทศ เพื่อมีอำนาจดำเนินการ หรือบริหารจัดการหน่วยงานและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้น

1.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

มีนักวิชาการ ได้อธิบายและกล่าวถึงหลักของการปกครองท้องถิ่นที่น่าสนใจ ดังนี้

1.2.1 การปกครองท้องถิ่นไว้ว่าโดยหลักสากลแล้วมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (บุญญรงค์ นิตวงค์. 2532 : 17-18)

1) เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่น ได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2) มีการเลือกตั้งในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3) มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

1.2.2 นิยามสาระสำคัญของสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (सानิตย์ มาคสุขศรี. 2535 : 12-13)

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกัน

ในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็นการปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามเหตุผล ดังกล่าว

2) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควรเพื่อให้เกิดประโยชน์การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขตหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลาง อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1) องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อให้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบัญญัติ เป็นต้น

3.2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) มีองค์การที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เช่น การปกครองถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง องค์การปกครอง ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบอบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

1.2.3 การปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นใหญ่ ดังนี้ (ธนศรี เจริญเมือง. 2542 : 38-49)

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรม ของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็น

2) ที่มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา 3 ทาง คือ โดยการสืบสายโลหิต โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง โดยการเลือกตั้งจากประชาชน

3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนและระดับประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ

4) การปกครองท้องถิ่นในมิติเศรษฐศาสตร์ ระบบการปกครองท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือก ให้ประชาชนผู้บริโภค ได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าย่อมได้รับความนิยม

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหลักการกระจายอำนาจการปกครอง จากการปกครองส่วนกลางให้กับองค์กรในระดับท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบเพื่อบังคับใช้ในพื้นที่รับผิดชอบ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ทวี พันธุวาลิภูธร (2531 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ธนศวร์ เจริญเมือง (2535 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการกลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุขปโลก การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศแตกต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

ในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจ อย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

ด้านที่ 1 แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

ด้านที่ 2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ด้านที่ 3 ส่งเสริมให้คนและท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

ด้านที่ 4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

ด้านที่ 5 เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

อูทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตาม หลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติ ให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษ มักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of authority ซึ่งแปลกันว่าการมอบอำนาจหน้าที่ โดย ไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ นั้นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 46-47)

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการ ภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะ ดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่ มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 28 -29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณา เขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องที่แต่ละ ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร

รูปแบบที่ 2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ให้ หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การ สื่อสารวิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการบริหาร ประเทศ ที่มีกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการ ตาม ระเบียบกฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐบาล

2. หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ชี้ให้เห็นว่าหลักการกระจายอำนาจมี องค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่คิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้แต่มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตยของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลง

เทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2496 ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ การปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิท พงงาม, 2542 : 119) ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ผู้ศึกษาขอเสนอผังแผนภูมิที่ 2

2.1 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
 ที่มา : โกวิท พวงงาม. 2550 : 221

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งเป็นองค์กรเทศบาลประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ส่วนในการปฏิบัติงานประจำปีนั้น มีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

2.1.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากกา
เลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน

สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน

สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มี
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภา
เทศบาลเท่าที่มีอยู่

2) สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วัน
เลือกตั้งถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือ
มีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

3) สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามา
แทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทนสภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และ
รองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภา
เทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของ
สภาเทศบาล

4) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรก
และวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว
เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือ
นายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ใน
ตำแหน่งก็อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัด พิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สามัยประชุม

วิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48
ทวิ ถึงมาตรา 48 ปีญจวิสถิติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลา
การดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ
ไม่ได้ กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและ
เมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่
วันพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีแจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้น
เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์
ดังนี้

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุกานายกเทศมนตรี
ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสาม
คน และกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรี

มอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็น
เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

- 4) สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่
มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรี
แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มี
การลงมติญัตติตามวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาล

กำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับบัญญัติแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

5) นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

2.1.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญชารส และมาตรา 48 เอกุณวัสติ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้น ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นการกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วนการบรรจุแต่งตั้งทำให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้ (อรนภา มุ่งโนนบ่อ. 2548 : 20-21)

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2) ส่วนคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เรียกว่าการประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครขอนแก่น นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จัดให้มีสถานีอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

4) ส่วนช่างมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง และงานสาธารณสุขปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่างๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

2.2 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลตำบล

ส่วนที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติของเทศบาลตำบล

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ส่วนที่ 2 หน้าที่ที่เลือกปฏิบัติของเทศบาลตำบล

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน
- (6) ให้มีการบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

- (7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

1. ข้อมูลทั่วไป

1.1 สภาพทั่วไปและเขตการปกครอง

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยเป็นศูนย์กลางหลักของอำเภอพัคฆภูมิพิสัย มีพื้นที่ 11.04 ตารางกิโลเมตร และได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ครอบคลุม 2 ตำบล 12 ชุมชน คือ ตำบลปะหลาน 8 ชุมชนและตำบลลานสะแก 4 ชุมชนประกอบด้วย (เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย. 2552 :11)

1.1.1 ตำบลปะหลานมี 8 ชุมชน ได้แก่

- 1) ชุมชนปะหลาน 1 หมู่ 1
- 2) ชุมชนปะหลาน 2 หมู่ 2
- 3) ชุมชนปะหลาน 3 หมู่ 13
- 4) ชุมชนปะหลาน 4 หมู่ 14
- 5) ชุมชนเมืองเจ็ย (บางส่วน) หมู่ 8
- 6) ชุมชนโนนสูง (บางส่วน) หมู่ 10
- 7) ชุมชนเมืองเก่า (บางส่วน) หมู่ 15
- 8) ชุมชนโนนเขาคำ (บางส่วน) หมู่ 16

1.1.2 ตำบลลานสะแก

- 1) ชุมชนสระสี่เหลี่ยม หมู่ 1
- 2) ชุมชนหนองไผ่(บางส่วน) หมู่ 2
- 3) ชุมชนโนนม่วง(บางส่วน) หมู่ 12
- 4) ชุมชนสนามชัย หมู่ 16

1.2 อัตรากำลังพนักงานเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยมีอัตรากำลังพนักงานในหน่วยงาน ตามจำนวน
บุคลากร ณ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ดังต่อไปนี้ (เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย. 2552 : 27)

- 1.2.1 พนักงานเทศบาลสามัญ จำนวน 27 อัตรา
- 1.2.2 ลูกจ้างประจำ จำนวน 3 อัตรา
- 1.2.3 พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 3 อัตรา
- 1.2.4 พนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 60 อัตรา
- 1.2.5 พนักงานจ้างตามภารกิจ(ผู้ดูแลเด็ก) จำนวน 12 อัตรา

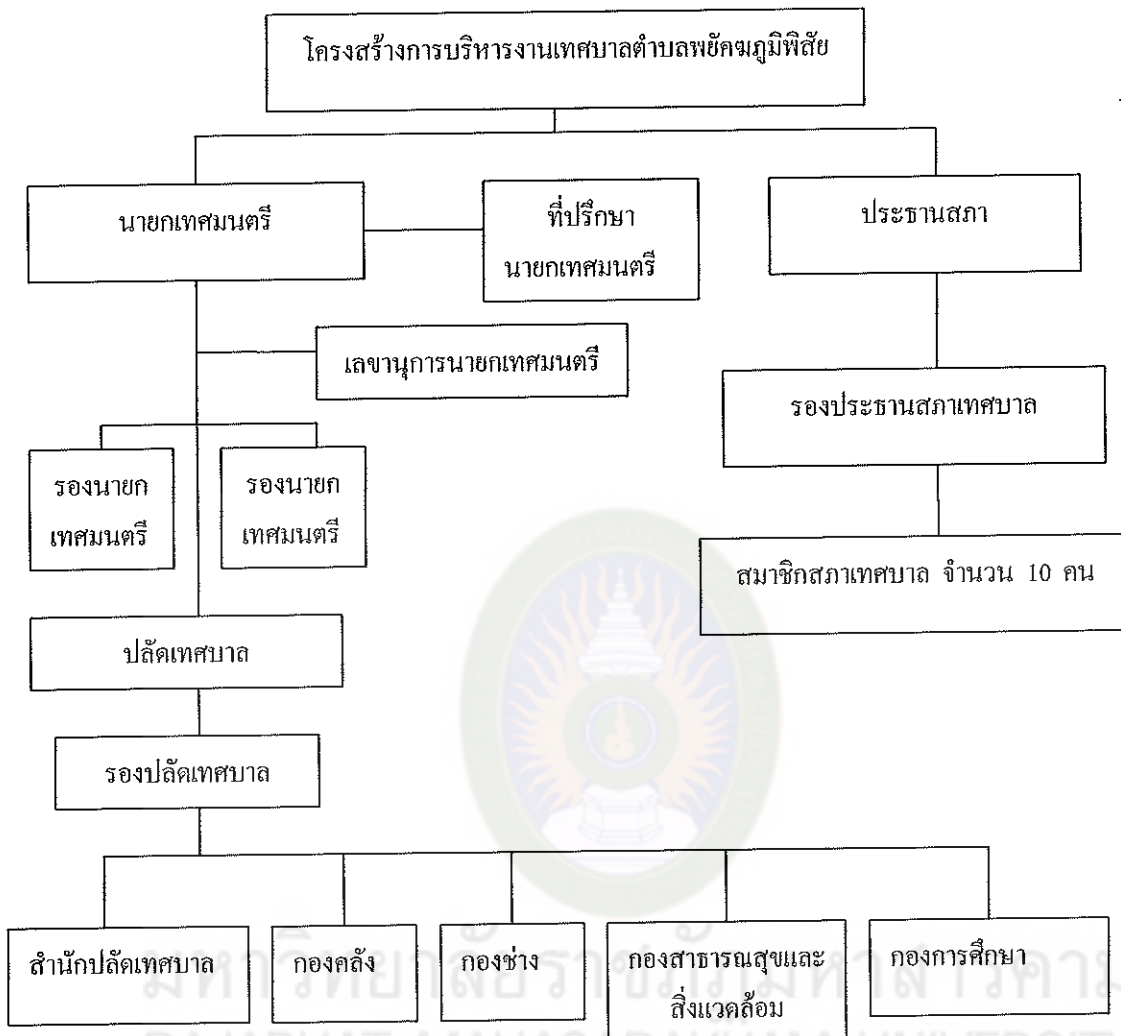
2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยมีโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานและมีอำนาจ
หน้าที่ ต้องทำในเขตพื้นที่ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังแผนภูมิที่ 3



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.1 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย

ที่มา : เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย. 2552 : 24

2.2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัยปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตพื้นที่ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งขยะมูล

ฝอย และสิ่งปฏิกูล

- 4) ป้องกันและโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

3. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเทศบาล

เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย ได้กำหนดส่วนราชการภายในเทศบาลแลหน้าที่ของส่วนราชการ ดังนี้ (เทศบาลตำบลพัคฆภูมิพิสัย. 2552 : 25-27)

3.1 สำนักปลัดเทศบาล ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มีได้กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการใดของเทศบาล โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางและแผนปฏิบัติราชการของเทศบาล ซึ่งจัดส่วนราชการ ดังนี้

- 3.1.1 งานบริหารงานทั่วไป
- 3.1.2 งานนิติกร
- 3.1.3 งานการเจ้าหน้าที่
- 3.1.4 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
- 3.1.5 งานทะเบียนราษฎร
- 3.1.6 งานพัฒนาชุมชน
- 3.1.7 งานรักษาความสงบ
- 3.1.8 งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.1.9 งานธุรการ

3.2 กองคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจ่ายเงิน การรับเงิน

การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนเงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่นๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมรายได้และรายจ่ายต่างๆ การควบคุมการเบิกจ่ายงานทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปีงาน

เกี่ยวกับพัสดุของเทศบาลและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย กองคลัง มีจัดแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- 3.2.1 งานบริหารงานคลัง
- 3.2.2 งานการเงินและบัญชี
- 3.2.3 งานพัฒนารายได้
- 3.2.4 งานพัสดุและทรัพย์สิน
- 3.2.5 งานธุรการ

3.3 กองช่าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ การออกแบบ

การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและตรวจสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบการก่อสร้าง งานควบคุมตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติการก่อสร้าง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การควบคุมประวัติ ติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุมการบำรุงรักษาเครื่องจักรกล และยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนควบคุมเก็บรักษา การเบิกจ่ายพัสดุ อุปกรณ์อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิงและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย กองช่าง จัดแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

- 3.3.1 งานบริหารงานช่าง
- 3.3.2 งานวิศวกรรม
- 3.3.3 งานสถาปัตยกรรม
- 3.3.4 งานจัดสถานที่และการไฟฟ้าสาธารณะ
- 3.3.5 ฝ่ายสาธารณูปโภค
- 3.3.6 ฝ่ายธุรการ

3.4 กองการศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานศึกษา

และพัฒนาการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยมีงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่งานบริหารวิชาการ งานโรงเรียน งานนิตศการศึกษา งานกิจกรรมนักเรียน งานขยายโอกาสทางการศึกษา งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา งานกิจการศาสนาส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม งานกีฬาและนันทนาการ งานกิจการเด็กและเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน การสวัสดิการสังคมและพัฒนาชุมชน งานสังคมสงเคราะห์ งานส่งเสริมอาชีพคนชราและผู้พิการ ส่งเสริมพัฒนากลุ่ม

สตรี การจกเก็บข้อมูล จปฐ. การสงเคราะห์เยี่ยงชัพคนชราและผู้พิการ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย กองการศึกษา มีการจัดแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

- 3.4.1 งานบริการการศึกษา
- 3.4.2 งานวิชาการศึกษา
- 3.4.3 งานส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม
- 3.4.4 งานการเงินและบัญชี
- 3.4.5 งานตรวจสอบภายใน
- 3.4.6 ฝ่ายธุรการ

3.5 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสาธารณสุข ชุมชน ส่งเสริมสุขภาพ อนามัย การป้องกันโรคติดต่อ งานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และงานอื่นๆ เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย กองสาธารณสุข แบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

- 3.5.1 งานบริหารสาธารณสุข
- 3.5.2 งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
- 3.5.3 งานรักษาความสะอาด
- 3.5.4 งานส่งเสริมสุขภาพ
- 3.5.5 งานสัตวแพทย์
- 3.5.6 งานการเงินและบัญชี
- 3.5.7 งานธุรการ

4. วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเทศบาลตำบลพยอมภูมิพิสัย

4.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาล

จากการจัดประชุมคณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาเทศบาล คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการ ผู้นำชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ประชุมมีมติร่วมกัน กำหนดวิสัยทัศน์ การพัฒนาของเทศบาล ดังนี้ (เทศบาลตำบลพยอมภูมิพิสัย. 2552 : 42-43)

“พยอมภูมิพิสัยเมืองการศึกษาที่น่าอยู่ เชิดชูวัฒนธรรม น้อมนำศาสนา รักษาสิ่งแวดล้อม เพียบพร้อมแหล่งเรียนรู้ เพื่อฟูเฟื่องธุรกิจ วิถีชีวิตท้องถิ่นไทย ประชาธิปไตยแบ่งปัน”

4.2 พันธกิจหลักการพัฒนาเทศบาล

4.2.1 ให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า แสงสว่าง

สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ

4.2.2 รักษาความสะอาดถนน ทางเดิน ที่สาธารณะรวมทั้งขยะมูลฝอย และ
สิ่งปฏิกูล

4.2.3 สาธารณสุขและการอนามัยครอบครัว

4.2.4 การจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม ส่งเสริมทรัพยากรบุคคล

ให้มีคุณธรรม จริยธรรม

4.2.5 ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาเด็กสตรีและเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการรวมทั้งการ
สังคมสงเคราะห์

4.2.7 บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม
ของท้องถิ่น

4.2.8 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่
ของเทศบาล นโยบายของรัฐบาลยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมตลอดทั้งกิจกรรมตามที่
คณะกรรมการกระจายอำนาจกำหนด

4.3 จุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนา

4.3.1 การคมนาคม การระบายน้ำ การสาธารณูปการ มีความสะดวก

4.3.2 สิ่งแวดล้อมไม่เป็นมลพิษ

4.3.3 ประชาชนในเขตเทศบาลมีสุขภาพดี และร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์

ทุกครัวเรือน

4.3.4 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาเรียนรู้และได้รับข้อมูลข่าวสาร
ทั้งในระบบและนอกระบบ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีคุณธรรม จริยธรรม

4.3.5 ประชาชนมีอาชีพมีรายได้ เพียงพอต่อการดำรงชีพ

4.3.6 ช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริม เด็ก สตรี เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ

4.3.7 เพื่อบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
อันดีงามให้คงอยู่ตลอดไป

4.3.8 เพื่อให้เทศบาลตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้อย่างทั่วถึง และสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมถึงลดทั้งภารกิจอื่นใดที่จะดูถ่ายโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในโอกาสต่อไปได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุภาวดี สีนสายออ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้าง อำเภอเมือง จังหวัด จันทบุรี ผลการศึกษาว่า ประชาชนในเขตเทศบาล ท่าช้างมีระดับความคิดเห็นในการประเมิน ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลท่าช้างใน 5 สาขา ประกอบด้วย สาขาพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน สาขาพัฒนาสิ่งแวดล้อม สาขาพัฒนาสังคม สาขาพัฒนาเศรษฐกิจ และสาขาพัฒนา การเมือง การบริหาร อยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพปานกลาง โดยให้ความสำคัญในสาขาพัฒนา สิ่งแวดล้อมเป็นอันดับหนึ่งสาขาพัฒนาการเมือง การบริหารเป็นอันดับสอง และสาขาพัฒนา เศรษฐกิจ และสาขาพัฒนาโครงสร้าง เป็นอันดับสาม ด้านการเปรียบเทียบ พบว่าปัจจัยที่ ทำการศึกษา 7 ปัจจัย ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อ เดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าช้าง มีเพียง 6 ปัจจัยที่มีระดับการประเมิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลท่าช้างที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 คือ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขต เทศบาลตำบลท่าช้าง

เจษฎา จันทบูรานันท์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การสำรวจ ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ สอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมด้านการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนใน เขต อบต. อำเภอสอยดาวมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง โดยให้ ด้านการอำนวยความสะดวกมาเป็นอันดับหนึ่ง ด้านการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาวทั้ง 4 ด้านกับปัจจัยในเรื่อง เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มประชากร รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ ในเขต อบต. พบว่าเมื่อจำแนกตามเพศมีเพียงด้านประชาสัมพันธ์ที่มีระดับความคิดเห็นต่อการ ปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยเพศชายมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. สูงกว่า เพศหญิง จำแนกตามอายุ สถานภาพสมรส กลุ่มทางสังคม และระยะเวลาที่อยู่อาศัยในเขต

อบต.พบว่ามึระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาวที่ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ด้านการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน และเมื่อจำแนกตามรายได้ต่อเดือน พบว่า ด้านการให้บริการ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของอบต.ในเขตอำเภอสอยดาวที่แตกต่างกัน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาด้านบุคลากรโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางซึ่งเกิดจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายระเบียบและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลมีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการและ ไม่มีความผูกพันกับพื้นที่

พจนาน คาศิวี (2546 : 72 - 94) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาปรากฏ ดังนี้

1) การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับสูง และมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน เรียงจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการจัดให้มีและการบำรุงทางบก ด้านการบำรุงศิลปประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน ที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ยังมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านงานส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านให้ราษฎรได้รับการศึกษาและการอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

2) บุคลากรที่มีการศึกษาดำกว่าระดับปริญญาตรี และระดับปริญญาตรี มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูงอย่างไรก็ตามบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

3) บุคลากรที่มีตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับสูงอย่างไรก็ตามบุคลากรที่สถานภาพแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

วิชิต โพธาราม (2547 : 92 - 94) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด การศึกษาปรากฏ ดังนี้

1) ผลการดำเนินงานในเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยพิจารณาการดำเนินงานเป็นรายด้าน มีค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านงบประมาณ รองลงมาคือ ด้านบริหารจัดการด้านบุคลากร และด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์

2) บุคลากรเพศหญิงเห็นว่า มีผลการดำเนินงานโดยรวมและด้านเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ของเทศบาลมากกว่าบุคลากรเพศชายอย่างมีนัยสำคัญของสถิติที่ระดับ .05

3) บุคลากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดโดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะบริหาร และพนักงานส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบลเห็นว่าการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น มากกว่าคณะผู้บริหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิทยา สวงวนศิลป์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผล การปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ภาพรวมการประเมินผลการปฏิบัติงานและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการ ให้บริการของเทศบาล พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ด้านปัญหาและ อุปสรรคที่พบประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าที่ต้องการให้เทศบาลแก้ไขเร่งด่วน ได้แก่ ปัญหา ด้านระบบสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปาหยุดไหลบ่อยและไม่มีการแจ้งเตือน ถนนหนทาง คับแคบ มีสิ่งกีดขวางการจราจร ไม่มีป้ายบอกสถานที่สำคัญ นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้าน สาธารณสุข เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย ทิ้งขยะไม่เป็นที่ และปัญหาน้ำท่วมขังในบางพื้นที่ จากผลการ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนให้เป็นไปตาม แผนพัฒนาเทศบาลตำบลสันกำแพง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เจ้าหน้าที่ที่ มีความเห็นว่าการให้บริการควรมีความสะดวกรวดเร็ว ชัดเจนทุกขั้นตอนกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ของแต่ละกิจกรรมที่ให้บริการให้ชัดเจน ในการทำแผนพัฒนาทำประชาคมดี ควรให้ชุมชนมา พิจารณาร่วมกันด้วย เพื่อทราบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงแล้วนำมาปรับปรุง แผนพัฒนาให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ปัญหาและอุปสรรคที่พบ ในการปฏิบัติตาม นโยบาย พบว่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนมีความตื่นตัวน้อยไม่ทันต่อนโยบายของ เทศบาล และชุมชนมีความต้องการที่หลากหลายทำให้สนองความต้องการได้ไม่ถูกต้องพร้อมกัน ทุกฝ่าย และการประชาสัมพันธ์ของเทศบาลไม่ทั่วถึง

สมมาศ โขกชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของ สมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิก สภาเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวม อยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา แยกต่างกันได้ มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่าง

ธิดารัตน์ ชารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องความคิดเห็นของ พนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงานด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหาร จัดการ พบว่าโดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แยกต่างกันได้ต่อปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัด กาฬสินธุ์พบว่า พนักงานเทศบาลที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษา แยกต่างกันได้

มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวม ไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นของ คณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัด ร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัด ร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็น ต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาาระดับการดำเนินงานตาม อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุก แห่งในจังหวัดมหาสารคามเป็นประชากรในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และ ระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

เด่นดวง สุนทรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการ ชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงาน อยู่ในระดับมากอยู่ 1 ด้าน คือ ด้าน บำรุงศิลปปะ จารีประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน ดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยจาก มากไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการรักษาความ สะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการ ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมด้วยการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้าน การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

ผลการเปรียบเทียบของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษาและอาชีพที่ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำจังหวัดมหาสารคาม พบว่าคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อ การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จงหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็น โดยรวมทุก ด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05