

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลฝ้ายไร่ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการศึกษา ประกอบด้วยสาระ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร
5. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
6. เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ อำเภอฝ้ายไร่ จังหวัดหนองคาย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้
พรชัย รัศมีแพทย์ (2538 : 31-32) กล่าวว่า iva การกระจายอำนาจเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือองค์กร สามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจบริหาร หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่หรือการโอนอำนาจหน้าที่หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานเหนือขึ้นไปอาจรวมถึงการกระจายอำนาจนอกระบบราชการในลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยงานราชการ
2. การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเองซึ่งสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2537 : 59-61) อธิบายว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลกันได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูชี้วัดทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 4) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วน ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 7) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of Authority ซึ่งแปลกันว่าการมอบอำนาจหน้าที่ โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ผู้ที่มีมอบอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2550 : 28) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยกันจัดสรรทรัพยากรของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก อาจจะรู้สึกว่าเขาได้เป็นเจ้าของภารกิจ เจ้าของงาน เจ้าของเงิน โดยหลักการแล้วหลักการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ดี

สรุป การกระจายอำนาจ คือ การมอบภาระอำนาจการปกครองของรัฐบาล ไปให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดการ
บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
เป็นหลัก อย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการ ได้อธิบายถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและ
สังคม โดยมีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ (ลิจิต ชีระเวคิน. 2546 : 3)

2.1.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองแบบประชาธิปไตย
เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และ โครงสร้างส่วน
ฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ
รากแก้วเป็นฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2.1.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้าน
การพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้ต้อง
อาศัย โครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้น ได้ก็
จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจตามกฎหมายข้างต้นมี 3 ประการ คือ
(จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2547 : 8 -9)

2.2.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนด
นโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเองภายใต้กรอบของ
กฎหมายและภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็น
ประมุข

2.2.2 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการบริหารราชการ
แผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับ
ชุมชน ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินภารกิจของรัฐใน
ระดับประเทศและในระดับภูมิภาค และให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับดูแลการปฏิบัติงาน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น

2.2.3 ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประหยัด) และประสิทธิผล (สำเร็จตามเป้าหมาย) มีคุณภาพมาตรฐาน บริหารงานอย่าง โปร่งใสและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการ ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป ความสำคัญของการกระจายอำนาจนอกจากจะเป็นการปรับโครงสร้างการ กระจายอำนาจการบริหารงานจาก โครงสร้างการบริหารงานส่วนบนลงสู่การบริหารงาน ส่วนล่างแล้วการกระจายอำนาจยังมีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองการปกครองด้วย

3. หลักการกระจายอำนาจ

3.1 หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการเปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนอง ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ และหลักของการกระจายอำนาจตั้งอยู่บนพื้นฐานประโยชน์ สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 3)

3.1.1 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานบริหารราชการ ส่วนกลาง

3.1.2 เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น

3.1.3 เป็นการส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถและพัฒนา บทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง

3.1.4 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐาน ของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหา ระดับชาติต่อไป

3.1.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น ของตนเอง

3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ มีดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 4)

3.2.1 มีการแยกหน่วยการปกครอง

3.2.2 มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

3.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดย ราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้จะเห็นว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นไปด้วยชอบกฎหมายหรือไม่หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับ ไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทำการใดไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าว ล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงานมีเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่มา จากการเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหาร ท้องถิ่น ลักษณะของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ ปกครองที่ต้องมีการเลือกตั้งนั้นถือว่า เป็นหัวใจสำคัญของหลักการนี้จนอาจกล่าวได้ว่า ถ้าไม่มี การเลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามีการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นนิติบุคคลต่างหาก จากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้น มีความเป็นอิสระ ในการจัดทำบริการสาธารณะมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของ ตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้ง (วุฒิสาร ตันไชย. 2546 : 4)

สรุป การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมี ส่วนในการดูแลจัดการแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความ ต้องการของประชาชน โดยแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมและพัฒนากาการเมืองในระดับ ท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้

4. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้บัญญัติ ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 4 – 5)

4.1.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

4.1.2 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

4.1.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน ทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

4.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 แห่ง กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด 4 ปี ได้แก่ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

4.2.2 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

4.2.3 กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4.2.4 กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบและร้อยละสามสิบห้าตามลำดับ

4.2.5 การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local government) จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ข้างต้น เพราะฉะนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้น ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

สุภัสสรา หอมดอก (2545 : 8-10) สรุป การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอำนาจอธิปไตย มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่ซึ่งมีอาณาเขตชัดเจน จำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีสมาชิกสภาของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับอำนาจสูงสุดของรัฐ

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 16) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่หาไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นตามหลัก
กระจายอำนาจว่า คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ
และมีใช้อำนาจในทางตุลาการแต่เป็นอำนาจทางบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ
เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ให้แก่ประชาชน
ในท้องถิ่น

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 398) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง
องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง
มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชน

เคลิร์ก (Clarke. 1957 : 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการ
ปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน ในเขตพื้นที่ใด
พื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง
สรุป การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่
ส่วนกลางมอบอำนาจให้กับส่วนหรือหน่วยงานที่รองลงมาเพื่อบริหารจัดการหรือปกครองใน
ส่วนเฉพาะพื้นที่ มีความเป็นอิสระ มีหลักประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการปกครอง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการ ได้กล่าวไว้ ดังนี้
โกวิท พวงงาม (2546 : 24-25) ได้เสนอแนวคิดที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของ
การปกครองท้องถิ่น ไว้ ดังนี้

2.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ในด้านการเงิน
บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการ ให้บริการประชาชน และทำให้เกิดความประหยัด
เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับ
ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บางแต่ก็มี
เงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนใน
ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน
การรอรับบริการจากทางรัฐบาลฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความ
ล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความ
ต้องการที่แท้จริง

2.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้อย่างดี

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อการแบ่งเบาภาระในด้านการเงิน บุคลากรและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการให้บริการชุมชน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของลักษณะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะ หลายประการ ดังนี้

3.1 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ประการ คือ (สุภัสสรา หอมดอก, 2545 : 8-10)

3.1.1 ต้องเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองแน่นอน มีคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง

3.1.2 มีอิสระในด้านการคลัง งบประมาณ การจัดเก็บภาษี และหารายได้

3.1.3 มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง

3.1.4 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก

3.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547 : 4-5)

3.2.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

3.2.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3.2.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหาร คณะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

3.2.5 มีความเป็นอิสระในการบริหารอย่างพอเพียง สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าควบคุมอย่างใกล้ชิด

3.2.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้ได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่น

3.2.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ

ประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

สรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้แตกต่างกัน ดังนี้
ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : 13) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

อภิชัย พันธเสนี (2541 : 151) การมีส่วนร่วมอาจจะเริ่มได้ง่าย ๆ จากความหมายการพัฒนามาจากข้างล่างแทนวิธีการพัฒนาจากบน โยบายเบื้องบน จุดเริ่มต้นที่ง่าย ๆ ก่อนที่จะพิจารณาถึงไปถึงตัวบุคคล ก็คือการกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนจากส่วนภูมิภาคซึ่งต้องอาศัยแนวความคิดของการพัฒนามาจากข้างล่างนั่นเอง

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2544 : 14) การมีส่วนร่วม หมายถึง สถานการณ์ที่คนส่วนหนึ่งมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจด้วยการมีสำนึกร่วมกัน มีอัตลักษณ์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นและความห่วงใย ความสนใจและการกระทำต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกดดันเรียกร้องและตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจให้ทำงานด้วยความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพเพื่อการอยู่ดีมีสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืน

สถาบันพระปกเกล้า (2547 ก : 2) การมีส่วนร่วมเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน

คิท (Keith. 1972 : 136) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้องกับจิตใจและอารมณ์ (Mental and emotion involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องกับดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกประทับใจกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

2. ปัจจัยในการมีส่วนร่วม

2.1 ปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ คือ (สมบูรณ์ อัมพนพนารัตน์. 2542 : 17)

2.1.1 ปัจจัยของสิ่งจูงใจจากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากรหรืออื่น ๆ นั้นเหตุผล 2 ประการ คือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไปซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระตุ้นให้เกิดมีสิ่งจูงใจ ประการที่สอง การที่ได้รับการบอกกล่าวหรือชักชวนจากเพื่อนให้เข้าร่วมโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำซึ่งถือเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดมีสิ่งจูงใจ

2.1.2 ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมไม่ได้ มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสม เช่น ภาวะผู้นำ กุฎระเยียบ แบบแผน และลักษณะการทำงานให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วม ได้ ดังนั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะ ดังนี้

1) เปิดโอกาสให้ทุก ๆ คน ทุก ๆ กลุ่ม ในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปแบบของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรง ก็ได้

2) มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนดเงื่อนไขของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริงของตนเอง

3) กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

2.1.3 ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาแม้จะเป็นการเห็นด้วย และมีโอกาสเข้าร่วมของประชาชนแต่ไม่อาจกำหนด

เป้าหมายวิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับกำหนัดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจุดนี้เองเป็นเงื่อนไขที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

2.2 ปัจจัยในการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญมี 3 ประการ คือ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. 2527 : 183)

2.2.1 ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม

2.2.2 ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

2.2.3 การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนกลุ่มหรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาในการตัดสินใจร่วมกันนี้ ต้องมีระดับรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

สรุปได้ว่า เมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในสภาพที่เป็นอยู่มาก ๆ มีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพอื่น จึงก่อให้เกิดการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาได้ นอกจากนี้ได้กล่าวมา การมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความศรัทธา ความเกรงใจหรืออำนาจบังคับก็ได้ซึ่งถ้าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดเกิดจากความเกรงใจหรืออำนาจบังคับ มักจะประสบผลในเชิงล้มเหลวมากกว่าประสบผลสำเร็จ

3. ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) เป็นแนวคิดที่ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการที่ประชาชนจะเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนจะต้องมีอิสระในทางความคิดมีความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2547 ข : 2-8)

3.1 เริ่มตั้งแต่การเกิดจิตสำนึกในตนเองและถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่ตนเองอยู่

3.2 ร่วมคิดด้วยกันว่าจะอะไรที่เป็นปัญหาของชุมชน มีสาเหตุอย่างไรและจะจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเป้าหมายอย่างไร และควรที่จะจัดการปัญหาใดก่อน

3.3 ร่วมกันวางแผนงานการดำเนินงานว่าจะจัดกิจกรรมหรือโครงการอะไร จะแบ่งงานกันอย่างไร ใช้งบประมาณมากน้อยเพียงใด จะจัดหางบประมาณมาจากที่ใดและใคร จะเป็นผู้ดูแลรักษา

3.4 ร่วมดำเนินงาน ประชาชนจะต้องเข้าร่วมกิจกรรมด้วยความเต็มเต็มกำลัง ความรู้ความสามารถของตนเอง

3.5 ร่วมกันติดตามประเมินผล ตลอดเวลาที่ทำงานร่วมกันประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถึงปัญหาอุปสรรคและร่วมกันในการหาทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้งาน หรือภารกิจดังกล่าวสามารถสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

3.6 ร่วมรับผลประโยชน์ ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมของชุมชนแล้ว ย่อมที่จะได้รับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องอยู่ในรูปของเงิน วัสดุสิ่งของ แต่อาจจะเป็นความสุขสบาย ความพอใจในสภาพของความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นก็ได้

4. รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2547 ข : 13)

4.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน

4.1.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ส่วนท้องถิ่น

4.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดทำประชาพิจารณ์

4.1.4 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

4.1.5 การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร

ท้องถิ่น

4.1.6 การมีส่วนร่วมในการลงประชามติ เช่น การร่างกฎหมายหรือ

โครงการต่าง ๆ

4.1.7 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ (อรุณ ภมร. 2547 : 20)

4.2.1 การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง โดยเป็นการกระทำที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

4.2.2 การมีส่วนร่วมแบบชักนำ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมโดยความต้องการความเห็นชอบ หรือการสนับสนุน โดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

4.2.3 การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล และภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะมีได้รับผลในระยะยาวและมักจะมีผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

5. ระดับของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับขึ้นอยู่กับรัฐที่จะยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับใดบ้าง ในอดีต โครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่ กำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545 : 56 – 57) ระดับของการมีส่วนร่วม มี 2 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่ม คิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมาและเห็นว่าสมควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วยจึงให้แจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงมีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top – down approach) ซึ่งจะเป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการ โดยแท้จากประชาชน ประชาชนอาจไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น จึงไม่เกิดความประสงค์จะร่วมดำเนินการใด ๆ ด้วย และบางครั้งจำเป็นต้องเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาดูแลท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ดำรงตำแหน่งประจำอยู่เป็นเวลานาน แต่จะมีการสับเปลี่ยน โยกย้ายตามความเหมาะสมอยู่ตลอดเวลา

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายคิดริเริ่มตัดสินใจและดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (Bottom – up approach) หลักการนี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพสูงแต่มีปัญหาอีกเช่นกัน นั่นคือ การดำเนินการนั้นในบางครั้งจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจไม่เป็นเช่นนั้น เพราะ โครงการหรือกิจกรรมนั้นอาจไม่ได้รับความเห็นชอบ หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอาจไม่เห็นด้วยเพราะถือว่าเป็นเรื่องของประชาชน เพราะฉะนั้นประชาชนก็ควรทำกันเอง โครงการหรือกิจกรรมใดที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอจะไม่สัมฤทธิ์ผลเช่นกัน

6. ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โคเฮน และอัฟฟี่ฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค 4 ขั้นตอน ดังนี้

6.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะที่เริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมและการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

6.2 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมโดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

6.3 การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคมหรือ โดยส่วนตัว

6.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ซึ่งอาจเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้

ชาดูชัย อาจินสมาจาร (2540 : 38) ให้ความหมายของ การบริหารงาน หมายถึง ความพยายามที่จะสั่ง แะ และผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมาย

ปลายทาง หรือเป้าหมายบางอย่าง การบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นของผู้บริหารในองค์การซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคน ที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน

ลูธิ สุทธิสมบุรณ์ และสมาน รังสิโยภยภู (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร เป็นการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน สมยศ นาวิการ (2544 : 15) ให้ความหมายการบริหารงานว่าเป็นกระบวนการวางแผนการจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากรในการบริหารงาน เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป การบริหารคือ การบริหารองค์การที่ต้องอาศัยทรัพยากรในการบริหาร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

2. หลักปฏิบัติในการบริหาร

หลักการบริหาร ได้มีนักวิชาการเสนอความคิดเห็นไว้ ดังนี้

2.1 แนวคิดกระแสหลักของการปฏิบัติการบริหารองค์การของตนเองเพื่อต่อสู้กับภาวะเศรษฐกิจ มีดังนี้ (กิตติ บุญนาค. 2543 : 159-160)

2.1.1 ต้องยึดหลักการกระจายอำนาจ

2.1.2 ต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนขอบเขตของอำนาจของ

บุคลากรให้ชัดเจน

2.1.3 ต้องกำหนดโครงสร้างการจัดองค์กรใหม่ให้กะทัดรัด คล่องตัว ต่อ

การปฏิบัติงาน

2.1.4 ต้องกำหนดช่องควบคุมระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม

2.1.5 ต้องจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การภายใต้หลักของการระดมความคิด

2.2 หลักการบริหาร ควรประกอบด้วย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ 14 ประการ ดังนี้

(Fayol. 1949 : 310)

2.2.1 หลักการแบ่งงาน (Division of work) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management)

2.2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ควรจะได้สัดส่วนกัน

2.2.3 เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unit of command) คือภายในโครงสร้างขององค์กรหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากมายตามหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชา ควรมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งในการปฏิบัติตามคำสั่ง

2.2.4 เอกภาพในการอำนาจการ (Unit of direction) หมายถึง เอกภาพของทิศทางในการปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกัน มีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว มีแผนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

2.2.5 หลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization of authority) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา และเอกภาพในการอำนาจการ

2.2.6 หลักการบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Scalar chain) คืออำนาจในการบังคับบัญชาจะลดหลั่นลงมาเป็นลำดับตามสายการบังคับบัญชา จากระดับสูงลงมาสู่ระดับล่าง

2.2.7 องค์กรจะต้องมีวินัย (Discipline) เพื่อเป็นกฎข้อบังคับในการปกครองและควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กร

2.2.8 องค์กรจะต้องมีระเบียบ (Order) เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

2.2.9 ผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

2.2.10 ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือน ควรได้สัดส่วนกับผลการปฏิบัติงานที่กระทำเพื่อให้เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย คือองค์กรและผู้ปฏิบัติงาน

2.2.11 องค์กรจะต้องมีความยุติธรรมและเสมอภาค

2.2.12 องค์กรจะต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน (Security of tenure) ให้กับผู้ปฏิบัติงาน

2.2.13 องค์กรจะต้องสนับสนุนความคิดริเริ่มส่วนบุคคล

2.2.14 ผู้ปฏิบัติงานควรทำงานร่วมกันในลักษณะเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de corps) คือมีความจงรักภักดี มีความจริงใจ และสุจริตใจต่อกันและกัน เพื่อประโยชน์ขององค์กรโดยส่วนรวม

3. ทฤษฎีการบริหาร

นักทฤษฎีการบริหารหลายท่านได้กล่าวถึงการบริหารไว้อย่างหลากหลายที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น

เทเลอร์ (Taylor. 1911 : 107-109) เป็นเจ้าของทฤษฎีการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ เน้นการบริหารงานเพื่องานมิใช่เพียงการปฏิบัติตามวิธีง่าย ๆ แบบสามัญสำนึก การทำงานต้องมีหลักเกณฑ์เป็นวิทยาศาสตร์ โดยการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ในการตัดสินใจดำเนินการเพราะเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลผลิตมากขึ้น สิ่งที่เทเลอร์ ให้ความสำคัญศึกษามากที่สุด คือ เวลาและการเคลื่อนไหว

3.1 ฟาโยล (Fayol. 1949 : 96 -97) เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมาก ได้กล่าวถึงหน้าที่การบริหารองค์การที่ต่อเนื่องกันไว้ 5 ประการ คือ

3.1.1 การวางแผนและการกำหนดทิศทางเพื่ออนาคต

3.1.2 การจัดองค์การ จัดระบบงานเพื่อการปฏิบัติ

3.1.3 การจัดคนเข้าทำงานตามความรู้ความสามารถสั่งการหรืออำนวยการ

3.1.4 สั่งการหรืออำนวยการ

3.1.5 การกำกับควบคุมงานและติดตามผล

3.2 แนวคิดในการบริหารองค์การด้วยการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายใน เพราะเชื่อว่าการปฏิบัติภารกิจใด ๆ ถ้าบุคลากรมีความเข้าใจเห็นใจ ที่ดีต่อกันแล้ว ก็จะทำให้เกิดขวัญและผลผลิตตามมา ดังนั้นวิธีแก้ปัญหาของเขาได้รับความสนใจจากนักบริหารมากในระยะหลัง โดยเฉพาะองค์การธุรกิจ ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญนั้น มีดังนี้ (Mayo. 1967 : 45 – 49)

3.2.1 คนไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นสิ่งที่มีชีวิต มีขวัญ ต้องการได้รับสิ่งเร้า หรือแรงกระตุ้นที่ดี การทำงานจึงจะดีขึ้น

3.2.2 ปริมาณการทำงานของคน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางกายภาค แต่เพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคมและทางจิตวิทยาด้วย

3.2.3 บำเหน็จรางวัลทางจิตใจมีผลต่อการกระตุ้นการทำงานและให้ความสนใจมากกว่าบำเหน็จทางด้านวัตถุ

3.2.4 การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะของงานมิได้เป็น หลักประกันว่า จะอำนวยการประ โยชน์สูงสุดในการทำงานเสมอไป

3.3 การบริหารแบบระบบราชการมีมาช้านานและมีอิทธิพลในระบบราชการยิ่ง เพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับบัญชาใครขึ้นกับใคร ใครควบคุมใครจะบัญญัติไว้ชัดเจน ระบบนี้มีข้อพิพาทข้วิจารณ์ถึงข้อดีข้อเสียกันมาก ถึงแม้ระบบบริหารจะได้รับการพัฒนาก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ทฤษฎีของท่านก็ยังมีอิทธิพลมาถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (Weber. 1968 : 10 – 20)

- 3.3.1 มีการกำหนดหน้าที่อย่างแน่นอนของแต่ละคน
- 3.3.2 มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอน
- 3.3.3 มีเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
- 3.3.4 การปฏิบัติงานไม่ยึดตัวบุคคลเน้นความถูกต้องยุติธรรม
- 3.3.5 การคัดเลือกคนเข้าสู่องค์การใช้ระบบคุณธรรม
- 3.3.6 ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 3.3.7 องค์การราชการต้องต่อเนื่องหยุดยั้งมิได้
- 3.3.8 หน้าที่ที่และความรับผิดชอบมีความสำคัญมากในการบริหาร

3.4 เทย์เลอร์ (Taylor ; อ้างถึงใน ธงชัย สันติวงษ์. 2539 : 45) ซึ่งเป็นบิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ

3.4.1 การต้องมีการคิดค้นและกำหนด “วิธีที่ดีที่สุด” สำหรับงานที่จะทำแต่ละอย่าง กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกัน การจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่าง ๆ ก็จะทำให้ตามผลผลิตทั้งหมดสำหรับส่วนที่เกินมาตรฐาน

3.4.2 การต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน เทย์เลอร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักจัดงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ เทย์เลอร์ ยังได้เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีทำงานที่ถูกวิธีด้วย จึงปรากฏเป็นข้อเสนอแนะจากเขาว่าในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

3.4.3 ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคณานนี้ เทย์เลอร์ เชื่อว่า คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่พวกเขาจะได้รับรายได้สูงขึ้น จากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

3.4.4 การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดย เทย์เลอร์ มีความเชื่อว่าฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแต่ละต้องไม่ใช่โดยการไปลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

สรุป การบริหารคือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นการบริหารที่ดีต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ

ที่สำคัญคือ มีประสิทธิภาพสูงสุด ประหยัดมากที่สุด ใช้เวลาน้อยที่สุด ใช้ต้นทุนต่ำที่สุด มีผลงานสมบูรณ์ที่สุด และตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสูงสุด

4. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารงาน เป็นกระบวนการที่สำคัญในการบริหารงานองค์การให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นจึงมีนักวิชาการได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารงาน ไว้ดังนี้

4.1 ฟาโยล์ (Fayol ; อ้างถึงใน ชนิสรา ทองขาว, 2547 : 10) ได้อธิบายว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

4.1.1 การวางแผน (Planning) คือ การคิดและการล่วงหน้าหรือกำหนดสิ่งที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4.1.2 การจัดองค์การ (Organization) คือ การจัดให้มีโครงสร้างของสายงาน ตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ในองค์การ

4.1.3 การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การดูแลสั่งการให้งานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย

4.1.4 การประสานงาน (Co-ordinating) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถทำงานได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ

4.1.5 การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานที่ดำเนินการดำเนินไปตามเป้าหมายที่วางไว้

4.2 กุลลิค (Gulick ; อ้างถึงใน ชนิสรา ทองขาว, 2547 : 11) ได้อธิบายว่ากระบวนการบริหารเป็นกระบวนการ POSDCORE โดยใช้ตัวอักษรมาเรียงกันเข้าเป็นหลักการคือ ขั้นตอนที่ผู้บริหารปฏิบัติ 7-ประการ คือ

4.2.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง เป็นการกำหนดโครงการอย่างกว้าง ๆว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรและมีแนวทางจะปฏิบัติอย่างไร

4.2.2 การจัดองค์การ (Organization) หมายถึง เป็นการจัดสายงานแบ่งแยกอำนาจการบริหารให้ผู้ปฏิบัติงานทราบหน้าที่บทบาทของแต่ละคนแต่ละตำแหน่งอย่างเด่นชัด

4.2.3 การสรรหา (Staffing) หมายถึง การจัดการหาบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่ได้จัดองค์การเอาไว้แล้ว มีการบรรจุงานฝึกฝนอบรมพัฒนาคุณภาพคน เพื่อจะได้ทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.2.4 การวินิจฉัยสั่งการ (Directing) หมายถึง เพื่อการบอกทิศทางการทำงาน เสนอแนะวิธีทำงานหลังจากที่ได้วิเคราะห์อย่างรอบคอบแล้วว่าควรจะทำอะไรบ้างอย่างไรไปในทิศทางใด

4.2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง อันได้แก่ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานย่อยและบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ให้สามารถทำงานร่วมกันได้ ซึ่งอาจจะต้องใช้เทคนิคต่าง ๆ เช่น การสื่อสาร การกำหนดระเบียบแบบแผนในการทำงาน เป็นต้น

4.2.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การทำงานทุกอย่างจะต้องมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปว่าตนเองได้ทำอะไรบ้าง อย่างไร ได้ผลอย่างไร

4.2.7 การจัดหางบประมาณ (Budgeting) หมายถึง ให้ถูกต้องเหมาะสมกับกิจกรรมกระบวนการนี้ เป็นกระบวนการซึ่งเป็นวงกลม กล่าวคือ จะเริ่มจากการวางแผนต่อไปเรื่อย ๆ ตามลำดับจนถึงการจัดงบประมาณและผลจากการจัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบไปยังการวางแผนในครั้งต่อไปเป็นวงกลมอยู่ตลอดเวลา

สรุป ทฤษฎีการบริหารจัดการเป็นแนวคิดที่มุ่งจัดระบบการบริหารกิจกรรมเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น การเลือกวิธีการทำงานที่ดีที่สุดของ เทย์เลอร์ การจัดการ 5 ขั้นตอนของ ฟาโยล์ และหลัก POSDCoRE ของ กูลิค

5. ทรัพยากรบริหาร

ทรัพยากรบริหารมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหาร และปัจจัยสำคัญมีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการ หรือที่เรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร มีดังนี้ (ตุลา มหาพรสุวานนท์. 2545 : 7 - 9)

5.1 ด้านบุคลากร คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญและมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่ การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคลากร รวมถึงมีวิธีการประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

5.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพราะงบประมาณเป็น

แผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำ
งบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ การแก้ไข
ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณการของงบประมาณฉุกเฉินและการประเมินผลการใช้งานงบประมาณ

5.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ เป็นการดำเนินงาน
เกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยมีการดำเนินการที่
ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์การ กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการ
ใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

5.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญอย่างยิ่ง
เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีการร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจกันใน
การปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การ
วางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละ
หน้าที่ดังกล่าวอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะ
และจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มี
ประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนก็จะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีก

5.5 ด้านการตลาด การบริหารด้านการตลาดเป็นหน้าที่สำคัญ เนื่องจาก
หน่วยงานด้านการตลาดจะรับผิดชอบในการกระจายสินค้าหรือบริการไปสู่ลูกค้า ตั้งแต่
การศึกษาและวิเคราะห์ความต้องการ การวางแผนและการสร้างความต้องการ

5.6 ด้านคุณธรรมจริยธรรมช่วยควบคุมความรับผิดชอบ ชื่อสัตย์ กตัญญู
เป็นคนดี มีระเบียบวินัย มีสำนึกผิดชอบชั่วดี และเคารพนับถือผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อ
ตนเอง ต่อสังคมและองค์กร

5.7 ด้านขวัญกำลังใจ เมื่อพนักงานมีขวัญดีก็จะมีคุณค่า ทำให้เกิดพฤติกรรมที่ดี
ในด้านต่าง ๆ มีความร่วมมือตั้งใจทำงานอย่างจริงจัง มีความระมัดระวังในการทำงาน ไม่ให้
ผิดพลาด ระมัดระวังการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือไม่ให้เสียหาย ระมัดระวังการใช้ และบำรุงรักษา
เครื่องจักรเพื่อยืดอายุการใช้งาน ร่วมมือกันทำงานด้วยความกลมเกลียวมุ่งผลสำเร็จของงาน
การขาดงาน เข้างานสาย ลาป่วย ลากิจ ลาพักร้อน ต่าง ๆ ก็จะลดลง ทำให้ประสิทธิภาพของงาน
ตามมา

สรุป ทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การตลาด
คุณธรรมจริยธรรมช่วยควบคุมความรับผิดชอบ และขวัญกำลังใจ การบริหารจัดการ หรือ
เรียกว่า 7M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท

ทุกระดับ หากองค์การใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 7 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์การใด ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 7 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การนั้นจะล้มเหลว และอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

1. ความเป็นมาและการจัดตั้งเทศบาล

1.1 เกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลได้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อมี การตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น จากนั้นจึงได้มีการตั้งเทศบาลขึ้น เป็นครั้งแรกในปี 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล ในตอน แรก ๆ รัฐบาลตั้งใจจะให้มียเทศบาลตำบล แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงปี พ.ศ. 2489 สามารถจัดตั้ง เทศบาลได้เพียง 117 แห่ง เท่านั้น และไม่สามารถเพิ่มจำนวนขึ้นได้ เนื่องจากฐานะของเทศบาล ไม่เหมือนกัน และไม่สามารถเจริญขึ้นและมีความเรียบร้อยสมความมุ่งหมายได้ ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลหลายครั้ง หากจะนับถึงปัจจุบันก็มีการแก้ไขถึง 11 ครั้ง ครั้งสุดท้ายแก้ไข (ฉบับที่ 12) เมื่อปี พ.ศ. 2546 จากภาพที่สภาพท้องถิ่นของไทยมี ลักษณะแตกต่างกัน บางแห่งเป็นชุมชนเล็ก บางแห่งเป็นชุมชนใหญ่ ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบเทศบาลจึงแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบลเป็น เทศบาลขนาดเล็ก เทศบาลเมืองเป็นเทศบาลขนาดกลาง และเทศบาลนครเป็นเทศบาล ขนาดใหญ่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ ความเจริญทาง เศรษฐกิจและความสำคัญทางการเมืองในแง่ศักยภาพของการพัฒนาท้องถิ่น โดยกำหนดเกณฑ์ ในการจัดตั้ง ดังนี้ (ธีรวิมล โสภณจิฎกุล. 2543 : 51 – 62)

1.1.1 เทศบาลตำบล ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล ได้กำหนดไว้ว่า

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้ง กำหนดเกณฑ์การในจัดตั้ง เทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาท ขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ขึ้นไปต่อ 1 ตาราง

กิโลเมตร

1.1.2 เทศบาลเมือง กำหนดจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ 2 กรณี ดังนี้

- 1) ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ยกเว้น กรณีได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร
- 2) ท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีไซที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ต้องเข้าหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - 2.1) ท้องที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป
 - 2.2) มีประชากรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
 - 2.3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเทศบาลเมือง

กำหนดไว้สำหรับเทศบาลเมือง

2.4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

1.1.3 เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 2) มีประชากรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเทศบาลนคร
- 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

1.2 สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาล

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ศึกษาได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

1.2.1 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทรวงการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

1.2.2 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มี

นายกเทศมนตรีให้ปลัดเทศบาลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

1.2.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

1.2.4 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่น ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1.2.5 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่น ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

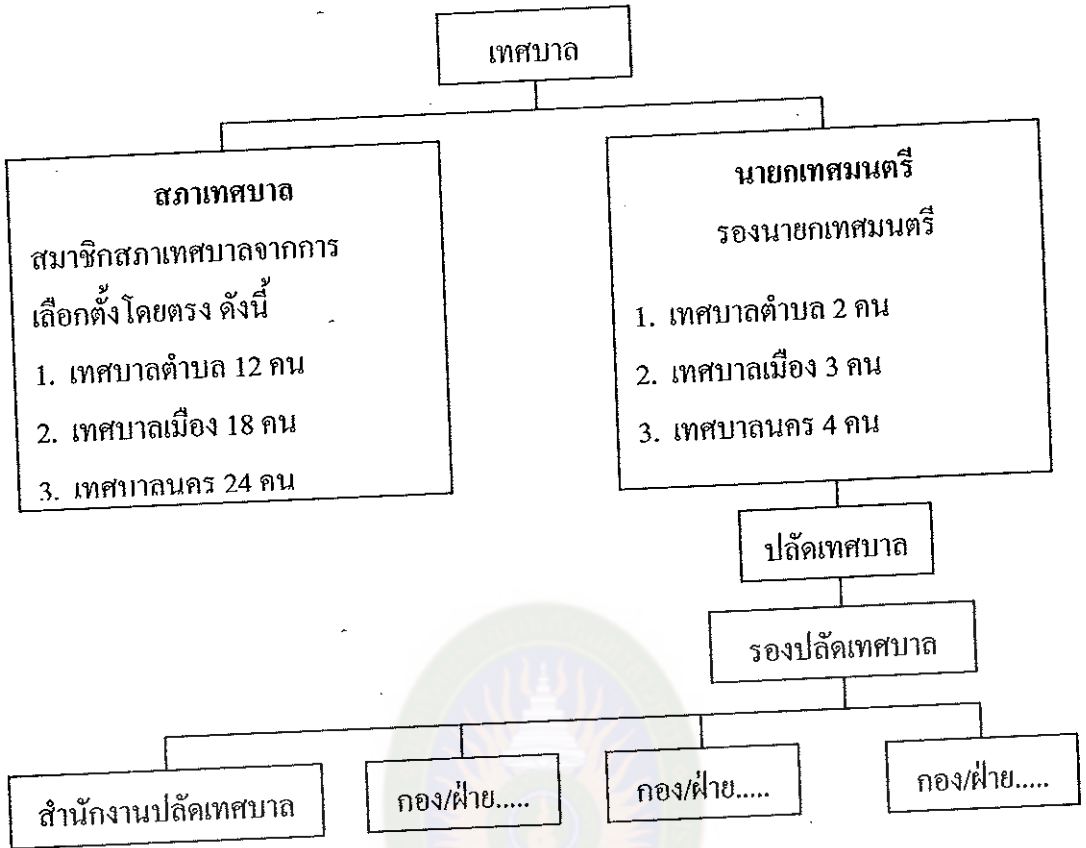
1.2.6 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือนคร ให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเป็นเขตเทศบาล ใช้บังคับเป็นต้นไปท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้พ้นจากสภาพเก่าเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ออกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิมให้ออนไปเป็นขนาดเทศบาลใหม่ ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว คงให้ใช้บังคับต่อไปในการดูแลเทศบาลให้ระบุถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย

2. การจัดองค์กรหรือโครงสร้างของเทศบาล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งเป็นองค์กรเทศบาลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ส่วนการปฏิบัติงานประจำปีนั้น มีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาล ดังแผนภาพที่ 1

เทศบาล



แผนภาพที่ 1 การจัดองค์การหรือ โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน
ที่มา : ธีรวุฒิ ไชยสิทธิ์กุล. 2543 : 53

สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลอาจสิ้นสุดลงก่อนหมดวาระด้วยเหตุอื่น เช่น สภาเทศบาลถูกยุบ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก

2.2 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

2.2.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2.2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.2.3 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลา

ติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงวันรับสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวย้อนหลังครบสามปีไม่เข้าเกณฑ์นี้)

2.3 นอกจากนั้นจะต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ

2.3.1 มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 11 (1) (2) หรือ (4)

2.3.2 ดิถยาสพตติให้โทษ

2.3.3 เป็นบุคคลล้มละลาย

2.3.4 ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

2.3.5 เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษ
มายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่เป็นความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

2.3.6 เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ
หรือวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
ราชการ

2.3.7 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2.3.8 เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

2.3.9 เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา

2.3.10 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ
หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ

2.3.11 อยู่ในระหว่างต้องห้ามหรือถูกตัดสิทธิมิให้ดำรงตำแหน่งทาง
การเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.3.12 เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกเนืองจาก
กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

2.3.13 เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งราษฎร
ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก
สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งครั้ง
สุดท้ายจนถึงวันเลือกตั้ง

2.4 นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและโดย
ประชาชนในเขตการปกครองของเทศบาล โดยมีจำนวนนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ดังนี้
เทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน

3. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลอาจพิจารณาแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ ได้แก่

3.1 การพิจารณาเทศบัญญัติ กฎหมายของเทศบาลที่เรียกว่าเทศบัญญัตินั้นจะมีการเสนอร่างให้สภาเทศบาลพิจารณาโดยสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี ในกรณีที่ เป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อนายกเทศมนตรีใน ฐานะฝ่ายบริหารให้การรับรองก่อน เมื่อมีการเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลแล้วสภา เทศบาลจะพิจารณา 3 วาระ ทำนองเดียวกับในสภาผู้แทนราษฎร ร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาล ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ถ้าเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครก็ให้ส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่า ราชการจังหวัด ถ้าเป็นเทศบาลตำบลให้ส่งร่างไปยังนายอำเภอ เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีเห็นชอบก็อนุมัติภายใน 30 วัน ถ้าหาก ไม่เห็นชอบก็ให้ส่งร่างคืน ไปยังสภาเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลเห็นด้วยกับการทักท้วงและ ดำเนินการแก้ไขก็ส่งกลับไปให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่ กรณีลงนามอนุมัติ แต่ถ้าสภาเทศบาล ไม่เห็นด้วยกับการทักท้วงและมีมติยืนยันร่างเดิมก็ให้ส่ง ร่างนั้นไปยังผู้มีอำนาจอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

เพื่อส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาภายในกำหนด 30 วัน ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาลก็ส่งกลับไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภออนุมัติ แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตก ไป ร่างเทศบัญญัติที่มีผู้มีอำนาจอนุมัติได้ลงนามอนุมัติแล้วจะมีผลให้บังคับเมื่อ ได้ประกาศในที่ เปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาลครบ 7 วัน

3.2 การควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลสามารถควบคุมการบริหาร โดย

3.2.1 ตั้งกระทู้ถาม นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล มีอำนาจในการตั้ง กระทู้ถามนายกเทศมนตรีใด ๆ ที่เกี่ยวกับกับงานในหน้าที่ได้ โดยปกตินายกเทศมนตรี จะต้อง ตอบกระทู้ถาม เว้นแต่จะเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะเห็นว่าหากตอบ ไปจะทำให้ไม่ปลอดภัย หรือกระทบต่อผลประโยชน์สำคัญของเทศบาล

3.2.2 เปิดอภิปรายนายกเทศมนตรีในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความ สงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่การปฏิบัติ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหน้าที่

ทั้งนี้โดยมีสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ (เทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร) เพื่ออภิปราย

3.2.3 การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล

ทั้งนี้เพื่อให้สภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นได้พิจารณาความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาล

3.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายทั้งคณะกรรมการสามัญจากสมาชิกสภาเทศบาล หรือคณะกรรมการวิสามัญจากสมาชิกเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก

จะเห็นได้ว่าลักษณะการจัดองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารของเทศบาล มีลักษณะเช่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับองค์กรระดับชาติมากที่สุดและเคยเป็นรูปแบบเดียวที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ ก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาล หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4. อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับสูงของเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้เป็นไปตามนโยบายและงบประมาณประจำปี อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้กว้างขวางมาก ทั้งหน้าที่ในเขตและนอกเขตเทศบาล อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของนายกเทศมนตรีอาจแบ่งได้ 3 ประการ ได้แก่

4.1 ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล

4.2 อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มีดังนี้

4.2.1 กำหนดคน นโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย

4.2.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติ เกี่ยวกับงานของเทศบาล

4.2.3 แต่งตั้ง ถอดถอน รองนายกเทศมนตรี เลขานุการและที่ปรึกษา

4.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

4.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

4.3 ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลและเป็น

ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล

- 4.4 เสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 4.5 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่
- 4.6 เข้าประชุมสภาเทศบาลเพื่อมีสิทธิแสดงข้อเท็จจริง
- 4.7 ออกเทศบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน เรียนประชุมสภาเทศบาลไม่ทันเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อได้ประกาศเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้

4.8 กรณีไม่มีประธานและรองประธานสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาลถูกยุบหากมีกรณีสำคัญ และจำเป็นรีบด่วนและการปล่อยให้เนิ่นช้าจะเป็นการกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีสามารถดำเนินการ ไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นได้

4.9 เมื่อพ้นเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้ว ให้นายกเทศบาลมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง เทศบาลตำบลยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลหรือสารวัตรกำนันอยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50-56 ดังนี้

5.1 เทศบาลตำบล

มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

- 5.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 5.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 5.1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล
- 5.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 5.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 5.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

5.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

5.2 เทศบาลเมือง

มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้

5.2.1 หน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำ

5.2.2 ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา

5.2.3 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

5.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้

5.2.5 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

5.2.6 ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

5.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

5.2.8 ให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

5.3 เทศบาลนคร

มีหน้าที่ต้องทำ ดังนี้

5.3.1 หน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ

5.3.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

5.3.3 กิจกรรมอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

5.3.4 การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
และสถานบริการอื่น

5.3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

5.3.6 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

5.3.7 การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

5.3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

นอกจากจะมีหน้าที่ต้องทำแล้ว เทศบาลแต่ละระดับอาจทำกิจกรรมใด ๆ ได้อีก
กล่าวคือ

เทศบาลตำบล อาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา โรงฆ่าสัตว์ ตลาดท่าเทียบ
เรือหรือท่าข้าม สุสาน หรือฌาปนสถาน บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร จัดและบำรุง

สถานพิทักษ์รักษาคอนไจ้ จัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และเทศพาณิชย์ เป็นต้น

เทศบาลเมือง อาจทำกิจการอื่น เช่น ตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม สุสาน หรือฌาปนสถาน บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร รวมทั้งการจัดให้มีและบำรุงโรงพยาบาลการสาธารณสุขการกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข โรงเรียนอาชีวศึกษา สถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา สวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นและเทศพาณิชย์ เทศบาลนคร อาจทำกิจการอื่นเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลแล้ว เทศบาล ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากมาย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 145 – 146) เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำ ป้าย พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยการใช้อักษรขยาเสียง พระราชบัญญัติป้องกันและ ระวังอัคคีภัย พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขต สุขาภิบาล พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พระราชบัญญัติ โรคติดต่อ พระราชบัญญัติประณมศึกษา พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พระราชบัญญัติ สุสาน และฌาปนสถาน ประกาศ ปว. ฉบับที่ 68 ว่าด้วยการควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำ คลอง ประกาศ ปว. ฉบับที่ 295 ว่าด้วยทางหลวงประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

อนึ่ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 กำหนดให้เทศบาลจัดตั้งกองหรือฝ่ายได้ 12 หน่วย ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล กองหรือฝ่ายประปา แพทย์ การศึกษา การคลัง ช่าง ช่างสุขาภิบาล วิชาการและแผนงาน สวัสดิการสังคม อนามัยและสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบภายในและแขวง ทั้งนี้โดยกำหนดชั้นของ เทศบาลเป็น ระดับชั้นที่ 1 – 5 และระดับของปลัดเทศบาลตั้งแต่ระดับ 6 ขึ้นไป เช่น เทศบาล ชั้นที่ 1 สามารถมีกองหรือฝ่ายได้ครบถ้วนทั้ง 12 หน่วย และมีปลัดเทศบาลระดับ 9 หัวหน้า ส่วนราชการเป็นระดับ 8 เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนคร หาดใหญ่และเทศบาลเมืองทุกจังหวัด เป็นต้น

6. รายได้รายจ่ายของเทศบาล

- 6.1 รายได้ เทศบาลมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้
 - 6.1.1 ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 - 6.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
 - 6.1.3 รายได้จากทรัพย์สินจากเทศบาล
 - 6.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
 - 6.1.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามกฎหมายกำหนดไว้
 - 6.1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
 - 6.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - 6.1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 6.1.9 รายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- 6.2 ใช้จ่ายเทศบาลมีภาระในการใช้จ่าย ดังนี้
 - 6.2.1 เงินเดือน
 - 6.2.2 ค่าจ้าง
 - 6.2.3 ค่าตอบแทนอื่น ๆ
 - 6.2.4 ค่าใช้สอย
 - 6.2.5 ค่าวัสดุ
 - 6.2.6 ค่าครุภัณฑ์
 - 6.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
 - 6.2.8 เงินอุดหนุน
 - 6.2.9 ใช้จ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ อำเภอฝ้ายไร่ จังหวัดหนองคาย

เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ มีบริบท ดังนี้ (สำนักงานเทศบาลตำบลฝ้ายไร่. 2554 : 7 -35)

1. ประวัติการจัดตั้งเทศบาลตำบลฝ้ายไร่

เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ เดิมมีฐานะเป็นสภาตำบล แล้วยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลฝ้ายไร่ จัดตั้งขึ้นประกาศ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2539 มีพื้นที่

62 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมหมู่บ้าน หมู่ที่ 1 - 17 ตำบลฝ้ายไร่ อำเภอฝ้ายไร่ จังหวัดหนองคาย ต่อมาได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจาก องค์การบริหารส่วนตำบลฝ้ายไร่ เป็นเทศบาลตำบล ฝ้ายไร่ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2551 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 18 กรกฎาคม 2551 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2551

2. สภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลฝ้ายไร่

เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ มีเนื้อที่ประมาณ 62 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้ ทิศเหนือ ติดกับตำบลวังหลวง ทิศใต้ ติดกับตำบลเขมิม ทิศตะวันออก ติดกับตำบลนาดี ทิศ ตะวันตก ติดกับตำบลหนองหลวง

3. สภาพภูมิประเทศและลักษณะภูมิอากาศ

3.1 สภาพภูมิประเทศ เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ เป็นพื้นที่ดอน ซึ่งเหมาะแก่การ เพาะปลูกพืชไร่ หลายชนิด เช่น มันสำปะหลัง ข้าวโพด อ้อย ยางพารา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี พื้นที่บางส่วนเป็นที่ราบลุ่ม เหมาะสำหรับการทำนาข้าว มีปริมาณน้ำฝนมาก แต่สภาพดินจะ เก็บน้ำไม่ดีนัก ทำให้ในช่วงหน้าแล้งประสบภาวะขาดแคลนน้ำ สภาพพื้นที่ทั่วไป เหมาะแก่ การทำการเกษตร เช่นทำนา ทำสวน และเพาะเลี้ยงสัตว์

3.2 ลักษณะภูมิอากาศ เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ อำเภอฝ้ายไร่ จังหวัดหนองคาย อยู่ในเขตรมสูม ได้รับอิทธิพลจากประเทศจีน ในฤดูร้อนอากาศร้อนจัด ในฤดูฝนมีฝนตกชุก ปริมาณน้ำฝนวัดได้เฉลี่ย 1,000 มิลลิเมตร / ปี ฤดูหนาว อากาศหนาวจัด อุณหภูมิเฉลี่ยตลอดปี อยู่ระหว่าง 24 – 32 องศาเซลเซียส

4. ลักษณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

4.1 การคมนาคมขนส่ง เทศบาลตำบลฝ้ายไร่ มีถนน ฝ้ายไร่ - โซพิสัย เป็นถนน สายหลักของชุมชนและเขตเทศบาลทำให้สะดวกในการคมนาคมสัญจรไปมา นอกจากนี้ ยังมี ถนนสายย่อยในความรับผิดชอบในเขตเทศบาลถนนลาดยาง และ คสล. ของเทศบาลอีกหลาย สายนับว่าให้ความสะดวกทั่วถึงในการสัญจรไปมาทั้งในเขตพื้นที่และเขตติดต่อกับตำบล หมู่บ้านใกล้เคียง การขนส่งทางบก มีรถโดยสารประจำทางให้บริการรับส่งผู้โดยสารระหว่าง อำเภอ ฝ้ายไร่- อำเภอโพนพิสัย ไปจนถึงอำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

4.2 การไฟฟ้า การไฟฟ้าอยู่ในเขตรับผิดชอบของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค อำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย

4.3 การประปาเทศบาลตำบลเผ่าไร่ มีกิจการประปาเป็นของตนเองอาศัยแหล่ง น้ำดิบจากน้ำใต้ดิน และน้ำผิวดิน ผ่านระบบ ถังกรองและหอถังสูง

4.4 การไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์ การไปรษณีย์โทรเลข มีสำนักงาน บริการไปรษณีย์โทรเลข 1 แห่ง ซึ่งเป็นสาขาย่อยของอำเภอ โพนพิสัย ประชาชนได้รับ บริการทั่วถึง การโทรศัพท์ที่อยู่ในพื้นที่บริการ โทรศัพท์ชุมสายอำเภอ โพนพิสัยซึ่งจะออกมาให้บริการ รับชำระค่าโทรศัพท์ และรับคำร้องผู้ขอใช้โทรศัพท์ ณ สำนักงานเทศบาล เดือนละ 1 ครั้ง

4.5 การใช้ที่ดิน ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดและมีคุณค่าอย่างมาก ทั้งใน เรื่องของปัจจัยการผลิตและในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อการดำรงชีพของมนุษยชาติ ดังนั้น หากใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสม ย่อมจะอำนวยผลต่อการพัฒนาในด้าน ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการใช้ที่ดินในเมืองย่อมแตกต่างกันไปจากชนบทที่ดินส่วนใหญ่ มักใช้เพื่อการอยู่อาศัย การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การอุตสาหกรรมและการ พาณิชยกรรม การใช้ที่ดินในเขตเมือง ส่วนใหญ่มักกำหนดประเภทการใช้ที่ดินไว้ 3 ประเภท คือ บริเวณที่ดินเพื่อการขยายตัวของเมืองในด้านที่อยู่อาศัย บริเวณที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และบริเวณที่ดินเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดินของเมือง

5. ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายและอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยทำการเพาะปลูกพืชสวน ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด โดยจำหน่ายสินค้าอุปโภค บริโภคทั้งในท้องถิ่นและส่งโรงงาน มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขา โพนพิสัย จำนวน 1 แห่ง ปัจจุบันฐานะทางเศรษฐกิจของคนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะ ค่อนข้างดี เนื่องจากราคาที่ดินสูงขึ้นและการปรับเปลี่ยนอาชีพจากการทำนาทำสวน ยางพาราและค้าขายทำให้มีรายได้ดีกว่าเดิม ประกอบกับการใช้แรงงานภาคเกษตรกร ซึ่งมี พื้นที่เหมาะแก่การทำเกษตรและมีแหล่งรับซื้อผลผลิตที่อยู่ใกล้กับชุมชนทำให้มีรายได้สูง และลดปัญหาการว่างงาน

6. ลักษณะด้านสังคม

6.1 ประชากร

ในเขตเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ มีจำนวนประชากร 10,591 คน เป็นชาย 5,339 คน หญิง 5,252 คน มีครัวเรือน 3,142 ครัวเรือน ประชากรอยู่อาศัยในลักษณะกระจายตัวในพื้นที่ชนบทในบริเวณหมู่บ้าน

6.2 การศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

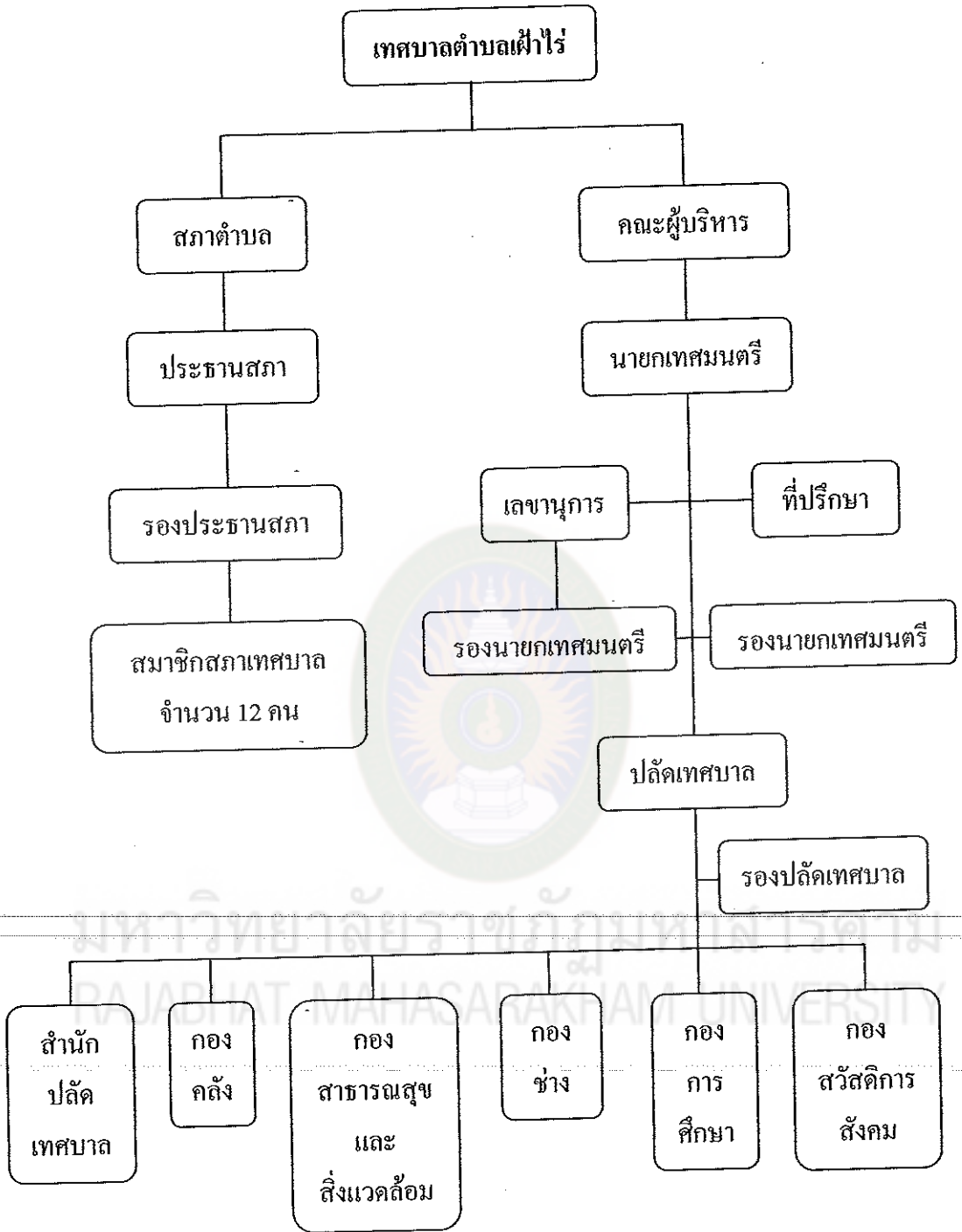
ประชาชนได้รับการศึกษาสูงขึ้น เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจดี จึงสามารถส่งบุตรหลานไปเรียนในเมืองได้ สำหรับการศึกษาในพื้นที่เทศบาลก็มีโอกาสมากขึ้น เนื่องจากมีโรงเรียนในพื้นที่ 5 แห่ง ศูนย์การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย จำนวน 1 แห่ง ประชาชนทั่วไปนับถือศาสนาพุทธมีวัด 13 แห่ง ประชาชนยึดถือประเพณีและวัฒนธรรมไทย ที่ยึดถือกันมาดั้งเดิม

6.3 การสาธารณสุข

การบริการด้านสาธารณสุข มีสำนักงานสาธารณสุขอำเภอเฝ้าไร่และสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติเฝ้าไร่ ให้บริการสาธารณสุขมูลฐานอย่างทั่วถึง

7. ลักษณะด้านการเมืองการบริหาร

โครงสร้างของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติตามหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่ง คือพนักงานเทศบาล แสดงได้ตามแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาลตำบลเฝ้าไร่

ที่มา : สำนักงานเทศบาลตำบลเฝ้าไร่. 2554 : 11

7.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลตำบลฟ้าไร่ มีสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 12 คน โดยมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาล ประชุมกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุม สภาเทศบาลควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก รองประธานสภา มีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเมื่อประธานสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้

7.2 คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลได้ แก่คณะเทศมนตรีอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่ คณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน รับผิดชอบงาน นโยบายหรืองานอันใดที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของ คณะเทศมนตรี โดยเฉพาะ

7.3 พนักงานเทศบาล

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีแล้วยังมี ส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบทั้งสองเลย คือ พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงาน อันเป็นการกิจประจำสำนักงานหรือจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดเพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อ และให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชน ในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีคือ คณะเทศมนตรีรับผิดชอบ และภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็น หน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานประจำ ตลอดจนคนงาน หรือลูกจ้างและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล ดังนี้

7.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบ แผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานสภาเทศบาลและคณะ

เทศมนตรี งานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานวิเคราะห์นโยบาย และแผน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

7.3.2 กองคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในงานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและทรัพย์สิน งานสถิติการคลัง งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

7.3.3 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน แผนงานสาธารณสุข งานบริหารสาธารณสุข งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาด งานเผยแพร่ และฝึกอบรม งานส่งเสริมสุขภาพ งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ งานสัตว์แพทย์ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพ ที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

7.3.4 กองช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานวิศวกรรม งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง งานสาธารณูปโภค สวนสาธารณะ งานศูนย์เครื่องจักรกล งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรืองานอื่นที่ได้รับ มอบหมาย

7.3.5 กองการศึกษา มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาของเทศบาลงาน พัฒนาการศึกษา งานด้านการสอน งานนันทนาการศึกษา งานกิจการนักเรียน งานกิจการเด็ก เยาวชน และการศึกษา นอกกระบบและตามอัธยาศัย งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

7.3.6 กองสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พนิดา ฐานะกลม (บทคัดย่อ : 2550) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีส่วนร่วมเป็นรายด้าน คือ ด้านการ

ประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา อยู่ในระดับน้อย ประชาชนที่มีการศึกษา ระดับปริญญาตรี ขึ้นไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากกว่าประชาชนที่มีการศึกษาระดับอื่น ๆ ส่วนประชาชนที่มีอาชีพรับราชการมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากกว่าประชาชนทุกอาชีพ

อรนุช ป้อมเป็น (บทคัดย่อ : 2550) ศึกษา บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษา พบว่า บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับน้อย สำหรับการเปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสถานภาพแตกต่างกันในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า ประชาชนที่มีเพศต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ มีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง ไม่แตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีอายุ การศึกษา รายได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน และอาชีพ ที่ต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลหัวดง อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อารีณา มะหะหมัด (บทคัดย่อ : 2550) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลท่าไม้ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรีประชาชนมีพฤติกรรมด้านความสนใจในการบริหารงานของเทศบาลมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียกับเทศบาล การเป็นสมาชิกกลุ่ม ความเชื่อมั่นต่อผู้บริหารและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมในชุมชน ตามลำดับ สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกือบทุกด้านอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ด้านการตัดสินใจ ด้านการดำเนินงานและด้านการประเมินผล มีเพียงด้านเดียวคือการมีส่วนร่วมด้านการรับผลประโยชน์อยู่ในระดับปานกลาง สำหรับปัจจัยที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล มากที่สุด คือ การที่ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาลและเจ้าหน้าที่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ทราบอยู่เสมอและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลของประชาชน มากที่สุด คือ ไม่มีเวลาเพียงพอและภารกิจมาก และเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านพฤติกรรมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ปัจจัยพฤติกรรมทุกด้านมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

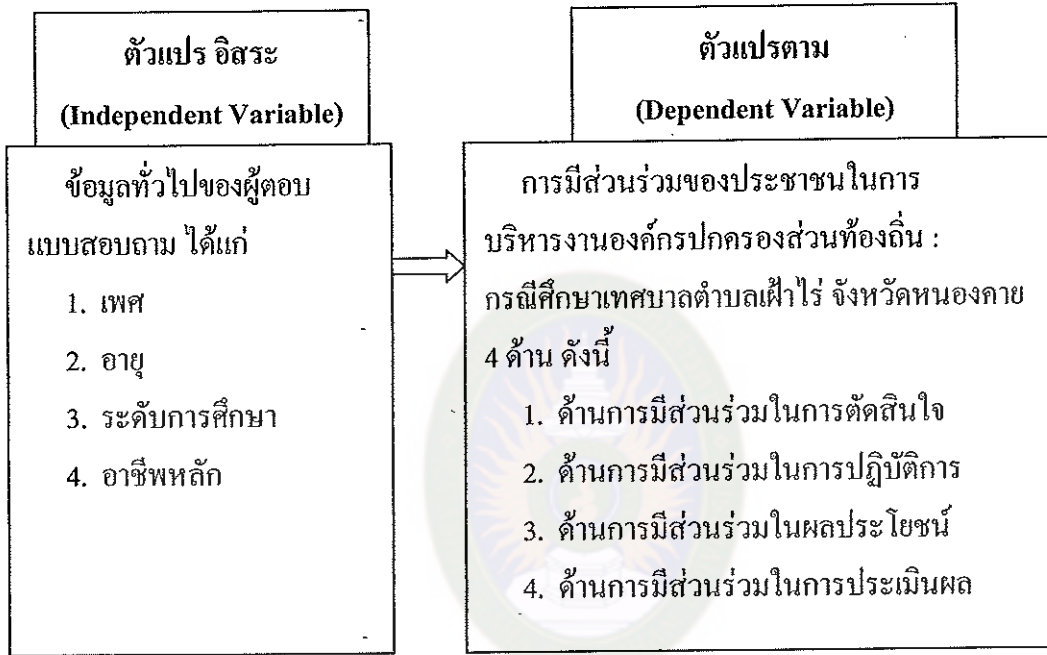
สาลินี อ่อนวงษ์ (บทคัดย่อ : 2551) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษา
พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขต
อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยภาพรวม การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการศึกษา
รายด้านพบว่า ด้านที่มีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การมีส่วนร่วมด้านการเมือง รองลงมาคือ การมี
ส่วนร่วมด้านการวางแผนและการมีส่วนร่วมน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมด้านการบริหารและ
การมีส่วนร่วมด้านนโยบาย

ปาณิสรา เชนันท์ (บทคัดย่อ : 2553) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
บริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์ ผลการศึกษาพบว่า
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก โดยรวมอยู่ใน
ระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีส่วน
ร่วมในการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์อยู่ใน
ระดับมาก ด้านการมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับน้อย สำหรับการเปรียบเทียบ
การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีสถานภาพต่างกัน ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้าน
โคก อำเภอบ้านโคก จังหวัดอุตรดิตถ์ พบว่า สถานภาพทางเพศและอายุต่างกัน การมีส่วนร่วม
ของประชาชนไม่แตกต่างกัน ส่วนสถานภาพการศึกษา อาชีพ ราย ได้ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ใน
ชุมชนต่างกัน การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านโคก อำเภอบ้านโคก
จังหวัดอุตรดิตถ์ แตกต่างกัน

สมร ชำนาญภูมิ (บทคัดย่อ : 2553) ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
บริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า การมี
ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเสลภูมิ อำเภอเสลภูมิ จังหวัด
ร้อยเอ็ด ทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การรวบรวมปัญหาและความต้องการ การกำหนดโครงการ/กิจกรรม
การปฏิบัติตาม โครงการ/กิจกรรมและการติดตามและประเมินผล ทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัย ได้สรุปกรอบแนวคิด สำหรับการวิจัยครั้งนี้ จากแนวคิดของ โคเฮน และอัฟเฟียฮอฟ (Cohen and Uphoff. 1980 : 219) ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมในการประเมิน แสดงได้ดังแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย