

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลนาหนาด อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ตามความคิดเห็นของประชาชน ในเขตเทศบาลตำบลนาหนาด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
3. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
4. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
5. เทศบาลตำบลนาหนาด อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม
6. ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

มีนักวิชาการ ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น ดังนี้

นพมาศ ชีรเวทิน (2534 : 139) ได้กล่าวถึงความคิดเห็นไว้ว่า เป็นส่วนที่มนุษย์ได้แสดงออกมา โดยการพูดหรือการเขียน โดยมนุษย์นั้นจะพูดจากใจจริง พูดตามสังคม หรือพูดเพื่อเอาใจผู้ฟังก็ตาม แต่เมื่อพูดหรือเขียนไปแล้วก็ทำให้เกิดผลได้ โดยคนส่วนใหญ่มักถือว่ามีสิ่งที่มีมนุษย์แสดงออกมานั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความในใจ

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2546 : 246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไปก็ตาม ทั้งชนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมาย

ใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มนที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสับสนุน หรือเป็นปฏิกิริยาคือบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

เวบสเตอร์ (Webster. 1968 : 1254) ให้ได้ให้ความหมายว่าความคิดเห็นคือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็น และการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

กูค (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความของความคิดเห็นว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ ความคิดเห็นหรือลงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งใด สิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่

ไอแซค (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายความคิดเห็นว่าเป็นการแสดงออกทางคำพูดหรือ คำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทุกๆ ไป โดยปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะขณะที่เจตคติจะเป็นเรื่องทุกๆ ไป มีความหมายที่กว้างกว่า

จากความหมายของความคิดเห็นพอสรุปได้ว่า ความคิดเห็น เป็นสภาพความรู้สึที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความรู้ การรับรู้ประสบการณ์ที่บุคคลนั้น ได้รับมา โดยบุคคลนั้นอาจจะแสดงออกมามาทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการพูด ลักษณะท่าทาง หรือ ไม่แสดงออกเลยก็ได้

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน ของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

### 3. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น

3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาพจิตร. 2540 : 248-249)

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskamp. 1977 : 110 ; อ้างใน เพทาย สิริมุสิกะ. 2549 : 10-11)

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic And Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องมาจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการ อบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

#### 4. การวัดความคิดเห็น

ในการวัดความคิดเห็นของบุคคลสามารถทำได้หลายวิธีซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ ดังนี้

โทมัส (Thomas, 1959 : 234) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปต้องมี ส่วนประกอบ 3 อย่าง คือ ตัวบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาเป็น ระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็น โดยมากจะใช้การตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบตามแบบสอบถาม

ชอร์ และไรท์ (Shaw and Wright, 1976 : 28 - 29) กล่าวว่า ความคิดเห็นเป็น ลักษณะของแต่ละบุคคล การวัดจึงวัดจากแรงจูงใจ การรับรู้ แต่มีข้อแตกต่างกันอยู่ที่ประสบการณ์และปัจจัยอื่นๆ จึงมีวิธีวัดความคิดเห็น ดังนี้

4.1 การฉายภาพ (Projective technique) เป็นการวัด โดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็นออกมา และสามารถพิสูจน์ได้ว่า บุคคลมีความคิดเห็นหรือมีความรู้สึกอย่างไรต่อภาพที่เห็นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เป็นสำคัญ

4.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งในอดีตปัจจุบันและอนาคต

4.3 การส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นการวัดความคิดเห็นที่สิ้นเปลืองเวลา และงบประมาณน้อยที่สุด โดยการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแล้วให้ตอบกลับมา แต่มีข้อจำกัดว่าผู้ที่ถูกถามต้องอ่านออกเขียนได้

4.4 การให้เล่าความรู้สึก (Self-report) เป็นการวัดโดยให้แต่ละบุคคลเล่าความรู้สึกที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา ซึ่งผู้เล่าจะบรรยายความรู้สึกนึกคิดตามประสบการณ์และความสามารถออกมา

เบสท์ (Best. 1977 : 171) กล่าวไว้ว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมียุทธวิธีประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบแบบสอบถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบ ตามความคิดเห็นของตนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การ วัดของลิเคิร์ท (Likert's Method) โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความเกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นปฏิฐาน (Positive) หรือนิเสธ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัยได้แก่การสอบถามและการสัมภาษณ์โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับตาคำตอบของผู้ถูกวัดมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่าการถูกจับผิด ควรใช้วิธีอัดเทปเป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อนเพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การวัดความคิดเห็นของลิเคิร์ท จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล โดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

## แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 13-14) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สมพงษ์ เกษมสิน (2532 : 5-6) กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจ เอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (Collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (Group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
9. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

ไพฑูริย์ ช่างเรียน (2532 : 17) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บุญทัน ดอกไธสง (2541 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

อนันต์ เกตุวงศ์ (2543 : 27) ได้ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ  
เกษม ไชยรัตน์ (2543 : 14-16) กล่าวว่า แนวคิดเรื่องการบริหารที่ถูกนำไปใช้ในการดำเนินงานหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมาเป็นเวลานาน คือ การบริหารที่เรียกย่อๆ ว่า 4 M's ซึ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้

Money หรือทุนทรัพย์ โดยมีความเชื่อหรือสมมติฐานว่า ถ้าองค์กรมีทุนทรัพย์หรืองบประมาณเพียงพอก็จะทำให้กิจการดำเนินไปด้วยดี

Materials หรือวัสดุ ถ้าสามารถมีวัสดุที่ดี มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ ก็จะเป็นข้อได้เปรียบในการดำเนินการ

Man หรือคน ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ

Management หรือการจัดการ องค์กรที่มีระบบการจัดการที่ดี มีการจัดองค์กรที่ดี จะประสบความสำเร็จ

แนวความคิดในการบริหารงานในยุคแรกๆ ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า ทั้ง 4 ประการ นี้อย่างมาก โดยได้มีการพัฒนาปรับปรุงปัจจัยตัวป้อน โดยถือว่าหากปัจจัยตัวป้อนดีผลผลิตก็จะดีตามไปด้วย

ติน ปรัชญพุทธิ (2546 : 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจ หมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

## 2. วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงาน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 36-38) แบ่งการบริหารตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน ดังนี้

1. การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะ (Public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการ

บริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (Public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

2. การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหาร ธุรกิจ (Business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximum profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของบริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

3. การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-governmental organization) ซึ่งเรียกย่อว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

4. การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (International organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United nations organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World trade organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

5. การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ



วิช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 39) มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสคอรบ (Posdcorb) เกิดจากแนวคิดของกูลิค และลินคอล์น เฮอร์วิก ประกอบด้วย ขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค (POCCC)

จรัญ พันหนอง (2546 : 26) ได้กล่าวถึงการสรุปกระบวนการบริหารของลูเทอร์ กูลิค (Luther Gulice) ซึ่งสรุปได้ใน “Paper On The Science Ofminstration” เป็นคำย่อว่า “Posdcorb” ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหาร 7 ประการ คือ

P = Planning หมายถึง การวางแผนหรือวางโครงการอย่างกว้างๆ เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต

O = Organizing หมายถึง การจัดรูปแบบ หรือเค้าโครงของการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน

S = Staffing หมายถึง การบริหารงานอันเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน รวมถึงการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การพัฒนาบุคคล การให้ขวัญกำลังใจ การเลื่อนและการลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พนักงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมและการนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ มนุษย์สัมพันธ์ การจูงใจ เป็นต้น

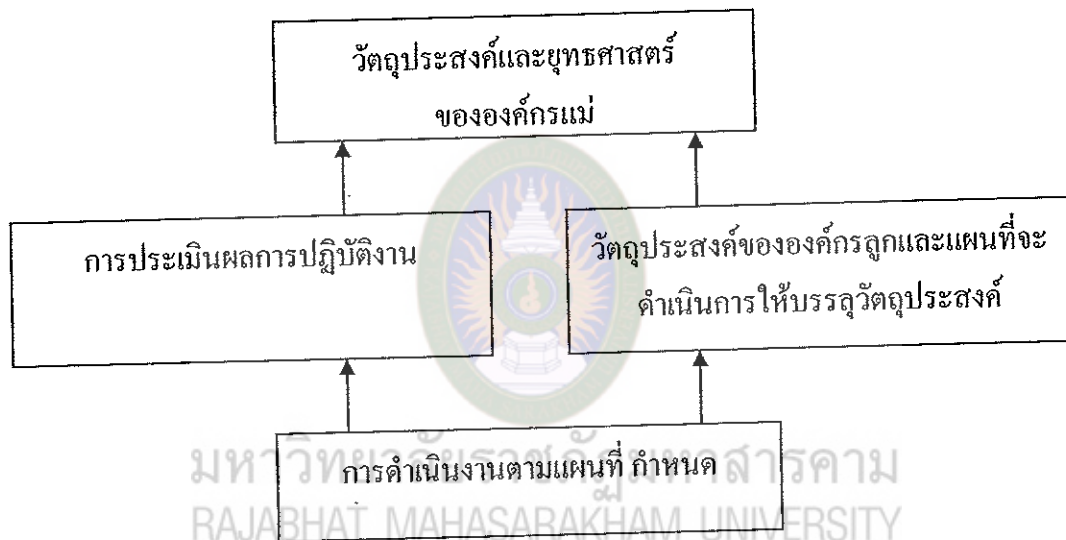
Co = Coordinating หมายถึง ความร่วมมือในการประสานงานเพื่อดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงาน

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงการประชาสัมพันธ์ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย

B = Budgeting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน วิธีการบริหารงบประมาณการบัญชี

การสร้างประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาการบริหารตามแนวคิดที่เรียกว่า Posdoorb ของกูติกนั้น คือ การปรับปรุงกระบวนการบริหารในแต่ละกระบวนการให้มีประสิทธิภาพ และได้ผลงานที่มีคุณภาพสูงสุด แม้ในปัจจุบันเกือบทุกองค์กรก็ยังให้ความสำคัญกับเรื่องของกระบวนการดำเนินงานตามแนวคิดของกูติกอยู่

จรัญ พันหนอง (2546 : 27) ได้กล่าวถึง แนวความคิดในการบริหาร โดยยึด วัตถุประสงค์ (Mob) คือ การดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ได้บังคับบัญชาในการ กำหนดเป้าหมาย กิจกรรม และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แนวความคิดในการบริหาร โดยยึดวัตถุประสงค์

การบริหารงานโดยวิธีการ Mob สามารถอธิบายได้ง่ายๆ ก็คือ ผู้บริหารและคนในองค์กรช่วยกันกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรแล้วกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เมื่อได้วัตถุประสงค์และแผนที่ชัดเจนแล้ว หน่วยงานย่อยภายในจะนำวัตถุประสงค์ขององค์กรใหญ่ไปแยกย่อยให้สอดคล้องกับภารกิจแล้ววางแผน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ 1) ส่วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพใน

การบริหารราชการ 2) มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ 3) มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนา นโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 21-23) ในการศึกษาความหมายของการบริหารและการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (Family) เผ่าพันธุ์ (Tribe) ชุมชน (Community) สังคม (Society) และประเทศ (Country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร (Administration) หรือการบริหารราชการ (Public Administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร”

คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administratae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (Public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้ หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (Management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief executive officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอน การปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ ไร่ อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึง ของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอรบ (Pams-Posdcorb) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่างๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) (5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) (6) การบริหารคุณธรรม (Morality) (7) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) (8) การบริหารเวลา (Minute) และ

(9) การบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหาร เช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากนี้ 2 ตัวอย่างนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5 ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์

เฟรดเดอริก ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุด ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2532 : 27.)

ปีเตอร์ เอฟ. ดรึคเกอร์ (Peter F. Drucker) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่างๆ ให้ถูกลงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์การที่กล่าววั้นั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามา ร่วมกันทำงานในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม (สมพงษ์ เกษมสิน. 2532 : 6)

แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น (สมพงษ์ เกษมสิน. 2532 : 6)

สรุป การบริหารและการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

คำว่า การบริหารและการบริหารจัดการ รวมทั้งคำอื่นๆ อีก เป็นต้นว่า การปกครอง (Government) การบริหารการพัฒนา การจัดการ และการพัฒนา (Development) หรือ

แม้กระทั่งคำว่า การบริหารการบริการ (Service administration) การบริหารจิตสำนึกหรือการบริหารความรู้ศรัทธา (Consciousness administration) การบริหารคุณธรรม (Morality administration) และการบริหารการเมือง (Politics administration) ที่เป็นคำในอนาคตก็น่าจะถูกนำมาใช้ได้ คำเหล่านี้ล้วนมีความหมายใกล้เคียงกัน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัยจะนำคำใดมาใช้โดยอาจมีจุดเน้นแตกต่างกันไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ทุกคำที่กล่าวมานี้เฉพาะในภาครัฐล้วนหมายถึง (1) การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง (Guideline) วิธีการ (Method) หรือ มรรควิธี (Means) ใดๆ (2) ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน (3) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (4) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง (End หรือ Goal) หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (Primary goal) คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ หรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด (Ultimate goal) คือ การพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน เป็นต้น และทุกคำดังกล่าวนี้ อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการ (Process) ที่มีระบบและมีหลายขั้นตอน ในการดำเนินงานก็ได้

### ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

#### 1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้อธิบายความหมายของการดำเนินงาน ไว้ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงานมีความหมาย เช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออกโดยอาจจะสังเกตได้หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่าเป็นพฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกาย รวมทั้งการปฏิบัติ และพฤติกรรมที่แสดงออก และสังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่งๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือบุคคลไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไป เป็นพฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่างๆ เป็นส่วนประกอบ ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน คือ การปฏิบัติงานที่บุคคลแสดงออกทางกายและเป็นพฤติกรรมที่สามารถสังเกตได้ซึ่งการดำเนินงานอาจปฏิบัติได้ทันทีหรืออาจมีความล่าช้าตามปัจจัยต่างๆ เช่น ความรู้ ทักษะดี โอกาส เป็นต้น

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน มีดังนี้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2545 : 32-33) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน ดังนี้

2.1 ลักษณะประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัวตลอดจน สิ่งอื่นๆ ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตามลักษณะประชากรอย่างเดียวยังไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะแสดงถึงผลการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีสิ่งที่เกี่ยวข้อง คือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทางจิตวิทยา

2.2 ลักษณะด้านความสามารถเป็นสิ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้สึกว่ามีรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้น ความรู้ ความสามารถ แบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนว โน้มของความรู้ ความสามารถ ด้านสมอง และการปฏิบัติงาน

2.3 ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มนิยมของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะดี การรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสำคัญของคุณลักษณะประชากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติ และความจำเป็นแต่ละงาน ซึ่งเซอร์เมอร์ฮอร์นและคณะเห็นว่า คุณลักษณะประชากรจะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละงานเพื่อที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ

2.4 ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับความจำเป็นของงานนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำใ้บุคคลมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูง ทั้งนี้ยังมีตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องมีคือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือ ต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงานเป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

2.5 การสนับสนุนจากองค์การในการปฏิบัติงานของบุคคลจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์การที่ปฏิบัติงานอยู่ บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับความต้องการงาน และได้รับการสนใจในระดับสูงอาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดีหากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงาน หรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องไม่ชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานมีหลายประการ เช่น คุณลักษณะ ประชากร ความสามารถ จิตวิทยา ความพยายามในการทำงาน และการสนับสนุนจากองค์การ หากปัจจัยดังกล่าว มีความสมบูรณ์จะทำให้ผลการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือ จำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่ รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2532 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศ หรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่ หรือในเขตแห่งใด แห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นหน้าที่สมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง



ประธาน คณะนิติศึกษากร (2535 : 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้ง และถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ทวี พันธุวาสีฏฐ์ (2539 : 108) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

พรชัย เทพปัญญา (2541 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และอาณาเขตของพื้นที่ที่อยู่นี้อยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ และอธิบายเพิ่มเติมว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่ และประชาชนของประเทศซึ่งมีขนาดเล็กที่สุด

ลิขิต ชีรวะกิน (2548 : 36) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

สมศักดิ์ พรหมเชื้อ (2551 : 16) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกรู้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและควบคุมการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาการเมือง ความสำคัญนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครอง ตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชน

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

คลาร์ก (Clark. 1957 : 87-89) ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit. 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาล กลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการ กระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมี อำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่น ในเขตอำนาจของตน

มอนตาญ (Mongtagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง โดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามต่างๆ สามารถประมวลเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นได้สาระสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้าน ความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะ กลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่น นี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้ข้อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด งบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเป็นคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตย อย่างแท้จริงอีกด้วย

## 2. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 22)

2.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองของตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

2.3 การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2.4 องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

2.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐต้องสงวนอำนาจในการควบคุม ดูแลอยู่

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ด้วบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

### 4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

4.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

4.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

4.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน

4.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

4.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

4.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### 5. หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงินกำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และ

หน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังนี้

5.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

5.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

5.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

5.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

เทศบาลตำบลนาหนาด อำเภอธาดูพนม จังหวัดนครพนม

## 1. ข้อมูลพื้นฐานและสภาพทั่วไปของเทศบาลตำบลนาหนาด

### 1.1 ที่ตั้ง

เทศบาลตำบลนาหนาด ตั้งอยู่ ตำบลนาหนาด อำเภอธาดูพนม จังหวัดนครพนม ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของอำเภอธาดูพนม ระยะห่างจากอำเภอ ประมาณ 10 กิโลเมตร อยู่ห่างจากจังหวัดนครพนม ประมาณ 100 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบลใกล้เคียง ดังนี้

|             |                    |              |               |
|-------------|--------------------|--------------|---------------|
| ทิศเหนือ    | ติดต่อดำบลธาดูพนม  | อำเภอธาดูพนม | จังหวัดนครพนม |
| ทิศใต้      | ติดต่อดำบลอุ่มเหมา | อำเภอธาดูพนม | จังหวัดนครพนม |
| ทิศตะวันออก | ติดต่อดำบลฝั่งแดง  | อำเภอธาดูพนม | จังหวัดนครพนม |
| ทิศตะวันตก  | ติดต่อดำบลพุ่มแก   | อำเภอนาแก    | จังหวัดนครพนม |

### 1.2 เนื้อที่

เทศบาลตำบลนาหนาดมีเนื้อที่ประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 10,110 ไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 10,094 ไร่

### 1.3 ลักษณะภูมิประเทศ

ลักษณะภูมิประเทศของเทศบาลตำบลนาหนาด มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม เหมาะสมแก่การทำนา ทำไร่ ดินส่วนใหญ่มีปัญหา คือ ดินจืด แหล่งน้ำมีไม่เพียงพอสำหรับการเกษตร จะขาดแคลนน้ำการเกษตรนอกฤดูกาลทำนา

### 1.4 ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะภูมิอากาศโดยทั่วไปของตำบลนาหนาด เป็นแบบมรสุม มี 3 ฤดู

ฤดูร้อน เริ่มตั้งแต่ เดือนมีนาคม – พฤษภาคม อากาศค่อนข้างร้อน

ฤดูฝน เริ่มตั้งแต่ เดือนมิถุนายน – ตุลาคม ฝนตกหนักในเดือนกรกฎาคม

ฤดูหนาว เริ่มตั้งแต่ เดือน พฤศจิกายน – กุมภาพันธ์ อากาศหนาว

### 1.5 จำนวนหมู่บ้าน

เทศบาลตำบลนาหนาด ประกอบด้วยหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน มีพื้นที่อยู่ในเทศบาลตำบล เต็มทั้ง 10 หมู่บ้าน ดังนี้

|                            |                           |                 |
|----------------------------|---------------------------|-----------------|
| หมู่ที่ 1 บ้านขอนกอง       | นายบุญมี ไชยราช           | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 2 บ้านนาหนาดใหญ่   | นายถึง พ่อตา              | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 3 บ้านนาหนาดน้อย   | นายสมัย พ่อสียา           | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 4 บ้านขอนขว้างใหญ่ | นายทองใส โสมแพง           | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 5 บ้านขอนขว้างน้อย | นายลิขิต พ่อโพธิ์         | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 6 บ้านใหม่โพธิ์ศรี | นายประดิษฐ์ น่าน โพธิ์ศรี | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 7 บ้านศาลา         | นายบัญชา พ่อตา            | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 8 บ้านคำชะอี       | นายช้อย กุมลา             | เป็นกำนัน       |
| หมู่ที่ 9 บ้านโพนทอง       | นายถวิล พรหมดี            | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |
| หมู่ที่ 10 บ้านขอนกองใหม่  | นายเมฆา จันทร์คำลอย       | เป็นผู้ใหญ่บ้าน |

## 1.6 จำนวนหมู่บ้านและจำนวนประชากร

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้านและจำนวนประชากร

| หมู่ที่ | บ้าน             | จำนวน<br>ครัวเรือน | จำนวนประชากร (คน) |       |       |
|---------|------------------|--------------------|-------------------|-------|-------|
|         |                  |                    | ชาย               | หญิง  | รวม   |
| 1       | บ้านขอนกอก       | 84                 | 162               | 177   | 339   |
| 2       | บ้านนาขนาดใหญ่   | 120                | 169               | 218   | 387   |
| 3       | บ้านนาขนาดเล็ก   | 147                | 282               | 307   | 589   |
| 4       | บ้านขอนข้างใหญ่  | 180                | 183               | 166   | 349   |
| 5       | บ้านขอนข้างน้อย  | 48                 | 97                | 90    | 187   |
| 6       | บ้านใหม่โพธิ์ศรี | 117                | 238               | 226   | 464   |
| 7       | บ้านศาลา         | 62                 | 111               | 107   | 218   |
| 8       | บ้านคำชะอี       | 122                | 222               | 233   | 455   |
| 9       | บ้านโพนทอง       | 111                | 286               | 235   | 521   |
| 10      | บ้านขอนกอกใหม่   | 111                | 181               | 204   | 385   |
| รวม     |                  | 1,102              | 1,931             | 1,963 | 3,894 |

ตารางที่ 2 จำนวนประชากรแยกตามช่วงอายุ

| ช่วงอายุ (ปี)           | ชาย (คน) | หญิง (คน) | รวม (คน) |
|-------------------------|----------|-----------|----------|
| น้อยกว่า 1 ปีเต็ม       | 19       | 13        | 32       |
| 1 ปีเต็ม - 2 ปี         | 61       | 46        | 107      |
| 3 ปีเต็ม - 5 ปี         | 84       | 91        | 175      |
| 6 ปีเต็ม - 11 ปี        | 238      | 198       | 436      |
| 12 ปีเต็ม - 14 ปี       | 112      | 115       | 227      |
| 15 ปีเต็ม - 17 ปี       | 106      | 103       | 209      |
| 18 ปีเต็ม - 25 ปี       | 209      | 218       | 427      |
| 26 ปีเต็ม - 49 ปี       | 736      | 774       | 1,510    |
| 50 ปีเต็ม - 60 ปี       | 200      | 216       | 416      |
| มากกว่า 60 ปีเต็มขึ้นไป | 166      | 189       | 355      |
| รวมทั้งหมด              | 1,931    | 1,963     | 3,894    |



1.7 สภาพทางเศรษฐกิจ

1.7.1 อาชีพ แสดงดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 อาชีพและรายได้ของประชากร

| หมู่ที่ | ชื่อหมู่บ้าน     | การประกอบอาชีพ |             |                 |        |                 |          |               |                 | รวม | รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน | รายได้เฉลี่ยต่อหัว |            |           |
|---------|------------------|----------------|-------------|-----------------|--------|-----------------|----------|---------------|-----------------|-----|--------------------------|--------------------|------------|-----------|
|         |                  | ปลูกพืช/ผลไม้  | เลี้ยงสัตว์ | รับจ้าง/รับเหมา | ค้าขาย | รับราชการ/เอกชน | รับบำนาญ | รับโอน/รับใช้ | ว่างงาน/ไม่ทราบ |     |                          |                    |            |           |
| 1       | บ้านหนอง         | 15             | 69          | 195             | 4      | 8               | 1        | 4             | 8               | 1   | 4                        | 13,555,000.00      | 161,369.05 | 45,793.92 |
| 2       | บ้านนาหนาดใหญ่   | 15             | 120         | 201             | 8      | 65              | 20       | 8             | 65              | 20  | 2                        | 13,849,700.00      | 115,414.17 | 32,133.87 |
| 3       | บ้านนาหนาดน้อย   | 13             | 66          | 199             | 4      | 47              | 10       | 4             | 47              | 10  | 2                        | 19,300,859.00      | 131,298.36 | 56,600.76 |
| 4       | บ้านหนองวังใหญ่  | 42             | 119         | 457             | 0      | 9               | 11       | 0             | 9               | 11  | 2                        | 20,987,540.00      | 116,597.44 | 32,793.03 |
| 5       | บ้านหนองวังน้อย  | 13             | 40          | 89              | 0      | 20              | 5        | 0             | 20              | 5   | 0                        | 6,666,255.00       | 138,880.31 | 39,917.69 |
| 6       | บ้านใหม่โพธิ์ศรี | 5              | 54          | 159             | 1      | 3               | 2        | 1             | 3               | 2   | 0                        | 6,081,900.00       | 51,982.05  | 27,151.34 |
| 7       | บ้านศาลา         | 7              | 71          | 96              | 10     | 39              | 18       | 10            | 39              | 18  | 10                       | 10,921,360.00      | 176,150.97 | 43,511.39 |
| 8       | บ้านคำชะอี       | 61             | 140         | 241             | 2      | 27              | 18       | 2             | 27              | 18  | 18                       | 19,768,186.00      | 162,034.31 | 38,837.03 |
| 9       | บ้านโพนทอง       | 19             | 153         | 299             | 1      | 1               | 0        | 1             | 1               | 0   | 6                        | 15,010,390.00      | 135,228.74 | 31,336.90 |
| 10      | บ้านหนองก่องใหม่ | 21             | 117         | 190             | 5      | 28              | 4        | 5             | 28              | 4   | 1                        | 13,916,000.00      | 125,369.37 | 38,021.86 |
|         | รวม              | 221            | 949         | 2,126           | 35     | 247             | 89       | 35            | 247             | 89  | 45                       | 140,057,190.00     | 131,432.48 | 38,609.78 |

## 1.7.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลนาหวาด

|                                 |       |    |       |
|---------------------------------|-------|----|-------|
| 1) กลุ่มอาชีพ                   | จำนวน | 15 | กลุ่ม |
| 2) กลุ่มออมทรัพย์               | จำนวน | 10 | กลุ่ม |
| 3) ปิมน้ำมันหลอดและก๊าซ         | จำนวน | 21 | แห่ง  |
| 4) โรงเรียนขนาดเล็ก             | จำนวน | 8  | แห่ง  |
| 5) มีร้านขายของชำ               | จำนวน | 23 | แห่ง  |
| 6) ร้านซ่อมรถยนต์-รถจักรยานยนต์ | จำนวน | 5  | แห่ง  |

## 1.7.3 สถานศึกษา

|                       |       |   |      |
|-----------------------|-------|---|------|
| 1) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก | จำนวน | 4 | แห่ง |
| 2) โรงเรียนประถมศึกษา | จำนวน | 4 | แห่ง |

## 1.7.4 สถาบันทางศาสนา

การศาสนา ประชาชนในเขตตำบลนาหวาดส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีวัด จำนวน 6 แห่ง และสำนักสงฆ์ จำนวน 1 แห่ง ได้แก่

|                             |                      |                    |
|-----------------------------|----------------------|--------------------|
| 1) วัดบ้านขอนแก่น           | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 1 | บ้านขอนแก่น        |
| 2) วัดเทพนาคตา              | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 2 | บ้านนาขนาดใหญ่     |
| 3) วัดอูคร โปธิ์ทอง         | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 4 | บ้านขอนแก่นวังใหญ่ |
| 4) วัดทุ่งโพธิ์ศรี          | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 7 | บ้านศาลา           |
| 5) วัดศรีบุญเรือง           | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 8 | บ้านคำชะอี         |
| 6) วัดโพนทอง                | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 9 | บ้านโพนทอง         |
| 7) วัดป่าอนัตตา (สำนักสงฆ์) | ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 7 | บ้านศาลา           |

## 1.7.5 การสาธารณสุข

1) สถานีอนามัย 1 แห่ง ได้แก่ สถานีอนามัยตำบลนาหวาด ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 2 บ้านนาขนาดใหญ่

2) อัตราการมีและใช้ส้วมราดน้ำ 100%

## 1.7.6 การโทรคมนาคม

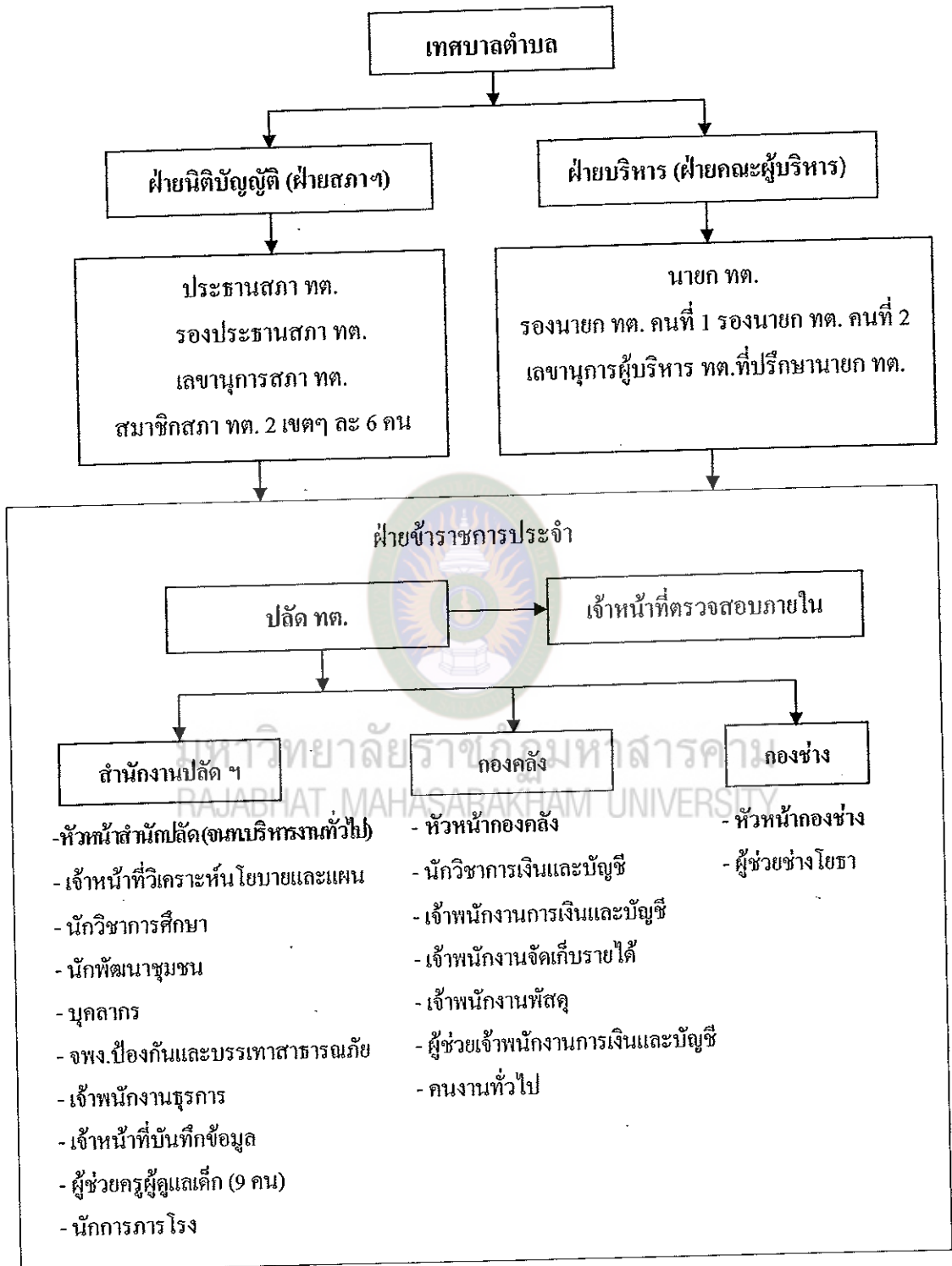
ที่ตู้โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 7 แห่ง

## 1.7.7 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1) ที่พักตำรวจชุมชนประจำตำบล 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่ ที่ทำการเทศบาลตำบลนาหวาด

2) ศูนย์ อปพร. จำนวน 1 แห่ง ตั้งอยู่ที่ ที่ทำการเทศบาลตำบลนาหวาด

2. ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของเทศบาลตำบลนาหนด



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเทศบาลตำบลนาหนด

### 3. ลักษณะของแผนพัฒนา 3 ปี

แผนสามปีเป็นการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่งๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่งๆ จะมีโครงการ/กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ กิจกรรมที่จะต้องนำมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและวิสัยทัศน์ในที่สุด

นอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปี เป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนาสามปี ในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน แผนพัฒนาสามปี มีลักษณะกว้างๆ ดังต่อไปนี้

- 3.1 เป็นเอกสารที่แสดงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา
- 3.2 เป็นเอกสารที่แสดงแนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา และมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่จะดำเนินการ
- 3.3 เป็นเอกสารที่แสดง โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่จะดำเนินการเป็นห้วงระยะเวลาสามปี
- 3.4 เป็นเอกสารที่จะแสดงความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 4. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

เทศบาลตำบลนาหวาดจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้า ครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวนปรับปรุงทุกปี โดยการจัดทำแผนพัฒนา 3 ปีจะมีความเชื่อมโยงกับการจัดทำงบประมาณประจำปีอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำงบประมาณในระบบมุ่งเน้นผลงาน

## 5. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

เทศบาลตำบลนาหนาด ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วก็จะถึงขั้นตอนในการแปลงสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาสามปีดังนี้

5.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมทั้งสอดคล้องกับปัญหา ความต้องการ ของประชาคมและชุมชน โดยนำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่างๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

5.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนท้องถิ่นรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหา ความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

5.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปี เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

5.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี สำหรับเทศบาลตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาเทศบาลตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป และเมื่อเทศบาลตำบลประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีแล้ว ให้ผู้บริหารท้องถิ่นส่งแผนพัฒนาสามปีให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ เพื่อดำเนินการต่อไปหลังจากนั้นจึงแจ้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนให้ทราบ โดยทั่วกัน

## 6. ประโยชน์ของแผนสามปี

การจัดทำแผนพัฒนาสามปี เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจมีความเชื่อมโยงและส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุนและเป็นอุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด

แผนพัฒนาสามปีตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้านและเป็นระบบทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลตำบลนาหนาด สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนตำบลนาหนาดอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและนโยบายผู้บริหารด้วย โดยการจัดทำแผนพัฒนาสามปีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคณะเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาสามปีที่มาจากประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้ระดมสมอง ความคิด ในการจัดทำแผน เพื่อให้ตอบสนองในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนชาวตำบลนาหนาดอย่างยั่งยืนตลอดไป

## 7. ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล

การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนาหนาดนั้น เป็นการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการร่วมคิดร่วมแก้ไขปัญหาพร้อมสร้างร่วมจัดทำส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ในเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลนาหนาดให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้าน การพัฒนาเทศบาลตำบลนาหนาดจะสมบูรณ์ได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชน ในพื้นที่เกิดความตระหนักร่วมกันแก้ไขปัญหาและความเข้าใจในแนวทางแก้ไขปัญหากันอย่างจริงจัง เทศบาลตำบลนาหนาด ยังได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกกลุ่มทุกวัยของประชากร นอกจากนี้ยัง ได้เน้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน และพัฒนาเยาวชนให้พร้อมที่จะเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยยึดกรอบแนวทางในการจัดระเบียบการศึกษา ส่วนด้านพัฒนาอาชีพนั้นจะเน้นพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองในท้องถิ่น และยังให้จัดตั้งเศรษฐกิจแบบพอเพียงโดยส่วนรวม

การวิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรวบรวมกฎหมายอื่นของเทศบาล ใช้เทคนิค SWOT เข้ามาช่วย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าเทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหา ในเขตพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนได้อย่างไร โดยวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม ในการดำเนินการตามภารกิจตามหลัก SWOT เทศบาลตำบลนาหนาด กำหนดวิธีการดำเนินการตามภารกิจสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ภารกิจให้ตรงกับสภาพปัญหา โดยสามารถกำหนดแบ่ง

ภารกิจได้เป็น 7 ด้าน ซึ่งภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

### 7.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 7.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก มาตรา 67 (1)
- 7.1.2 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร มาตรา 68 (1)
- 7.1.3 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น มาตรา 68 (2)
- 7.1.4 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ มาตรา 68 (3)
- 7.1.5 การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่นๆ มาตรา 16 (4)
- 7.1.6 การสาธารณสุขการ มาตรา 16 (5)

### 7.2 ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 7.2.1 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ มาตรา 67 (6)
- 7.2.2 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ มาตรา 67 (3)
- 7.2.3 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬาการพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ มาตรา 68 (4)
- 7.2.4 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส มาตรา 16 (10)
- 7.2.5 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย มาตรา 16 (2)
- 7.2.6 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา 16 (5)
- 7.2.7 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล มาตรา 16 (19)

### 7.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย

ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.3.1 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มาตรา 67 (4)

7.3.2 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา 68 (8)

7.3.3 การผังเมือง มาตรา 68 (13)

7.3.4 จัดให้มีที่จอดรถ มาตรา 16 (3)

7.3.5 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง มาตรา 16 (17)

7.3.6 การควบคุมอาคาร มาตรา 16 (28)

7.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว

ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.4.1 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว มาตรา 68 (6)

7.4.2 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ มาตรา 68 (5)

7.4.3 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร มาตรา 68 (7)

7.4.4 ให้มีตลาด มาตรา 68 (10)

7.4.5 การท่องเที่ยว มาตรา 68 (12)

7.4.6 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ มาตรา 68 (11)

7.4.7 การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ มาตรา 16 (6)

7.4.7 การพาณิชย์กรรมและการส่งเสริมการลงทุน มาตรา 16 (7)

7.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้

7.5.1 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 67 (7)

7.5.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล มาตรา 67 (2)

7.5.3 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ มาตรา 17 (12)



## 7.6 ด้านการศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ด้านการศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น  
มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.6.1 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอัน  
ดีของท้องถิ่น มาตรา 67 (8)

7.6.2 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มาตรา 67 (5)

7.6.3 การจัดการศึกษา มาตรา 16 (9)

7.6.4 การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของ  
ท้องถิ่น มาตรา 17 (18)

## 7.7 ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ  
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

7.7.1 สนับสนุนสภาพตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ  
พัฒนาท้องถิ่น มาตรา 45 (3)

7.7.2 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณ  
หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร มาตรา 67 (9)

7.7.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการมีมาตรการป้องกัน มาตรา  
16 (16)

7.7.4 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 17 (3)

7.7.5 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์การ  
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มาตรา 17 (16)

ภารกิจทั้ง 7 ด้านตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเทศบาลตำบลสามารถจะแก้ไข  
ปัญหาของเทศบาลตำบลขนาดได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึง  
ความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ประกอบด้วยการดำเนินการของเทศบาลตำบล จะต้อง  
สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ  
แผนพัฒนาตำบล นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของ ผู้บริหารของเทศบาลตำบลเป็นสำคัญ

## 7.8 ภารกิจหลักและภารกิจรองที่เทศบาลตำบลจะดำเนินการ

### 7.8.1 ภารกิจหลัก

- 1) ด้านการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร
- 6) ด้านการส่งเสริมการศึกษา
- 7) ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

### 7.8.2 ภารกิจรอง

- 1) การฟื้นฟูวัฒนธรรมและส่งเสริมประเพณี
- 2) การสนับสนุนและส่งเสริมศักยภาพกลุ่มอาชีพ
- 3) การส่งเสริมการเกษตรและการประกอบอาชีพทางการเกษตร
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน

## ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้เห็นสภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น มากยิ่งขึ้น จึงได้เสนอองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ 8 ประการ ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2531 : 22)

1. สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และ ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มี กฎเกณฑ์ที่จะกำหนด พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization : FAO) องค์การการศึกษา

วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Educational Scientific And Cultural Organization; UNESCO) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization; WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau Of Social Affair) ได้ให้ความ เห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,00 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพ ในการบริหาร รายได้ และ บุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้ง โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาล แห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้อง ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองการ ปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่สายการ บังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของ องค์การปกครองท้องถิ่น จะมีขอบเขตกว้างขวางมากเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้ (นิภา ไชยเสวต. 2537 : 15-16)

6.1 ลักษณะของหน้าที่หรือบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ หรือบริการที่องค์การ ปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมาย จากส่วนกลางให้มาดำเนินการนั้นมีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อนมากน้อยเพียงใด ถ้าเป็นงานที่ต้องประสานงาน หรือขอความร่วมมือจากหน่วย การปกครองท้องถิ่นอื่น หรือของประเทศ องค์การท้องถิ่นก็ไม่อาจบริหารงานได้อิสระเต็มที่ เช่น บริการที่ใช้ความรู้ความ สามารถ หรือเทคนิคสูง หรือใช้งบประมาณในการดำเนินการมาก แต่ถ้าเป็นงานบริหาร ทั่วไป ท้องถิ่นก็มีอิสระดำเนินการได้เต็มที่ เช่น การทำความสะอาด ถนนหนทาง การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างส้วมสาธารณะ เป็นต้น

6.2 ชีตความสามารถของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เหมาะสมกับงาน ที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ เพราะงานบางอย่างต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถในการ ดำเนินการ ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะขาดบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวทั้ง

เพราะ องค์การปกครองท้องถิ่นขาดปัจจัยจึงให้คนคมีฝีมือเข้ามาทำงานกับท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองของระดับภูมิภาค และส่วนกลาง หรือของเอกชน ด้วย เหตุผลที่ค้อยกว่า ทั้งในด้านเงินตอบแทน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ความ มั่นคง สวัสดิการ ค่านิยมทางสังคม และอื่นๆ

6.3 ทรัพยากรของท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นๆ ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญก็จะมีรายได้สูงสามารถเลี้ยงตัวเองได้ โดยไม่ต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่น นั้นๆ ก็ย่อมมีมาก แต่ถ้ารายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นก็จะต้องลดน้อยลงไป เพราะส่วนกลางย่อมต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตาม โครงการหรือนโยบายที่ได้อนุมัติ เงินมาให้ใช้ในการดำเนินการนั้นๆ

6.4 เจตจำนงของผู้นำประเทศ ความจริงใจหรือความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในการที่จะกระจายอำนาจ ให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นปกครองตนเอง รวมทั้งความต้องการให้การปกครองท้องถิ่น มีความเจริญก้าวหน้าด้วย

6.5 รูปแบบการปกครอง โดยหลักการทั่วไป ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมขึ้นกับระบบการเมืองของประเทศนั้น ดังนั้น ประเทศที่ปกครองในระบบการเมือง การปกครองแบบรัฐเดี่ยว อำนาจอิสระในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ย่อมน้อยกว่าในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือแบบสหพันธรัฐ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐบาล เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึง เฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

9. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ ซ้าคควอส (Jacques) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ

5 ประการ ได้แก่ มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีองค์กรเป็นของตนเอง มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง และมีการกำกับดูแลจากรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 34)

10. การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นที่ที่ทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิด โอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเอง ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จาก ลักษณะ ของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนใน ท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครอง ท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการ ปรับปรุง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจน ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึง องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

10.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

10.2 มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

10.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง

10.4 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

10.5 มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

10.6 มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

10.7 มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

10.8 มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

10.9 มีความสัมพันธ์แบบส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เดือนฉาย ผลเรือง (2549 : 86-90) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขงตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขงตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ตามความคิดเห็นของประชาชนในเขตตำบลคลองขามเห็นว่า มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ รองลงมา คือ ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาด้านการเมือง การบริหาร ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาคนและสังคม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ

ในส่วนผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขงตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองขาม อำเภอขงตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

วิสูตร จงชูวณิชย์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุผู้พิการ และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ของเทศบาลตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

ชลธิชา พราวศรี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของประชากรเกี่ยวกับผลการดำเนินงานทั้ง 6 ด้านแล้ว ปรากฏว่า ความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก จากผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นในผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร ระหว่างประชากรทั้งสามกลุ่ม ผลปรากฏว่าประชากรทั้งสามกลุ่ม มีความคิดเห็นในผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ .05

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 8 ด้าน โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็น โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

เฉลิมชัย ภูแล่นหยุด (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ ต่อการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยของระดับการดำเนินงานมากไปหาน้อย คือ ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ รองลงมาคือด้านบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ ด้านการป้องกันและบรรเทา

สาธารณสุข และมีการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 3 ด้านเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยระดับการดำเนินงานมากไปหาน้อย คือด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รองลงมาและมีค่าเฉลี่ยเท่ากัน 2 ด้าน คือด้านการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : 93-96) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม โดยจำแนกตาม อายุ ระดับการศึกษา และประสบการณ์เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับมาก 5 ระดับ คือ ด้านป้องกันโรค ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นวัฒนธรรมอันดีงาม ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดการให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ ทางบก ส่วนระดับปานกลางมี 2 ด้านคือ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย สำหรับที่อยู่ในระดับน้อย คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่โดยสรุปแล้วอยู่ในระดับปานกลาง

จารุณี ธนิตกุล (2550 : 78-86) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่ามีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ราชการมอบหมายจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก



ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

บรรเลง บุบลเขต (2550 : 95-100) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต กิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตกิ่งอำเภอคอนจาน จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านระดับมาก มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมและการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส และด้านการดูแลรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ระดับปานกลาง มี 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน ที่สาธารณะและรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

มารินทร์ เคนทรภักดิ์ (2550 : 54-58) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขกา จังหวัดหนองคาย พบว่า ระดับความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเขกา จังหวัดหนองคาย มีระดับผลการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 7 ด้าน ได้แก่ ด้านสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ ด้านการเมืองการบริหาร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา

ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระดับการดำเนินงานอยู่ในระดับน้อย จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ส่วนผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย พบว่า การวิเคราะห์ความแปรปรวนระดับความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวม พบว่า ผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในเขตอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย ที่มีความแตกต่างกันในด้าน ตำแหน่งหน้าที่การงาน ระดับวุฒิการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ โดยรวมแตกต่างกันไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุเทพ เหนือโพธิ์ทอง (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย โดยภาพ รวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับปานกลาง ทุกข้อ และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ โพนพิสัย จังหวัดหนองคาย จำแนกตามระดับการศึกษา โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จารุณี พิมพ์จำปา (2551 : 79-85) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคู่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร อยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า ความคิดเห็นระดับมาก 2 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย ระดับความคิดเห็นปานกลาง 3 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ระดับความคิดเห็นน้อย 4 ด้าน เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก และด้านการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลคูทุ่ง อำเภอเมือง จังหวัดยโสธร จำแนกตามอายุ ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนจำแนกตามระดับการศึกษา ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับการศึกษาประถมศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างกับระดับการศึกษามัธยมศึกษาหรือเทียบเท่าทางสถิติที่ระดับ .05 โดยระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นมากกว่าระดับมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า

เบญจวรรณ ชูธรรม (2551 : 80-85) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก จำนวน 2 ด้าน คือ ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระดับปานกลาง จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับน้อย คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส อำเภอดุสิต กรุงเทพมหานคร จังหวัดร้อยเอ็ด ที่จำแนกตามเพศ อายุ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ปรานิต ทนน้ำ (2551 : 93-94) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 8 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร และอยู่ในระดับน้อยจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตาตอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ที่มีสถานภาพ และหมู่บ้านแตกต่างกัน พบว่าโดยรวมมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ใหม่ แก่นหลิ่งชัย (2552 : 76-78) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณา เป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับปานกลางทั้งหมด 8 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกัน โรคและระงับ โรคติดต่อ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทัพไทย อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ที่มีหมู่บ้านแตกต่างกัน พบว่าโดยรวมและรายด้านมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

รัตน์ดิกรณ์ จินบุตร (2552 : 108-123) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม โดยภาพรวมพบว่าอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ได้ดังนี้ หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักนิติธรรม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอโพธารมย์ จังหวัดนครพนม จำแนกตามปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคลด้านเพศ อายุ อาชีพ และรายได้ต่อเดือน โดยภาพรวมพบว่า ไม่แตกต่างกัน ส่วนปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล

ด้านระดับการศึกษา โดยภาพรวมพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าด้านหลักคุณธรรม มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

นฤต ฝอยทอง (2552 : 81-95) ได้วิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการศึกษาศิลปวัฒนธรรมประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการเมืองการบริหารจัดการ ด้านเศรษฐกิจ ด้านคุณภาพชีวิตและคุณภาพสังคม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน และหมู่บ้านที่อาศัยแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

ปรัชญา ศรีเสนพิลา (2553 : 77-78) ได้วิจัยเรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการ ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารจัดการเศรษฐกิจชุมชนและการท่องเที่ยว ด้านโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านศิลปวัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีสถานที่ตั้งหมู่บ้านแตกต่างกัน พบว่า โดยรวมมีความพึงพอใจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการให้บริการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

กัยวัฒน์ สุ่มมาตย์ (2554 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาและเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า

1. ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่าอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมาก ไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ด้านส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อและส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ อยู่ในระดับปานกลาง 2 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2. ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามอายุพบว่า โดยรวมและรายด้านทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 1 ด้าน คือ ด้านส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

4. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออาจสามารถ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 1 ด้าน คือ ด้านการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

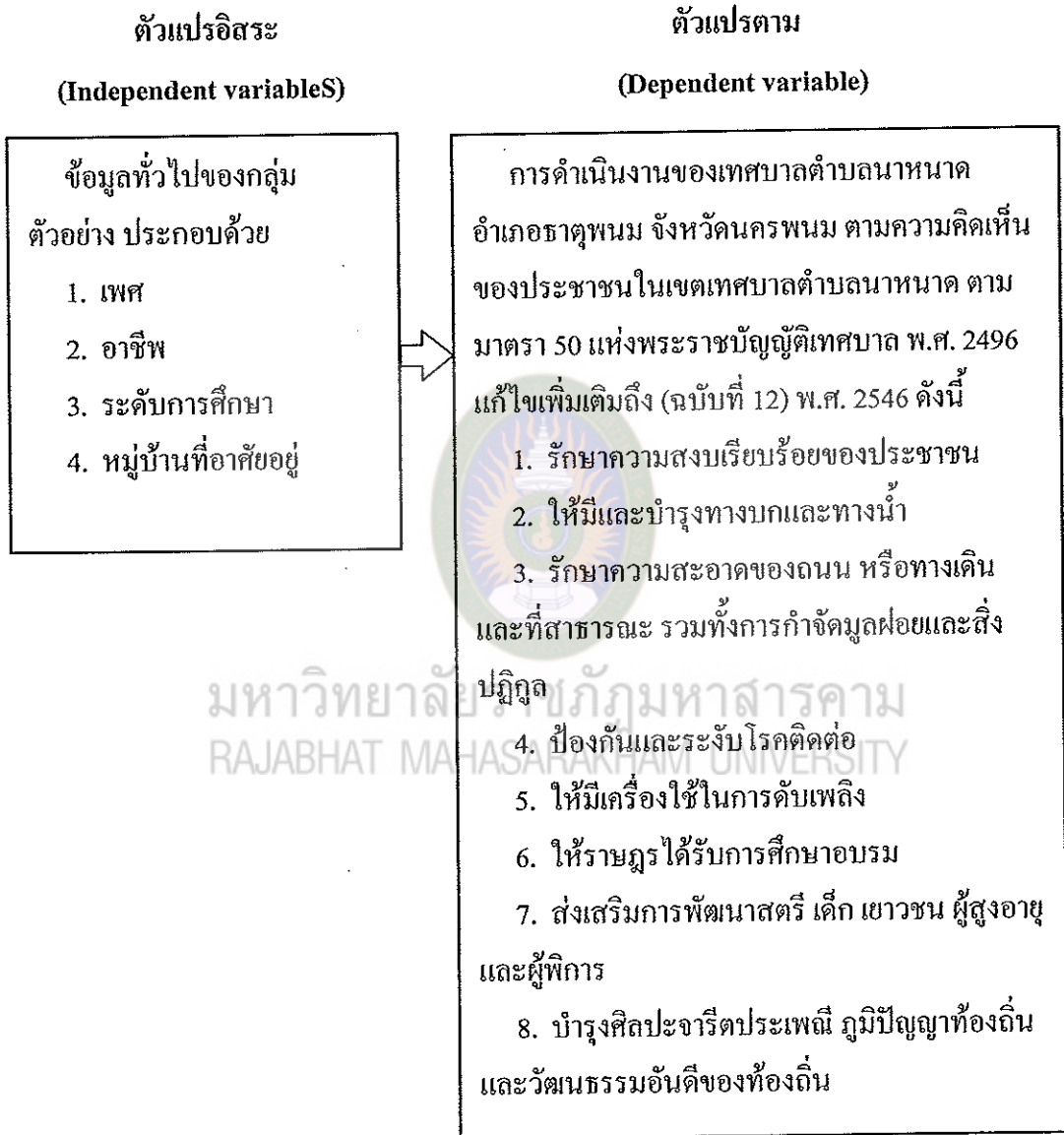
เวชพันธ์ พิมพิสน (2554 : 139-149) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาหัวบ่อ อำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

นาห้วยบ่อ อำเภอ โพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก จำนวน 4 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปน้อย คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รองลงมาคือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 4 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปน้อย คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก รองลงมาคือ ด้านการคุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และวัฒนธรรม และด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาห้วยบ่อ อำเภอ โพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม ที่มี อายุ อาชีพ และหมู่บ้านที่อาศัยอยู่แตกต่างกัน โดยรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานอยู่ในระดับมาก

## กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบแนวคิดตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ดังแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย