

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 แห่ง ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. ทฤษฎีระบบ
6. ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า-ปัจจัยนำออก
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การใช้อำนาจในการปกครองประเทศสามารถแบ่งได้ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือในช่วงเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตต้องการแก้ปัญหาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ เช่น ในช่วงเวลาการเกิดสงครามหรือเกิดความวุ่นวายภายในประเทศ ส่วนการกระจายอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรี หรือภายใต้ระบอบประชาธิปไตย หรือในประเทศที่พัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษาอยู่ในระดับดีและในการกระจายอำนาจในการปกครองนั้น เกือบทุกประเทศจะอยู่ภายใต้การปกครองที่เรียกกันว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนและเทศบาลตำบลถือว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (อ้างใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 6) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังไม่ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากสาเหตุ 2 ประการคือการรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และไม่มียงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่มและปฏิบัติตาม โครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ทวี พันธวุฒิสถ (2531 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2536 : 5) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องที่ เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้งานประปา การไฟฟ้า หรือ การโทรศัพท์ เป็นต้น

### 1.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2536 : 4-5) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. มืองค์การเป็นนิติบุคคลอย่างเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและต้องมียงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. องค์กรที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความเป็นอิสระพอที่จะกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าความ

เป็นอิสระดังกล่าวนี้จะต้องมีพอสมควรตามที่กฎหมายกำหนดได้ มิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางตั้งแต่การไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ตระกูล มีชัย (2537 : 2) ได้กล่าวถึงหลักของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ

การตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น “องค์กร” หรือสมาชิกองค์กรขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ขอบทราบบัญญาและความต้องการของตนเอง ตลอดจนกระตือรือร้นในการจะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในท้องถิ่นยังเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

จากหลักการของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การให้อำนาจในการการปกครองกับประชาชนซึ่งอาจมีขอบเขตอยู่บ้างก็จริง แต่ข้อดีก็มากเหมือนกัน เช่น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจ องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือเป็นการฝึกการปกครองตนเองให้ดีที่สุดส่วนจุดบพร่องที่สำคัญที่อาจพียงมี คือ ในด้านประสิทธิผลของการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบลที่พียงจะได้รับการเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาล ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีว่าลัทธิการเมืองในโลกนี้หากแบ่งเป็น 2 ประเภทแล้ว จะแบ่งเป็นลัทธิการเมืองแบบเผด็จการและลัทธิการเมืองแบบเสรี ลัทธิการเมืองแบบเผด็จการนั้นจะปรากฏในประเทศที่มีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีการรวมอำนาจการปกครองเด็ดขาดไว้ที่ส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนลัทธิการเมืองแบบเสรีนั้น จะปรากฏในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจในการปกครองไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ มีการ

กำหนดให้องค์กรรูปแบบต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้น องค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นที่ทราบกันว่าเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น (สมเกียรติ เกียรติเจริญ. 2531 : 47)

## 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคืออะไรนั้น เป็นเรื่องยากที่จะให้คำตอบที่แน่นอนลงไปได้ นักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามแตกต่างกันออกไป ดังนี้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่วางอยู่ ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

สมพงษ์ เกษมสิน (2539 : 14) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อของไทยได้ให้ความหมายของการ ปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่ สำคัญ คือ การรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขต แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองของการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ลิขิต วีรเวทิน (2539 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครอง ทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำ กิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรลु วัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

จากนิยามต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่อยู่ภายใต้การปกครองระดับประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปกครองดังกล่าวมีความ รับผิดชอบเบื้องต้นท้องถิ่นของตนเอง และได้รับการรับรองโดยกฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ คุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ดังนั้น จึงอาจกล่าวใน แห่งของประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและ เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## 2.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

บุญณรงค์ นิลวงศ์ (2532 : 17-18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วมีสาระสำคัญต่อไปนี้

2.2.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่น ได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2.2.2 มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้ง ทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.2.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมี งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจ อิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือ ตัวแทนของรัฐบาล

พิจารณาจากความหมายและหลักเกณฑ์ในการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและช่วยให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชนได้ดีกว่าการที่รัฐบาลกลางทำทั้งหมด นอกจากนั้นยังเป็นการปลูกฝังและ ส่งเสริมการฝึกอบรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย กล่าวคือ ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเองมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น และที่สำคัญก็คือเป็นการเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไป

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยยังมีความเชื่อว่า ส่วนที่เป็นข้อบกพร่องอาจมีอยู่บ้าง เช่น อาจทำให้มีการใช้จ่ายสูงที่ไม่จำเป็นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือกรณีที่ ความเจริญของท้องถิ่นที่ไม่เท่ากัน สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จะแก้ปัญหาได้โดยลำบาก หากการบริหารงานไม่สามารถดำเนินงานได้ครอบคลุมทุกด้าน ตามบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ

### 3. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล

เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของเทศบาล แต่ละประเภทไว้ด้วย และที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496และ มีการปรับเปลี่ยน ปรับปรุงและแก้ไขเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีการแก้ไขถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับเทศบาล

#### 3.1 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและ

เป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลหมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด (อุทัย หิรัญโต. 2543 : 166) ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Arthure. 1957 : 7)

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชแต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปเป็นเทศบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแต่มีได้ตราเป็นกฎหมายใน พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่มิได้ประกาศบังคับใช้ จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อีก (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2536 : 44) แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้เพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้นขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2748 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก (ทวี พันธุ์วาติภูมิ. 2531 : 170)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย
2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป  
ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นระบุชื่อและ  
ขอบเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

### 3.2 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546)  
มาตรา 14-48 กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็นสองส่วน คือ สภาเทศบาลและ  
นายกเทศมนตรี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.2.1 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง  
ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวน  
ดังต่อไปนี้

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มี  
ลักษณะต้องห้ามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจะต้อง  
ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่า  
ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับ  
ถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้มี  
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภา  
เทศบาลเท่าที่มีอยู่

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งถ้าตำแหน่ง  
สมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้ง  
สมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น  
สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนว่าในที่ประชุมสภาเทศบาลว่า  
จะรักษาและปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติ  
หน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและกฎหมายยังระบุให้สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของ

ปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตน โดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรคสอง
5. ขาดประชุมเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
6. กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ
7. สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะ

นำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสีย

ประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด และในกรณีที่มีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม (8) พร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระแล้ว ประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
2. สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73



4. สภามหาวิทยาลัยมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือสภามหาวิทยาลัย ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ โดยผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลตาม (3) หรือ (4) จะดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลที่ไม่ได้ตลอดอายุของสภาเทศบาลนั้น และให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกใหม่อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน ในกรณีตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

ประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำกิจกรรมแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อประธานสภาเทศบาลใหญ่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

3.2.2 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

ในนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่นายก

เทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายเป็นรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีและเลขานุการ

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคนและในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผยโดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย แต่ถ้านายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน โดยนำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้วและให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวรรคหนึ่งให้

ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญญัติแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

กฎหมายอื่น

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ

กฎหมายอื่น

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2. รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

3. เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ หรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระ
2. ดาย
3. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ

5. กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ครี  
วรรคหน้า หรือมาตรา 73

7. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ  
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตาม  
กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี  
เท่าที่จำเป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็น  
ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

3.2.3 พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตาม  
ระเบียบแบบแผนและนโยบายของนายกเทศมนตรี ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ

- 1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการทั้งปวงของเทศบาลและงานอื่น ๆ  
ที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ
- 2) สำนักงานการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีการ  
จัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล
- 3) สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำป้องกันการ  
เจ็บป่วยของประชาชน ระวังโรคติดต่อและสุขาภิบาล
- 4) สำนักการช่าง/กองช่างหรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้าง  
งานสำรวจ การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก ไฟฟ้า สวนสาธารณะ และงานผังเมืองตลอดจนงาน  
สาธารณูปโภค
- 5) สำนักการศึกษา/กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับ  
การศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน
- 6) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและ  
การวางแผน เช่น วางวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
- 7) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคม  
สงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

8) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลบำบัดน้ำเสียและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

9) กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน (กองนี้จะจัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครที่มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างโรงพยาบาล)

10) กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา รวมถึงการวางท่อ การจำหน่ายน้ำ และการเก็บรายได้จากการประปา

11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและก่อกองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

12) หน่วยงานแขวง หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ในการจัดตั้งหน่วยงานแขวงนั้นจะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป

โดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศประหนึ่งที่มีสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ในอนาคตประเทศไทยจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทั้งประเทศ ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้นมีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมากขึ้นและเทศบาลเองก็สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนเป็นถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การบริหารเกิดขึ้นมาคู่กับสังคมและพัฒนาเป็นลำดับ ในระยะแรก ๆ อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยสามัญสำนึก ต่อมาเพื่อสังคมเจริญขึ้นสังคมมนุษย์จึงจัดระบบความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้น จึงทำให้เกิดแนวคิดด้านการบริหารเกิดระบบการบริหารและการบริหารได้เริ่มอย่างมีระบบอย่างจริงจัง หลังจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมของโลกที่เป็นต้นมาและพัฒนาโดยสำคัญ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมนุษย์มีธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันการบริหาร

ของแต่ละประเทศก็มีข้อแตกต่างกัน เช่น ในบางประเทศการบริหารเปิดกว้าง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถโดยถือเอาผลผลิตเป็นใหญ่ส่วนบางประเทศนั้นเป็นระบบที่ยึดถือความซื่อสัตย์และความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นสำคัญ

#### 4.1 ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ในด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแง่มุม ดังนี้

Barnard (1956 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้น ๆ ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

บุญชนะ อรรถากร (2535 : 25) ให้ความเห็นว่า การบริหาร คือ การอำนวยการให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย

ธีระ รุณเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหาร คือ การทำงานให้สำเร็จ โดยการเตรียมล่วงหน้าไว้ก่อนไม่ว่าจะเป็นแผนการดำเนินงาน และทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้น การบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวกับคนและงานโดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการจัดการว่า การจัดการคือกระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์กร (Organizing) (3) การชี้นำ (Leading) (4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการทรัพยากรการบริหารและวัตถุประสงค์

จากคำจำกัดความดังกล่าว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นการจัดการให้ ผู้ได้บังคับบัญชาและคนงานปฏิบัติงานหรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ปัจจุบันความหมายของการบริหารอาจกว้างออกไปบ้าง เพราะเราได้นำวิธีการบริหารเข้ามาร่วมใช้กับการบริหารงานของรับจึงมีคำกล่าวที่เป็นที่นิยมกัน คือ “การบริหารจัดการ”

#### 4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะการบริหารองค์กรทำให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่ละจะบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

Taylor (1911 : 107-019) ท่านผู้นี้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นการกระบวนกรทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงานไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา (Science Not Rule of Thumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งทีเทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุดคือ การศึกษาเรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึของคนทำงานไม่มีการเสริมกำลังใจ ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนที่เป็นเครื่องจักร

Fayol (1949 : 39-40) ท่านผู้นี้เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยี่ดระเบียบวินัยมาก ได้ศึกษาหน้าที่ของการบริหารหรือขององค์การบริหาร และได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหารนั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

1. การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ
2. อำนาจหน้าที่ลดหลั่นกัน
3. มีวินัย
4. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
5. ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม
6. ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม
7. หลักการรวมอำนาจ
8. หลักสายการบังคับบัญชา
9. ยี่ดระเบียบ กฎ คำสั่ง
10. ความเสมอภาค
11. เสถียรภาพในการทำงาน
12. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
14. การมีทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้น Fayol ยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เป็นหลักการสำคัญอีกด้วย

Gulick and Urwick (1963 : 170-77) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าของสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมาก คือ “POSDCORB” เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนกรทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

P = Planning หมายถึง การวางแผนการทำงาน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือการจัดโครงสร้างขององค์การ

S = Staffing หมายถึง การจัดคนเข้าทำงาน โดยจัดคนที่มีความเหมาะสมกับงาน

D = Directing หมายถึง การอำนวยการให้งานลุล่วงตามแผนงานที่กำหนดไว้

Co = Co-ordinating หมายถึง การประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานราบรื่น

สามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องหรือ  
ผู้สนใจได้รับทราบ

B = Budgetting หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาวิธีการในการบริหาร  
งบประมาณและการเงิน

Weber (1968 : 38) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบ  
ราชการอย่างยิ่งเพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและ  
ความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารงานซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
2. มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
3. มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม
4. การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
5. ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์การ
6. ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
7. องค์การราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

ระวิง เนตรโพธิ์แก้ว (2535 ; 42) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็น  
วงจรที่สำคัญ ดังนี้

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
2. การจัดองค์การ หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงาน รวมทั้งการบรรจุคนเข้า  
ทำงาน
3. การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้  
พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
4. การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยการให้มีการปฏิบัติงานตาม  
ขั้นตอนที่กำหนดไว้



สมพงศ์ เกษมสิน (2523 : 90) ได้กล่าวถึงการบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุมดังนี้

1. การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
2. ผู้บริหารต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
3. คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
4. องค์กรประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจ เช่นเดียวกับ

มนุษย์

5. ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์การเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดการบริหาร มีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมากล่าวไว้ เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์ เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่นๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยด้วย

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการบริหาร บุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เจนจัดในทฤษฎีการบริหาร และยังมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้ หรืออาจจะใช้หลายทฤษฎีผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบ ตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน วางโครงการ ควบคุมงาน ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้น จะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญและกำลังใจ ทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงาน แต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมาก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงจากการที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอแนวทาง และทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนามาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า การเป็นผู้บริหารที่ดีนั้นสามารถฝึกฝนกันได้ แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็นผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่งทั้งที่เป็นของรัฐและเป็นของเอกชน และไม่ว่าสถาบันใดจะตั้งขึ้นผู้วิจัยมั่นใจว่า แนวคิดทฤษฎีของนักคิดต่าง ๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือก็ตาม จะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างยิ่ง

### 4.3 ทรัพยากรบริหาร

ปัญญา ปุຍเป็ย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทรัพยากรการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบ หรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทรัพยากรการบริหาร พื้นฐานอยู่ 4 ประการ

1. ทรัพยากรมนุษย์ หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
2. เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนา องค์กร
3. วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึง เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
4. การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4M'S” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่าน มีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำเนินงานทั้งสิ้น ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของ องค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้าหน่วยงานใดประกอบด้วยคนดี มีความสามารถก็จะ ทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำของ องค์กรยังเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าควรต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ เช่น เทศบาลตำบลทั้ง 10 แห่ง ในจังหวัด มหาสารคาม จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและ จากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลก และแม้ว่าเทศบาล ตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ต่างกันบ้าง แต่ผู้วิจัยก็เชื่อมั่นว่าแนวคิดทางการบริหาร เหล่านี้จะมีประโยชน์ถ้านำไปใช้เหมาะสมแล้วจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานจะเป็น ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

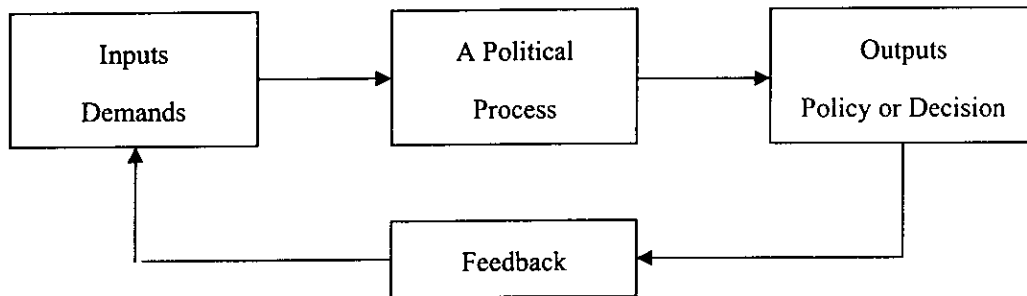
## 5. ทฤษฎีระบบ

ลิขิต ชีรวะทิน (2539 : 20-31) ได้เสนอแนวทางวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองทั้งระบบ โดยมองว่าในแง่ของระบบการเมืองประกอบด้วยงานใหญ่ ๆ 3 หน่วย ดังมีโครงสร้างตามแผนภูมิที่ 1 ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำอธิบายได้ว่า

1. ส่วนต่างของระบบจะอยู่ในสถานะที่เคลื่อนไหวได้ ดันเหตุความเป็นมาของคุณลักษณะประการแรกนี้ก็คือ สิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในโลกนี้ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ หรือมนุษย์สร้างขึ้น แต่สิ่งก็จะมีคุณสมบัติและความสามารถเฉพาะของมัน และเมื่อต้องการรวมกันเพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อวัตถุประสงค์หนึ่งแล้ว แต่สิ่งต่าง ๆ ก็จะช่วยกันทำกิจกรรมในแต่ละส่วนด้วยวิธีการเคลื่อนไหวและแสดงปฏิกิริยาออกมาเป็นไปตามคุณสมบัติและกำลังความสามารถของมัน

2. การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของส่วนต่าง ๆ จะมีปฏิกิริยากระทบกันเสมอเมื่อสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะรวมตัวอยู่ด้วยกัน การเคลื่อนไหวหรือแสดงออกของแต่ละส่วนจึงย่อมก่อให้เกิดปฏิกิริยากระทบและตอบโต้ซึ่งกันและกัน

3. ในระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ และภายในระบบย่อยก็อาจจะประกอบระบบย่อยลงไปอีกได้



แผนภูมิที่ 1 การวิเคราะห์กระบวนการเมือง

ที่มา : ลิขิต ชีรวะทิน (2539 : 22)

ในการวิจัยครั้งนี้ อาจเปรียบเทียบเทศบาลตำบลเป็นระบบ ๆ หนึ่ง โดยมีมาตรการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 เช่น รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาและ

อบรมส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นปัจจัยนำเข้า ผ่านกระบวนการดำเนินงานของเทศบาลส่งผลให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ อันเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานว่า ระดับผลการดำเนินงานอยู่ในระดับใด ข้อมเป็นผลมาจากหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นตัวชี้วัดว่าสมควรจะปรับปรุงสิ่งใดเพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลมีผลดีขึ้น เกิดผลในระดับมากขึ้น เช่น สมควรปรับปรุงเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือกำหนดมาตรการป้องกันระดับสาธารณสุขอย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลเกิดผลยิ่งขึ้น ดังแผนภูมิที่ 2



Rajabhat Mahasarakham University

แผนภูมิที่ 2 วิเคราะห์การดำเนินงานของเทศบาลตำบลตามแนวคิดของทฤษฎีระบบ

ที่มา : ลิขิต วีระเวทิน (2539 : 23)

## 6. ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า-นำออก

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540 : 47-48) อธิบายว่าทฤษฎีปัจจัยนำเข้า-นำออก เป็นทฤษฎีที่เน้นกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ทฤษฎีนี้เชื่อว่าปรากฏการณ์เกิดขึ้นในสังคม เป็นปัจจัยนำออกของกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ซึ่งปัจจัยนำเข้าที่เข้ามากระทบต่อสังคมเป็นอย่างไร และกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคมมีขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้านี้มากเพียงใด การนำทฤษฎีไปใช้จะต้องพิจารณาว่า ต้องมองอย่างเป็นกระบวนการได้ ต้องมองที่เป้าหมายหรือปัจจัยนำออกก่อนแล้วจึงนำมาวิเคราะห์วัดดูคิบนำเข้าและต้องรู้ทั้ง 2 ด้าน คือ ด้านแนวคิดและเครื่องมือที่ใช้

จากกรอบทฤษฎีที่กล่าวมานี้ สามารถนำมาช่วยอธิบายในการวิจัยได้ดังนี้ กล่าวคือเป้าหมายที่ต้องการ คือ ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลที่สามารถสนองความต้องการของประชาชน และสนองตอบต่อเป้าหมายของหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำกฎหมาย เทศบาลตำบลสามารถที่จะใช้

กระบวนการปรับปรุงโดยทุ่มเทปัจจัยที่จำเป็นและคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการในด้านคุณภาพและปริมาณ โดยสามารถนำเข้ากระบวนการปรับปรุงใช้ตลอดเวลา

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญชนิดหนึ่งในการดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นค้นหาข้อเท็จจริง และแนวคิดมาประกอบพิจารณาในอันที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และเพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบพร้อมทั้งปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้ถูกต้อง รวดเร็ว และประหยัด และยิ่งไปกว่านั้นเป็นแนวทางให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้นำไปปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างการดำเนินงาน อันจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเจริญยิ่งขึ้นไป

การวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากยังไม่ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงยกฐานะจากสุขาภิบาล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อย ผู้วิจัยจึงได้ศึกษางานวิจัยที่ลักษณะคล้ายคลึงสามารถเทียบเคียงกับการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมาใช้ในงานวิจัยดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 :113-114) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารและจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติ บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านที่มี การศึกษาระดับต่ำ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้การแนะนำ คำปรึกษา เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการที่ถูกต้องแล้วจะทำให้การบริหารงานองค์กรท้องถิ่นมีคุณภาพ

ธัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานของ องค์กรบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์กรบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็น รายด้าน พบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับ โรคติดต่อด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำ เพื่อการ อุปโภค บริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัด

ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดินที่สาธารณะและ การกำจัดขยะมูลฝอยและบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญ ทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถ ด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำและการมีส่วนร่วม ของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางการสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์ เชิงบวกต่อประสิทธิผลของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกโดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว สามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผล การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่าองค์การบริหาร ส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มี ปัญหาระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบมีปัญหาระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ธวัชพงษ์ แสนอินทรอำนาจ (2545 ; บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องประสิทธิผลของ กระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ใน ระดับปานกลาง ปัจจัยในด้านการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจาก ปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับกระบวนการวางแผนพัฒนา ความสามารถในการ กระบวนการวางแผนพัฒนา และความศรัทธาต่อประชาชน ในกระบวนการวางแผนพัฒนาของ กรรมการบริหาร อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาของ กรรมการบริหาร อบต. ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการแผนพัฒนาตำบล

อำพล ลมปลิว (2545 ; บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของ กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีระดับความสามารถ ในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัว แปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสบการณ์ใน งานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในการ พัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงาน

พัฒนาชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีความรู้ความเข้าใจมีประสบการณ์ ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

**ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ)** ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล และพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และ ตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

**พจนาง คาคีวี (2546 : บทคัดย่อ)** ศึกษา เรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลใน เขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่าการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในพื้นที่จังหวัด กาฬสินธุ์ 8 ด้าน พบว่า มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการ รักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการบำรุงรักษาจารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงานของท้องถิ่น และด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินที่ สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาและอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และ เปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรง ตำแหน่งที่แตกต่างกันพบว่า โดยรวมบุคลากรของเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของ เทศบาลตำบล ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

## 8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลใน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดจากทฤษฎีระบบซึ่ง ลิขิต วีระเวทิน 2539 : 20-31)

เป็นระบบ ๆ หนึ่ง โดยมีมาตรการดำเนินงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 50 ทั้ง 8 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 3

จากกรอบแนวคิดดังกล่าว สามารถมากำหนดตัวแปรได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ตัวแปรตาม (dependent Variables)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกเทศบาลต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม