

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย เรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการต่อชุมชนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
4. เทศบาลตำบลแกดำ
5. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
6. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
7. แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติงาน
8. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
9. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งชุมชนย่อยและคณะกรรมการชุมชน
10. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
12. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปจะมีการใช้อำนาจอยู่ 2 ประเภท คือ การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) การรวมอำนาจ โดยทั่วไปจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว การพัฒนาประชาธิปไตยยังไม่สมบูรณ์ หรือผู้นำประเทศต้องการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจนั้นใช้ใน ประเทศที่มีการบริหารราชการในประเทศที่เป็นรัฐรวม ประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาอยู่ระดับสูง การศึกษาและเศรษฐกิจมีการพัฒนาในระดับดี ประชาชนเข้าใจการเมือง การปกครองและมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของประเทศในการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หรือการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเกือบทุกประเทศอยู่ภายใต้การบริหารที่เรียกว่า

“การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยมีหลักการ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้กฎหมายและระเบียบที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 21)

อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากเหตุที่สำคัญสองประการ คือ การรวมการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังขาดงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่ม และปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (ตระกูล มีชัย, 2538 : 16) ดังนั้นการศึกษาแนวคิดของการกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็นเพื่อจะได้ทราบปรัชญาและหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

#### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้  
 ชำนาญ ชูบุรณ (2503 : 11) ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการหรือบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งและมีอิสระดำเนินการอย่างเหมาะสม  
 วิชา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 1) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ไว้ว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจปกครองจากส่วนกลางบางส่วนไปให้ประชาชนให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระในการบริหารงานตามสมควร และไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 60) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์การของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การโอนอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการดำเนินงาน ภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย

## 2. องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 6) อธิบายว่า การกระจายอำนาจควรมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. มีการตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณเป็นของตนเอง ต่างจากส่วนกลาง
2. มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่น

3. มีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

4. มีอำนาจจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่น เพื่อนำมาบริหารกิจการท้องถิ่น

## 3. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2548 : 15) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

### 3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

- 3.1.1 สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เนื่องจากเป็นองค์กรท้องถิ่นทำให้ทราบปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
- 3.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 3.1.3 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเอง
- 3.1.4 ทำให้การบริหารงานคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเพราะท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน
- 3.1.5 เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

### 3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

- 3.2.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้มีผลต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ
- 3.2.2 ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.2.3 เจ้าหน้าที่ในหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจการปกครอง

### 4. หลักการของการกระจายอำนาจ

ประธาน คณะรัฐมนตรี (2537 : 9) ได้สรุปหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

- 4.1 มีระบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสบริหารงานท้องถิ่นของตน
- 4.2 มีสภาท้องถิ่น (Local Council) เป็นสถาบันแสดงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น
- 4.3 มีอาณาเขตพื้นที่สำหรับการปกครอง (Governing area)
- 4.4 มีองค์กรที่เป็นนิติบุคคล (Juristic person) เพื่อความสมบูรณ์ตามกฎหมาย
- 4.5 มีรายได้เป็นของตนเองและมีอำนาจบริหารงาน (Self-in come)
- 4.6 มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ภายในขอบเขตที่กฎหมาย
- 4.7 มีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นกฎหมายปกครองท้องถิ่น (Law enforcement)
- 4.8 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและยอมรับ สนับสนุน กิจกรรมทั้งหมดของท้องถิ่น (People' Participation)

หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ที่ก่อให้เกิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงเทศบาลตำบลที่จะกล่าวต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลอันเกิดจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจการดำเนินการ การตัดสินใจ ความอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลยังควบคุมดูแลท้องถิ่นอยู่ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐโดยรวม

### 1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 12) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศมีองค์กรที่มาจากผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงาน มีอิสระตามสมควรภายใต้กฎหมายที่รัฐบาลกลางกำหนด

ไพบูลย์ ช่างเรียน (2527 : 145) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียนรู้และสร้างความเข้าใจการปกครองตนเอง ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่บริหารแทนรัฐบาลกลางเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

อาษา เมฆสวรรค์ (2528 : 21) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ หน่วยงานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น มีงบประมาณ มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเรื่องต่าง ๆ ได้ตามสมควรแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของท้องถิ่นแต่ละแห่ง จากคำนิยามการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ บางประการภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนด โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด อันจะส่งผลต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงต่อไป

### 2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 126 – 128) ได้อธิบายถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

2.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หมายถึง การได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ มีอำนาจก่อนนิติกรรมทางกฎหมายได้ มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณมีคณะผู้บริหารเป็นของตนเองทำหน้าที่การบริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งหัวใจของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น

2.3 มีอำนาจอิสระบางเรื่องในการบริหารกิจการตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอการสั่งจากส่วนกลาง

2.4 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายอย่างอิสระ หมายถึง การจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการงานขององค์กร เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

### 3. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหัต หงส์ทองคำ (2536 : 40-46) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

3.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐาน การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

3.2 เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้าและไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารประเทศกว้างขวาง มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรบริหารจึงไม่อาจกระจายความต้องการแก่ประชาชนได้ทั่วถึง

3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก จำเป็นที่ต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทาง

ภูมิศาสตร์ ความต้องการ ปัญหาจึงแตกต่างกันด้วย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถรู้ และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

#### 4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 8-9) กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมียุทธศาสตร์สำคัญ 8 ประการ คือ

4.1 เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง การจัดตั้งองค์กร มีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารงานสาธารณะตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

4.2 มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.3 มีอิสระในการปกครองตนเองภายในขอบเขตของกฎหมายและกระทำ กิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

4.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้ มาจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมของตนเองได้ อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

4.5 มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขต การปกครองท้องถิ่นแน่นอนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหาเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานใน หน่วยของตนเองได้

4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของ ท้องถิ่นเพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประ โยชน์ต่อท้องถิ่นแต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางเป็นไปในลักษณะของการควบคุม ดูแล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกป้อง และ ส่งเสริมผลประโยชน์ของตน ช่วยให้ประชาชนได้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาททางการเมือง

ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง รองรับ และรวบรวมความต้องการของประชาชนและนำความต้องการนั้นไปดำเนินการให้บังเกิดผลแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

## การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยมีการบริหารเมืองแบบเทศบาลในท้องที่ที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้นใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) เป็นเวลาถึง 74 ปีแล้ว

### 1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

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

เทศบาลของไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี 2496 โดยมีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ การปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิท พงงาม, 2548 : 119) ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น



## 2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

2.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลมี 3 ประการ ดังนี้  
(ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 125-126)

ข้อ 1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

ข้อ 2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

ข้อ 3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่นโดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2.2 หลักเกณฑ์ตามกฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
- 2) มีประชาชนตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

2.2.2 เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้ง ดังนี้  
1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

- 2) ส่วนท้องถิ่นที่มีใช่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้
  - (1) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป
  - (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
  - (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนด

ไว้

- (4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

### 2.2.3 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ ตามกฎหมายกำหนดไว้
- 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

## 2.3 สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติได้ ดังนี้

### 2.3.1 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้ง

ท้องถิ่น นั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็น ทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.3.2 เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วย สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ ปฏิบัติหน้าที่ที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็น ได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี

2.3.3 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นได้ระบุชื่อและเขตเทศบาล ไว้ด้วย

2.3.4 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาล เมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.3.5 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคน ขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมี ประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุ ชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2.3.6 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำ โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมือง หรือ

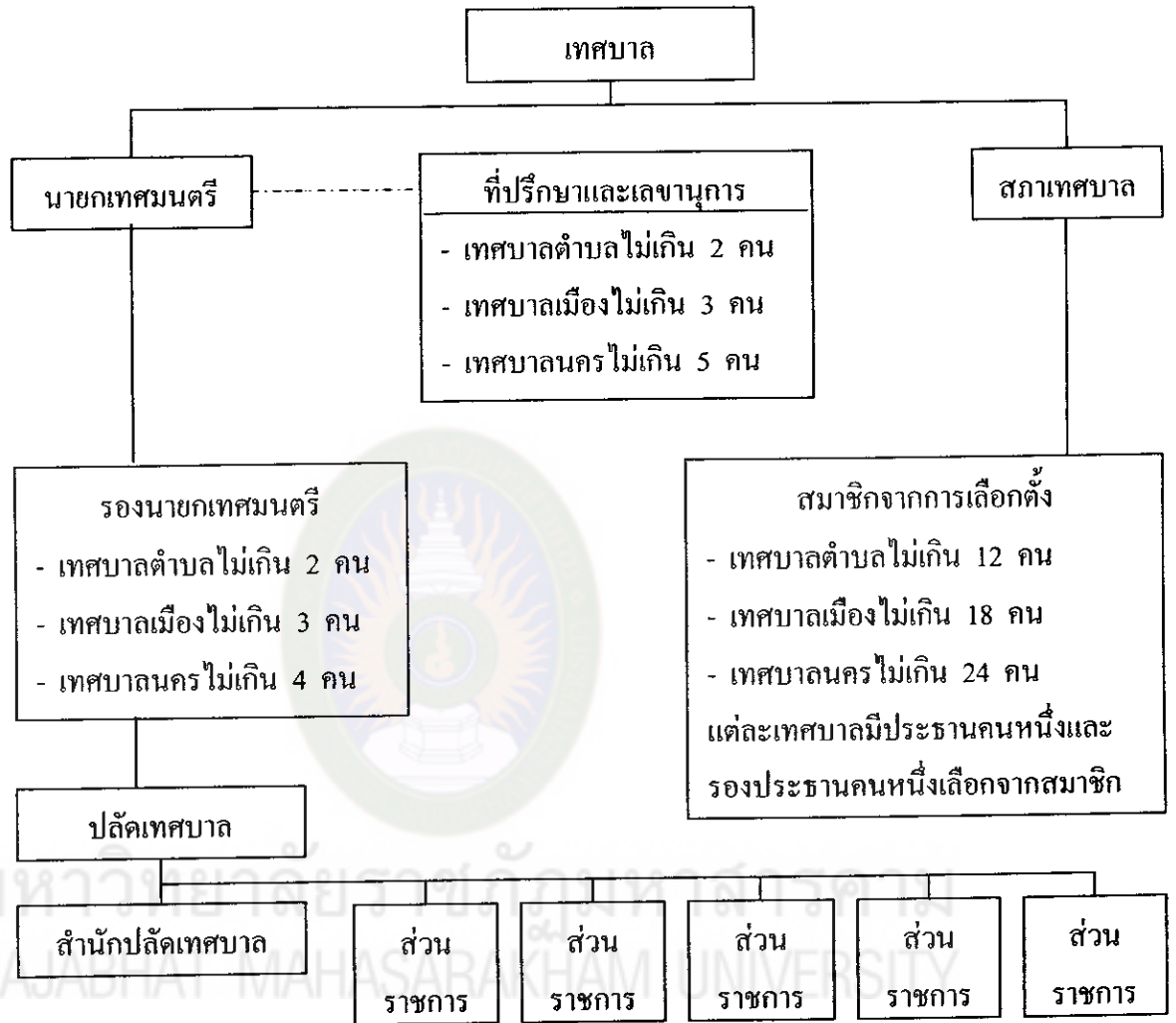
เทศบาลนคร ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัดกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่ง สิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะ ในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิ์เรียกร้องของเทศบาล เดิมให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ ในขณะเดียวกันนั้นและบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาลให้ระงับถึงวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ในประกาศ กระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

## 3. โครงสร้างเทศบาล



## แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีส่วนในการปฏิบัติงานประจำปีนั้นมีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

### 3.1 สถานเทศบาล

สถานเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.1 สถานเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสถานเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

- 1) สถานเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน
- 2) สถานเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน
- 3) สถานเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสถานเทศบาลว่างลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดและยังมีได้ มีการเลือกตั้งสมาชิกสถานเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สถานเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสถานเทศบาลเท่าที่มีอยู่

3.1.2 สมาชิกสถานเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสถานเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาให้เลือกตั้งสมาชิกสถานเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสถานเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3.1.3 สถานเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสถานเทศบาลตามมติของสถานเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสถานเทศบาล

3.1.4 ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรก และวันเริ่มประชุมสามัญประจำปีให้สถานเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ได้ หรือนายกเทศมนตรีก็ได้ หรือ สมาชิกสถานเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ได้ อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

### 3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึงมาตรา 48 ปัญจวิสติ มีสาระสำคัญดังนี้

3.2.1 ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.2 ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลนั้น เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังนี้

เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3.2.3 นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3.2.4 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ

ผู้ติดตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวัน ไม่ช้ากว่าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับผู้ติดตามแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

### 3.2.5 นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายก

เทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

### 3.3 พนักงานเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 48 อัญญาส และมาตรา 48 เอกุณวัสติ กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วนคือ สำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่นตามนายกเทศมนตรี ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของสำนักปลัดเทศบาลนั้นให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนใน

ท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนราชการ “ทำอะไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมี ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงานส่วน การบรรจุแต่งตั้งทำให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราช กฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำมีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาล ออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วน การบริหารของเทศบาลการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะทำให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้ (อรนภา มุ่งโนนบ่อ. 2548 : 20 – 21)

3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและ คณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น งานสถานธนาอนุบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

3.3.2 ส่วนคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานการจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของ เทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3.3 ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของ ประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขภาพิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่ เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่ง รวมเรียกว่าการประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาล แห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครขอนแก่น นอกจากนี้แล้วเทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

3.3.4 ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทาง บก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง



และงานสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3.3.5 ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.3.6 ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

#### 4. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50-56 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

##### 4.1.1 หน้าที่ของเทศบาลตำบล

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งขยะ มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

#### 4.1.2 เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิจของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์

#### 4.2 เทศบาลเมือง

##### 4.2.1 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
- 2) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

##### 4.2.2 ภายใต้งบประมาณแห่งกฎหมายเทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิจของราษฎร
- 4) ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณูปการ
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ

ท้องถิ่น

- 12) เทศพาณิชย์

#### 4.3 เทศบาลนคร

##### 4.3.1 เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตาม

มาตรา 5

- 2) ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 4) การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และการบริการอื่น ๆ
- 5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- 7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

นอกจากนั้นเทศบาลนครอาจทำกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่

ต้องทำของเทศบาลเมือง

## เทศบาลตำบลแกดำ

เทศบาลตำบลแกดำเป็นเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งของจังหวัดมหาสารคาม มีองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้ (เทศบาลตำบลแกดำ. 2542 : 1-10)

### 1. สภาพทั่วไป

#### 1.1 ลักษณะที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลแกดำตั้งอยู่ที่ทิศตะวันออกเฉียงใต้ของจังหวัดมหาสารคาม ห่างจากจังหวัดมหาสารคาม ประมาณ 24 กิโลเมตร เทศบาลตำบลแกดำได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลแกดำ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก. วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 มีเนื้อที่ประมาณ 12.23 ตารางกิโลเมตร

ทิศเหนือ	ติดกับ ตำบลวังแสง อำเภอแกดำ
ทิศใต้	ติดกับ ตำบลแกดำ อำเภอแกดำ
ทิศตะวันออก	ติดกับ ตำบลโนนภิบาล อำเภอแกดำ
ทิศตะวันตก	ติดกับ ตำบลวังแสง อำเภอแกดำ

#### 1.2 การปกครอง

เทศบาลตำบลแกดำมีเขตการปกครองอยู่ 1 ตำบล คือ ตำบลแกดำ ซึ่งประกอบด้วย 10 หมู่บ้าน

- หมู่ที่ 1 บ้านแกดำ
- หมู่ที่ 2 บ้านหนองไข่น้ำ
- หมู่ที่ 3 บ้านขามหวาน
- หมู่ที่ 4 บ้านหัวขัว
- หมู่ที่ 5 บ้านโนนสีดา
- หมู่ที่ 6 บ้านโพธิ์ศรี
- หมู่ที่ 7 บ้านหมากคำ
- หมู่ที่ 13 บ้านบอน

หมู่ที่ 15 บ้านแกดำกลาง  
หมู่ที่ 16 บ้านหนองโพน

## 2. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

### 2.1 การคมนาคมขนส่ง

#### ถนน

ถนนในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง	จำนวน 1 สาย
สภาพถนนลาดยาง	จำนวน 1 สาย
ระยะทาง	4 ก.ม.
ถนนในความรับผิดชอบของ รพช.	จำนวน 1 สาย
สภาพถนนลาดยาง	จำนวน 1 สาย
ระยะทาง	6.5 ก.ม.
ถนนในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการ	จำนวน 2 สาย
สภาพถนนลาดยาง	จำนวน 2 สาย
ระยะทาง	2.8 ก.ม.
ทางหลวงท้องถิ่น	จำนวน 1 สาย
สภาพถนนลูกรัง	จำนวน 1 สาย
ระยะทาง	3 ก.ม.
ถนนเทศบาลตำบล	จำนวน 45 สาย
สภาพถนนคอนกรีต	จำนวน 25 สาย
ระยะทาง	3.9 ก.ม.
สภาพถนนลูกรัง	จำนวน 20 สาย
ระยะทาง	5 ก.ม.

### 2.2 ไฟฟ้า

ครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้	1,246	หลังคาเรือน	ไม่มีไฟฟ้าใช้	-	หลังคาเรือน
ถนนในเขตเทศบาลที่มีไฟฟ้าสาธารณะ		จำนวน	20	สาย	
ถนนในเขตเทศบาลที่ไม่มีไฟฟ้าใช้		จำนวน	5	สาย	

### 2.3 ประปา

ครัวเรือนที่ใช้บริการน้ำประปา	จำนวน	1,010	ครัวเรือน
หน่วยงานของกิจการประปาของเทศบาล	จำนวน	1	ครัวเรือน
ประปาภูมิภาค	จำนวน	-	ครัวเรือน
ประปาหมู่บ้าน	จำนวน	1	ครัวเรือน

น้ำประปาที่ผลิตได้	จำนวน 250 ลบ.ม./วัน
น้ำประปาที่ต้องการใช้	จำนวน 230 ลบ.ม./วัน
แหล่งน้ำดินสำหรับผลิตน้ำประปา คือ แหล่งน้ำผิวดิน	
มีแหล่งน้ำดิบสำรองหรือไม่ มี (ระบุ) แหล่งน้ำใต้ดิน	

#### 2.4 การสื่อสารโทรคมนาคม

##### โทรศัพท์

จำนวนโทรศัพท์ส่วนบุคคล	506	หมายเลข
จำนวนโทรศัพท์สาธารณะ	6	หมายเลข
จำนวนโทรศัพท์ของสำนักงานเทศบาล	4	หมายเลข
ไปรษณีย์อำเภอแคว้น	1	แห่ง

### 3. ด้านเศรษฐกิจ

#### 3.1 การเกษตร

ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การเกษตรที่สำคัญ คือ การทำนา มีจำนวนครัวเรือนเกษตร คิดเป็นร้อยละ 65.89 ของครัวเรือนทั้งหมด

#### 3.2 การพาณิชย์กรรม/การบริหาร

ธนาคาร (ธกส.)	1	แห่ง
ร้านค้าต่าง ๆ	40	แห่ง
สถานบริการน้ำมัน	2	แห่ง
ตลาดสด	1	แห่ง

##### ประเภทสถานบริการ

โรงแรม	-	แห่ง
ร้านอาหาร	15	แห่ง
โรงพยาบาลศูนย์	-	แห่ง
สถานีขนส่ง	-	แห่ง
อื่น ๆ		

## 4. ด้านสังคม

## 4.1 จำนวนประชากร

	ปี 2547	ปี 2548	ปี 2549
ประชากรชาย	2,828	2,780	2,783
ประชากรหญิง	2,844	2,818	2,788
รวมประชากร	5,672	5,598	5,571
หลังคาเรือน	1,192	1,213	1,246

## 4.2 การศึกษา ศาสนา ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

## 4.2.1 การศึกษา

โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา	-	แห่ง
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา	3	แห่ง
เอกชน	-	แห่ง
อื่น ๆ (ระบุ)	-	แห่ง
สนามกีฬาเทศบาล	1	แห่ง
สวนสาธารณะ	1	แห่ง
สวนสุขภาพ	1	แห่ง

## 4.2.2 ศาสนา

ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ 100%

## สถาบันองค์กรศาสนา

วัด	จำนวน 5 แห่ง
ที่พักสงฆ์	จำนวน 5 แห่ง

## 4.2.3 ศิลปวัฒนธรรมประเพณี

## 4.2.4 การศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

การศาสนา ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ 100% ศาสนาอื่น ๆ

ไม่มี

## สถาบันหรือองค์กรทางศาสนา

วัด	จำนวน 5 แห่ง
ที่พักสงฆ์	จำนวน 5 แห่ง

ศิลปวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีส่วนใหญ่จะเป็นเช่นเดียวกับ  
พุทธศาสนิกชนทั่วไป และประเพณีที่สำคัญของอีสาน เช่น บุญบั้งไฟ บุญข้าวสาก  
บุญแจกข้าว เป็นต้น

#### 4.3 การสาธารณสุข

##### โรงพยาบาล

รัฐบาล	1 แห่ง	เตียงคนไข้	30 เตียง
เอกชน	- แห่ง	เตียงคนไข้	- เตียง
อื่น ๆ	- แห่ง	เตียงคนไข้	- เตียง
ศูนย์บริการสาธารณสุข/สถานีอนามัย	1 แห่ง		
คลินิก	1 แห่ง		

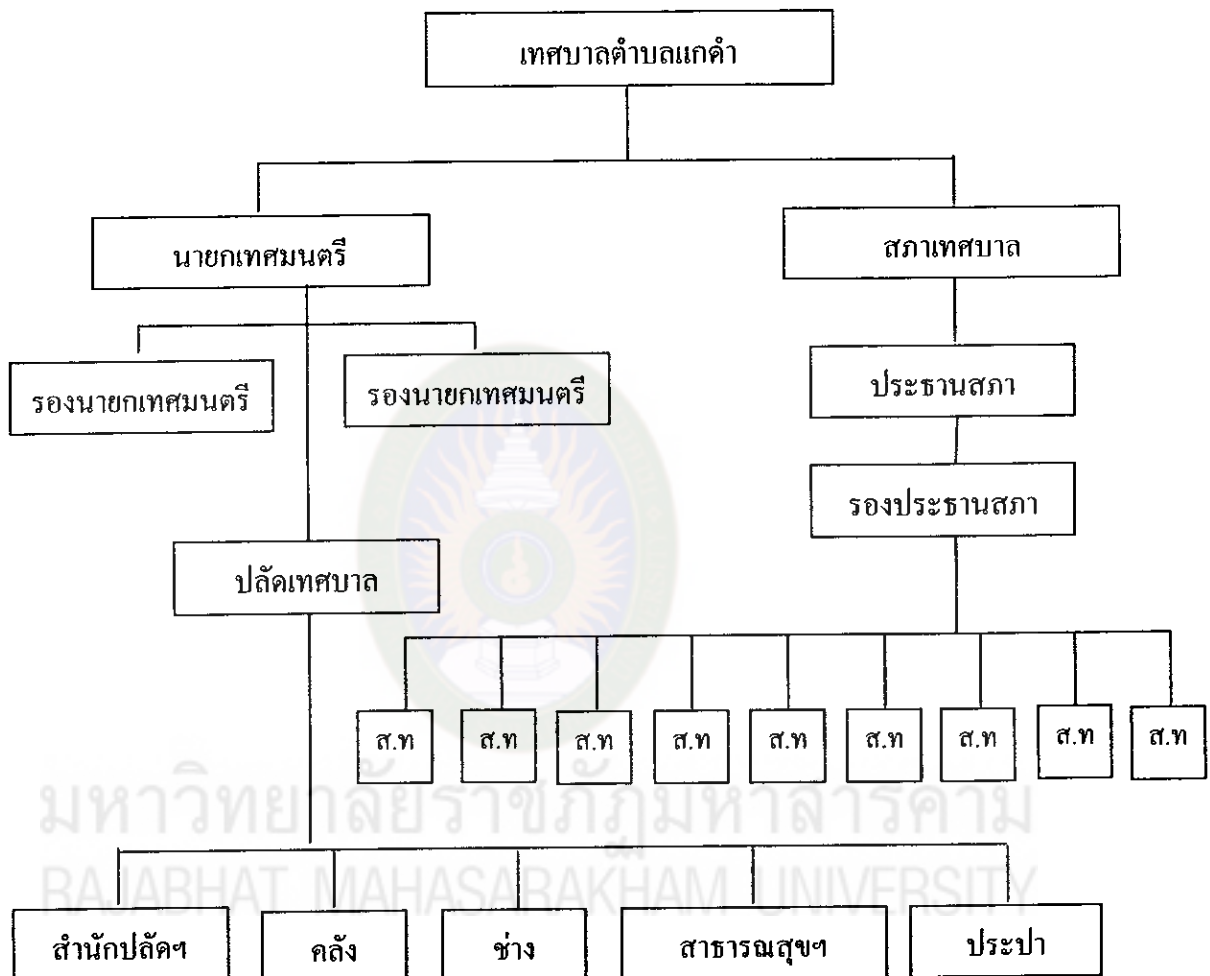


มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



## 5. ด้านการเมือง การบริหาร

### 5.1 โครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลแกดำ



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารเทศบาลตำบลแกดำ

ที่มา : เทศบาลตำบลแกดำ. 2542 : 3

## 5.2 อัตรากำลัง

สมาชิกสภาเทศบาล	จำนวน 2 คน
พนักงานเทศบาล	จำนวน 6 คน
ลูกจ้างประจำ	จำนวน 7 คน
ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน 19 คน

## 6. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 6.1 แหล่งน้ำ

อ่างเก็บน้ำขนาดกลาง	จำนวน 1 แห่ง
หนองน้ำ	จำนวน 2 แห่ง
สระน้ำ	จำนวน 2 แห่ง
บ่อบาดาล	จำนวน 5 แห่ง

### 6.2 สภาพแวดล้อม

#### การระบายน้ำ

จำนวนราง/ท่อระบายน้ำ	จำนวน 4 แห่ง
รวมระยะทาง 2.944 กม. ถนนที่มีราง/ท่อระบายน้ำทั้ง 2 ด้านของถนน	จำนวน - สาย
รวมระยะทาง - กม. ถนนที่มีราง/ท่อระบายน้ำด้านเดียว	จำนวน 6 สาย
รวมระยะทาง 2.060 กม.	

### 6.3 การกำจัดขยะมูลฝอยถึงปฏิภูม

วิธีการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยโดยจัดเก็บเอง	
ปริมาณขยะมูลฝอย	5 ตัน/วัน
รถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยขนาดความจุ	12 ลบ.ม.
ถังรองรับขยะมูลฝอย	1,000 ใบ
พนักงานเก็บและกวาดขยะมูลฝอย	6 คน
ที่ดินสำหรับทิ้งขยะมูลฝอย	345 ไร่

การเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	
หลังคาเรือน	5 บาท/เดือน
ร้านค้า	5 บาท/เดือน

#### 6.4 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

รถยนต์ดับเพลิง	1 คัน
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ดับเพลิง	3 คน
ลูกจ้างประจำ	1 คน
ในรอบปีที่ผ่านมา มีการปฏิบัติหน้าที่	10 ครั้ง
ความเสียหายในรอบปีที่เกิดขึ้น	10 ครั้ง
ในรอบปีที่ผ่านมา มีการฝึกซ้อม	2 ครั้ง
ในงบประมาณที่ผ่านมา ด้งงบประมาณเพื่อการนี้ทั้งสิ้น	120,000 บาท
ในงบประมาณนี้ ด้งงบประมาณเพื่อการนี้ทั้งสิ้น	120,000 บาท

#### 7. การบริการสาธารณะ

ขอขำยการบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม สามารถกำหนดเป็นประเด็น ได้ดังนี้

7.1 ถนนในความรับผิดชอบของเทศบาลตำบลแกดำ ได้แก่ ถนนทุกสายในเขต เทศบาลตำบลแกดำ

7.2 ไฟฟ้าสาธารณะ การให้บริการด้านไฟฟ้าดำเนินการโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอแกดำ ให้บริการสาธารณะตามที่สาธารณะสมบัติของเทศบาลตำบลแกดำ เช่น ลีแยก สามแยก เชื่อมระหว่างถนน ตรอก ซอย สวนสุขภาพ ตลาดสด และที่สาธารณะทั่วไปในเขตเทศบาล ซึ่งเทศบาลได้จัดให้มีการบำรุงและเพิ่มจำนวนไฟฟ้าสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยมากยิ่งขึ้น

7.3 สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจในเขตเทศบาลตำบลแกดำ นอกจากนี้ก็มีสวนหย่อมเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเทศบาลพยายามจัดทำและจัดสร้าง เพื่อความสวยงามรื่นรมย์แก่ผู้ผ่านไปมาและเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

7.4 บริการเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาล ได้แก่ การเก็บขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลตามที่สาธารณะต่าง ๆ เช่น ลีแยก สามแยก ระยะเวลาต่าง ๆ ของถนนบริเวณ หน้าบ้าน

ที่ร้องขอ สถานที่ราชการ และที่สาธารณะอื่น ๆ ในเขตเทศบาลตำบลแกดำ การบริการติดตั้งถังรองรับขยะ ผู้จัดเก็บขยะมูลฝอยไปจนกิจกรรมทำลายขยะมูลฝอย การให้บริการในด้านนี้เทศบาลมีที่ทิ้งขยะจำนวน 345 ไร่

7.5 ตลาดสดในเขตเทศบาล ภายในเขตเทศบาลตำบลแกดำมีตลาดสดให้บริการ จำนวน 1 แห่ง ซึ่งตลาดสดเป็นสถานที่ที่เหมาะสม กว้างขวาง ซึ่งเทศบาลได้จัดระเบียบการวางสินค้าจำหน่ายและให้บริการรักษาความสะอาดทุกวัน เช้าและเย็น

7.6 ทางระบายน้ำในเขตเทศบาล เป็นการให้บริการด้านสาธารณสุขเพื่อความสะอาดและเป็นระเบียบของชุมชน เทศบาลได้จัดให้มีระบบการระบายน้ำเสียลงสู่ท่อระบายหลัก ซึ่งวางอยู่ทั่วไปตามถนนสายหลักใหญ่ ๆ เทศบาลได้พัฒนาจัดทำและจัดตั้งระบบระบายน้ำเสียโดยขุดฝังท่อหลักและการจัดสร้างทางระบายน้ำเพิ่มมากขึ้นตามความต้องการ

## แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดหรือรองรับเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของอำนาจหน้าที่มีนักวิชาการได้ให้ทัศนะความหมายของอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

### 1. ความหมายของอำนาจหน้าที่

อุทัย หิรัญโต (2536 : 13) ได้ให้ความหมายของอำนาจหน้าที่ว่า หมายถึง สิทธิที่จะสั่งการใด ๆ หรือปฏิบัติการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้เป็นอำนาจที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคล เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วอำนาจก็หมดไป แต่ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ยังคงอยู่

### 2. องค์ประกอบของอำนาจหน้าที่

บรรพต วีรสัย (2533 : 274-246) อธิบายแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ เกี่ยวกับอำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจที่ได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีองค์ประกอบหลัก 2 ประการ คือ

2.1 หลักเหตุผล หมายถึง สิ่งที่ต้องต้องเป็นเหตุที่ทำให้เกิดผลคือประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานหรือการกระทำใด ๆ

2.2 กฎหมายหรือข้อบังคับ ได้แก่ บรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งสมาชิกในสังคมยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรองรับการใช้อำนาจนี้จะต้องเป็นระเบียบปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ และผู้ใช้อำนาจอันชอบธรรมนี้ต้องใช้อำนาจในขอบเขตแห่งกฎหมายเท่านั้น อำนาจลักษณะนี้เป็นอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการถ่วงถ่วงแล้ว ผู้ปฏิบัติจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น

### 3. ที่มาของอำนาจหน้าที่

พินลจรรย นามวัฒน์ (2532 : 179-181) ให้แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ว่าเป็นสิ่งเกี่ยวกับสิทธิที่จะตัดสินใจกระทำการและใช้ทรัพยากรขององค์กร โดยมีอำนาจบังคับการกระทำของผู้อื่นในองค์กรให้เป็นไปตามการตัดสินใจนั้น ๆ อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งได้มาโดยตำแหน่งและการบังคับใช้อำนาจหน้าที่จะกระทำได้เฉพาะภายในขอบเขตของตำแหน่งหน้าที่และเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเท่านั้น ในส่วนที่มาของอำนาจหน้าที่มีที่มา 3 ประการ คือ

3.1 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย หมายถึง เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีที่มาจากสถาบันระดับสูงของสังคมและสมาชิกทุกคนในสังคมยอมรับจากแนวคิดนี้ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ควบคุมกับตำแหน่ง ดังนั้นเมื่อใครมาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ จะมีอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งโดยอัตโนมัติ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับไว้แล้ว

3.2 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับและปฏิบัติตาม มีสาระสำคัญคือ อำนาจหน้าที่ที่ต้องอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ต้องอยู่ในขอบเขตความสามารถของผู้ปฏิบัติ

3.3 อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถ กล่าวคือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสามารถของบุคคลที่เหนือกว่าบุคคลอื่น อันเกิดจากบุคลิกภาพ พฤติกรรมการกระทำเป็นผลให้บุคคลอื่นยอมรับศรัทธา และปฏิบัติตาม

จากแนวความคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่เป็นอำนาจอันชอบธรรมที่เกิดจากกฎระเบียบ ขนบธรรมเนียมประเพณี และความสามารถของบุคคลในหน่วยงานที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ขั้นตอน การปฏิบัติงาน วิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงานกิจการขององค์กรเป็นไปตามกฎหมายระเบียบขององค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่องค์กร

## แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ปัจจุบันการบริหารงานมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากผู้บริหารมีความรู้ความสามารถก็จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีความก้าวหน้าแต่ถ้าผู้บริหาร ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารจะทำให้องค์กรล้มเหลวได้ ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหาร จึงมีความจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารอย่างยิ่ง

### 1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และคงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ได้มีการศึกษา และรวบรวมขึ้นเป็นระบบมีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ เห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administrative Science หรือ Management Science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ได้ มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration Resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประยุทธ์ เจริญสวัสดิ์ (2540 : 3) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบและดำรงไว้ซึ่งสภาพภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดนั่นเอง และจากคำจำกัดความข้างต้นนี้จะเห็นว่า การบริหารก็คือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และสามารถสรุปเป็นหลักการได้ว่า

- 1.1 ต้องมีองค์การ (organization) และองค์การนั้น ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
- 1.2 ต้องมีคนทำงาน คนซึ่งทำงานนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกัน ดังนั้น คนจึงเป็นส่วนอันสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
- 1.3 ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) วิธีการ (Method) ในการทำงาน และต้อง

1.4 ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เป็นต้นว่าการจัดสาย การบังคับบัญชา การกำหนดระเบียบ วิธีการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์

## 2. วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหารทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือเรียกว่า “วิธีการบริหารตามสถานการณ์” (Situational or Contingency Approach) ซึ่งมีวิธีการอยู่ 3 วิธี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530 : 66 – 72)

2.1 วิธีการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional approach) การบริหารงานแบบนี้ ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือเป็นการตัดสินใจเชิงปริมาณวิธีการนี้ ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวความคิดนี้ก็คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ และการทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องทำการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ ที่จะออกมา วิธีการที่กล่าวนี้จึงเป็นวิธีที่ให้ความสนใจต่อการตัดสินใจและระบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ (Decision and system centered)

2.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive approach) ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้ก็คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์การมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อให้ที่จะให้มีความสามารถในการที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้องค์การมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึง การสามารถอยู่รอดและมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดัน เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ภายในและที่เกิดขึ้นจากภายนอก ในด้านหนึ่งผู้บริหารจะพยายามปรับภาวะการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไปให้เป็น การเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสม เพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลอย่างคืดที่มีอยู่ต้องเสียไป ในขณะที่เดียวกันกับที่อีกด้านหนึ่งก็พยายาม มิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

2.3 การบริหารตามสถานการณ์ (Situational approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ ช่วยให้มีการเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือก็คือชุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์การมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น ๆ ผู้บริหารควรจะใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุดได้ ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่นย่อเวลาการสร้างสมประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อย ๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ใช้อย่างช้า ๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลามากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แม้จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะผิดบกพร่องในตัวมันเองก็หาไม่ ตรงข้าม วิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามาด้วยกันและนอกจากนี้ ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวพันที่มีต่อกันของหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลาย มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

### 3. หน้าที่ในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2530 : 79 – 82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการดังนี้

#### 3.1 การวางแผน (Planning)

การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติไว้เป็นล่วงหน้า (Predetermine a Course of Action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ

การวางแผนขององค์การต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับการคิดพิจารณา (Thinking) ถึงอนาคตขององค์การจากปัจจุบันสัมพันธ์ไปถึงเรื่องราวในอนาคต ที่จะเป็นผลกระทบต่อองค์การวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่ เป็นกระบวนการคิดที่จะต้องครอบคลุมเป็นสาระในทุกแง่มุม เพื่อให้ได้มาซึ่งกลยุทธ์ (Strategy) สำหรับการทำงาน สิ่งที่จะต้อง



กระทำและการกำหนดวิธีการสัมพันธ์ที่จำเป็น ที่จะเสริมให้องค์การประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ในการดำเนินการวางแผนนั้น เริ่มแรกสุดจะต้องใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนว่า องค์กรต้องการที่จะทำอะไรให้ได้อะไร หรือต้องการให้องค์การเป็นอย่างไร เมื่อสิ้นสุดถึงระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด หรือนั่นก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย (Objectives or goals) ขององค์กรนั่นเอง จากนั้นก็จะต้องพิจารณากำหนดสิ่งที่จะเป็นจะต้องกระทำที่ดีที่สุด เพื่อที่จะให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น การวางแผนจึงมีความหมายในรูปของการคิดที่จะเป็นต้องประกอบด้วยการมองการณ์ไปข้างหน้า การคาดการณ์ถึงสภาพความเป็นไปของสภาพแวดล้อม คาดคะเนถึงความต้องการและสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถสรุปขึ้นเป็นแผนการกระทำที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว

หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ที่อาจสรุปสนับสนุนไว้ได้ดังนี้

3.1.1 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือทิศทางการทำงานในอนาคตขององค์กร ซึ่งเปรียบได้กับเป็นการเลือกหนทางชีวิตขององค์กรก็ว่าได้

3.1.2 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคิดที่ต้องใช้เหตุผลคิดให้ถูกต้องที่สุด เพื่อกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร หรือต้องกระทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้สามารถสำเร็จตามเป้าหมาย

3.1.3 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดวิธี การแบ่งส่วนการใช้ทรัพยากร และสิ่งที่จะต้องกระทำต่าง ๆ

3.1.4 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการ ที่จะใช้ประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นที่กำลังพยายามทำอยู่นั้น

ด้วยเหตุผลที่การวางแผนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือเกี่ยวข้องกับการเลือกจุดมุ่งหมายของการกระทำ การเลือกวิธีที่จะกระทำ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรที่ได้ลงทุนมา และมาตรการที่จะคอยกำกับดูแลให้มันใจได้เสมอว่าสิ่งที่กำลังกระทำอยู่นั้นเหมาะสมที่สุดเสมอ เหล่านี้ ประกอบกับเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลาความสามารถในการคิดอย่างสมเหตุ และเป็นสาระที่มีประโยชน์ การวางแผนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง และกระทำได้ยากและต้องใช้เวลามาก เพราะในกระบวนการคิดวางแผนนั้นเอง โอกาสที่จะผิคนั้นมีมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดหลายทางด้วยกัน เช่น การมองข้าม

หรือมองไม่เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัจจัย หรือสาระสำคัญบางอย่าง ซึ่งอาจมองได้ไม่ทั่วถึง การจำกัดด้วยเวลาที่เร่งรัดให้ต้องตัดสินใจ หรือความยากลำบากของการคาดการณ์เรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มักจะมีอยู่เสมอมิได้ขาด ทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่นึกถึงได้ และนี่ก็คิดถึงว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

### 3.2 การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ในการจัดองค์การนี้ จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณากำหนดให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อให้สำเร็จตามแผนงานที่ได้วางไว้ จากเป้าหมายและแผนการทำงานต่าง ๆ ผู้บริหารย่อมจะทราบได้ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างมากน้อยแค่ไหน และมีลักษณะอย่างไรที่จะต้องทำ จากนั้นผู้บริหารจึงต้องดำเนินการจัดเตรียมกิจกรรม หรืองานที่จะต้องทำเหล่านี้ ให้เป็นกลุ่มงานต่าง ๆ งานใดที่เหมือนกันก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อมอบหมายให้แก่ผู้บริหารแต่ละคน พร้อมทั้งทำการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) ให้เพื่อใช้สำหรับการทำงานที่ได้มอบให้รับผิดชอบไปทำ และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการจัดให้มีความสัมพันธ์ ที่เหมาะสม ระหว่างกลุ่มกิจกรรมที่แบ่งแยกกันที่ทำงาน เพื่อเป้าหมายหรือแผนงานอันเดียวกัน เรื่องทั้งหมดนี้ ก็คือ ความพยายามในการกำหนด “ลักษณะในโครงสร้างขององค์การ” (Organization structure) ขึ้นเพื่อช่วยเป็นเครื่องมือสำหรับการทำงานขององค์การ การจัดองค์การดังกล่าวนี้ จะต้องกระทำได้เหมาะสมถูกต้อง และสามารถอำนวยความสะดวกให้คนที่อยู่ในองค์การเดียวกันที่ต่างฝ่ายต่างทำงานให้ได้ทราบถึงขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายอื่นได้อย่างดี

วิธีการดำเนินการจัดองค์การขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกงานออกเป็นกลุ่ม ๆ และรวมเอากิจกรรมที่เหมือนกันเป็นประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ต้องทำการมอบหมายงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน และขณะเดียวกัน ก็ต้องจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดด้วย

ในกรณีขององค์การธุรกิจ กิจกรรมตามเป้าหมาย และแผนงานที่ทำการผลิตสินค้าเพื่อขายหากำไรนั้น กิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ก็มักจะประกอบด้วยงานที่แบ่งเป็นกลุ่มงานผลิต งานขาย งานจัดซื้อ งานบัญชี และการเงิน และงานบริหารบุคคลเป็นต้น

กลไก และหลักสำคัญของการจัดองค์การ ที่ผู้บริหารทุกคนต้องคำนึงถึงเสมอ ก็คือ ด้วยเป้าหมายที่สูงขึ้น และเป็นงานใหญ่ที่ยากขึ้น ที่ต้องอาศัยคนและความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มากขึ้นนั้น สิ่งที่จะต้องทำก็คือ การแบ่งงานกันทำตามถนัด ทั้งในแง่แบ่งตามแนวนอน ตามหน้าที่งาน (เช่น งานผลิต งานบัญชี และการเงิน) และแบ่งตามแนวตั้งตามขนาดความสามารถ (เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลางและต่ำ) เพื่อให้เกิดผลดีในทางประหยัด และประสิทธิภาพหลักของการแบ่งงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการกระจายงานหรือมอบหมายงานออกไป จึงเป็นสิ่งหลักหนีไม่พ้น แต่เพื่อมิให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับมอบหมายงานไปทำผิดวัตถุประสงค์หรือขัดแย้งซับซ้อนกับฝ่ายอื่น การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของทุกฝ่าย จึงเป็นสิ่งจำเป็นและด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ที่คาดคิดไว้ในขั้นปลายนั้นแท้จริงก็คือ การสำเร็จผลตามเป้าหมายอันเดียวกันนั่นเอง ผู้บริหารขององค์การจึงจำต้องคำนึงถึงหลักของการให้มีการประสานงาน (Coordination) อยู่เสมอตลอดเวลา สิ่งที่จัดขึ้นตามกระบวนการจัดองค์การ จึงย่อมมีความมุ่งหมายเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการพิจารณาอยู่ด้วยตลอดเวลา

### 3.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก และบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ หน้าที่นั้นจะเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากหน้าที่การจัดองค์การโดยตรง กล่าวคือ ด้วยการจัดองค์การหน้าที่ตำแหน่งงานต่าง ๆ จะถูกระบุ และกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขต และความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง และการหวังให้งานทุกอย่างขององค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องการคนงานที่มีความรู้ความสามารถพร้อมตามความจำเป็นสุดแล้ว แต่ความยากง่ายของงานแต่ละประเภท ผู้บริหารย่อมต้องจัดการตามหน้าที่ประการนี้ ด้วยการจัดทำแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการคัดเลือกหาบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำคนให้เข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน เพื่อให้สามารถทำงานได้ดีขึ้น

หน้าที่การจัดคนเข้าทำงานนี้ นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการทำงานในอนาคต ทั้งนี้ เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับ

ความรู้ความสามารถของคนงาน ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการสั่งการจะเป็นไปได้ราบรื่นเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับลักษณะคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้นการมุ่งสนใจให้มีความพร้อมเพียงในด้านกำลังคน จึงเท่ากับเป็นการประกันให้องค์การมีทางบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ส่วนหนึ่ง การมีคนที่คอยมให้องค์การมีทางได้ประโยชน์จากการช่วยคิดริเริ่ม การร่วมมือ และการได้ประสิทธิภาพในงานที่เขาปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่จัดคนเข้าทำงานนี้ จะอยู่ที่การจัดคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานบริหาร ทั้งนี้ เพราะงานในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้น เป็นงานยากที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อจากผู้บริหารชั้นสูง และต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหาร (Managerial skills) ด้วย ความสำเร็จความสำเร็จดังกล่าว และโดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องจำเพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจต่อหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นอันมาก

### 3.4 การสั่งการ (Directing)

การสั่งการ หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การสั่งการนี้ มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นผู้นำที่มีความสามารถรู้จักวิธีในการชี้แนะ และความคุมบังคับบัญชา (Guiding and supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด หน้าที่หลายด้านที่จะต้องปฏิบัติในการสั่งการก็คือ ผู้บริหารทุกคนจะต้องรู้จักทำการมอบหมายงาน (Delegate) ได้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคน และสามารถกระตุ้นให้สอดคล้องและเข้ากันได้คืออย่างดี และรวมตลอดถึงมีศิลปะในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความคิดริเริ่มและอุทิศกำลังแรงกำลังความคิดให้ประโยชน์ต่องานขององค์การ และการรู้จักวิธี การขจัด ข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย

แม้ว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับการสั่งการดังที่กล่าวมานี้ จะดูเหมือนเรื่องง่ายก็ตามแต่วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งการ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและจำต้องอาศัยศิลปะในการจัดการเข้าช่วยเป็นอันมาก หลักและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จำต้องมีการนำมาปรับให้ใช้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ผลที่ได้จึงจะเป็นไปตามที่หวังเอาไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำ (Leadership) ที่เหมาะสม และจะต้องเข้าใจถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล

(Humanbehavior) เป็นอย่างมากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Humanrelations skills) อยู่ไม่น้อย ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral sciences) จึงเป็นความรู้พื้นฐานที่สำคัญไม่แพ้ความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ เหตุผลก็เพราะตลอดกระบวนการของการบริหารงาน ผู้บริหารจำต้องเกี่ยวข้องกับคนอยู่เสมอ มิได้ขาด และคนก็เป็นปัจจัยที่มีโอกาสผันแปรไปในทางต่าง ๆ ได้มากกว่าปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เป็นต้น

มีผู้กล่าวเสมอว่า คนเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ซึ่งก็เป็นคำกล่าวที่เหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างชัดเจน ปัญหาของผู้บริหารในหน้าที่ของการสั่งการ จึงอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะสามารถจัดการ และสั่งการตัวคนในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ ให้ปฏิบัติไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สูงสุดได้

### 3.5 การควบคุม (Controlling)

การควบคุม คือ การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนในการจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่าการลงทุน เพื่อประกอบกิจการจะไม่สูญเปล่า และเพื่อให้มีการระมัดระวัง ป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย ผู้บริหารจำต้องมีมาตรการในการควบคุมงานของคนอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมของผู้บริหารนั้น เริ่มแรกสุดผู้บริหารจะต้องทำการจัดระบบการรายงาน (Reporting system) เพื่อใช้สำหรับการควบคุมขึ้น โดยต้องพิจารณากำหนดว่าข้อมูลหรือตัวเลขใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุมบ้าง จากนั้นก็ต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้นเพื่อใช้วัดผลการทำงานในการดำเนินการควบคุมวิธีการก็คือ ทำการวัดผลการดำเนินงานที่ทำไป เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถทราบถึงข้อเสียของงานที่ได้ทำไปแล้วซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการที่จะได้ทราบถึงปัญหา และดำเนินการแก้ไขสิ่งที่แตกต่างจากแผนได้ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่า งานที่จะทำต่อไปนั้น มีทางที่จะสำเร็จตามแผนได้ แม้ว่าได้ทางปฏิบัติการวางแผนจะต้องมาก่อนการควบคุมก็ตาม แต่การมีการวางแผนแต่เพียงสิ่งเดียว และตรงตามเวลาตามแผนซึ่งได้คาดการณ์ไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเสียหายจะไม่เกิดขึ้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำต้องติดตามควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบได้ว่างานที่เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ และจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้าง

ในสมัยก่อนงานทางด้านควบคุมนี้ มักจะสนใจควบคุมเพราะผลงานที่สามารถวัดได้ง่ายและชัดเจนเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้ควบคุมส่วนใหญ่มักจะประกอบด้วยตัวเลขงบประมาณค่าใช้จ่าย บันทึกรายต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบผลงาน และบันทึกเกี่ยวกับเวลาที่เสียไป ทั้งที่เกิดจากคนและเครื่องจักร เป็นต้น แต่เครื่องมือที่ใช้ควบคุมเหล่านี้ จะสามารถใช้วัดผลงานเฉพาะในส่วนที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผิดไปจากแผนเท่านั้น แต่โดยที่ในความเป็นจริงสิ่งที่ผู้บริหารต้องการจะวัดหรือควบคุมก็คือ ผลงานที่ได้ทำไป และผลงานดังกล่าวนี้ ถ้าจะครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกด้านแล้วก็คือ ผลงานที่เกิดจากการกระทำของคนรวมอยู่ด้วย ซึ่งบางอย่างอาจจัดให้เห็น โดยชัดเจนได้ยาก เช่น ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบให้ลุล่วงไปประสิทธิภาพในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหาในหน้าที่งานของตน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องควบคุมด้วย เช่นกัน ดังนั้น ที่ถูกต้องแล้วปัญหาของการควบคุมจึงควรอยู่ที่ตัวคนเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องกำหนดให้คนงานต้องรับผิดชอบต่อผลแตกต่างที่เกิดขึ้นในทางไม่ดีจากการปฏิบัติงานของตน และจำเป็นที่คน ๆ นั้นจะต้องทำการปรับปรุงการทำงานของตนให้ดีขึ้นด้วย ดังนี้ ความสมบูรณ์ครบถ้วนต้องการควบคุมจึงควรอยู่ที่การควบคุมคนว่าได้ทำงานไปเป็นอย่างไรบ้างมากกว่า

จากการพิจารณาเรื่องปัญหาของการควบคุมว่า อยู่ที่การควบคุมการทำงานของตัวบุคคลนี้เอง หน้าที่ในการควบคุมจึงควรรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมในหน้าที่งานของคนงานด้วย การใช้ระบบการให้รางวัลผลตอบแทน และการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย กล่าวโดยสรุปได้ว่า หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกแยะออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ซึ่งถ้าหากจะพิจารณาขอบเขตของสิ่งที่ผู้บริหารต้องเกี่ยวข้องแล้ว หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารทุกคน จะเกี่ยวกับการจัดการ (Manage) 3 อย่าง คือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด หรือนั่นก็คือ การจัดองค์การเพื่อให้มีการจัดแบ่งกิจกรรมทรัพยากร และสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน และการจัดการเกี่ยวกับคน หรือนั่นก็คือ การจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม การสั่งการเพื่อให้คนงาน (หรือผู้ตาม) ทั้งกรณีรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดี และการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

หน้าที่ในการบริหารที่จะต้องจัดการงานสามสิ่งดังกล่าวนี้ นับได้ว่าได้ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องในการบริหารองค์การทุกประเภท

#### 4. หลักธรรมาภิบาล : หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบในสังคมภาครัฐ และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ความสามัคคีและร่วมกันเป็นหลักก่อให้เกิดพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกรถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 42 – 46)

ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

4.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎของบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

4.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

4.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ ให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย

4.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นใจการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

4.5 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยตรงกล้าให้คนไทย มีความประหยัดใช้ของอย่าง

คุณค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลก และรักษาพัฒนา  
ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

จากแนวคิดของการบริหารดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง  
การดำเนินการใดๆที่นำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันของคน โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่ง  
การจะทำให้การบริหารประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่ง  
ขึ้นอยู่กับขบวนการบริหารนับตั้งแต่ การวางแผน การจัดบุคคลเข้าทำงาน การสั่งการ  
การประสานงาน และการควบคุมที่ดี รวมถึงมีการบริหารงานที่เป็นไปตามหลักการบริหาร  
จัดการบ้านเมืองที่ดีด้วย กรณีการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัด  
มหาสารคาม จะมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องอาศัยกระบวนการบริหารและ  
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นองค์ประกอบอื่นจะทำให้ การดำเนินงานตามที่กำหนดไว้  
ในกฎหมายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

### แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติงานนั้น มีผลต่อการปฏิบัติงานยิ่ง เพราะ  
ผลของงานส่วนหนึ่งมาจากความสามารถในการปฏิบัติงาน นักวิชาการบางท่านได้ให้แนวคิด  
ไว้ ดังนี้

ประคินันท์ อุปรนัย (2518 : 39) กล่าวว่า ความสามารถเป็นการแสดงออกใน  
การกระทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล และมีจุดมุ่งหมายและเป็นความสามารถที่เกิดจาก  
การเรียนรู้ของบุคคล

เดโช สนวนานนท์ (2512 : 1) แสดงความเห็นไว้ว่า ความสามารถ หมายถึง  
การกระทำสิ่งใด สิ่งหนึ่งหรืออย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางกายหรือ  
การกระทำทางจิตใจและความสามารถนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ความสามารถทั่วไป  
หมายถึง ความสามารถที่จะทำงานได้ทุกด้าน และความสามารถเฉพาะ หมายถึง  
ความสามารถที่จะทำการเฉพาะอย่างได้ทันทีทันใด เช่น ความสามารถในการอ่าน เขียน  
เรียน เป็นต้น

จรินทร์ ธานีรัตน์ (2517 : 3) ให้แนวคิดว่า ความสามารถเป็นสมรรถภาพ  
ประจำตัวบุคคลที่จะกระทำกิจกรรมใด ๆ ให้สำเร็จ เช่น ความสามารถทางวิชาการ  
ความสามารถทางกาย ความสามารถทั่วไป ที่สามารถทำงานทุกอย่างได้ และความสามารถ  
เฉพาะเรื่อง



อนันต์ อนันตกุล (2535 : 17-18) แสดงความคิดเห็นว่า ความสามารถเป็นสิ่งที่ช่วยในการปฏิบัติงานได้สำเร็จมากน้อยเพียงใด

วิเชียร แพทยาคม (2535 : 413-421) ให้ความหมายความสามารถ หมายถึง การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งและหมายถึงความรู้สึที่ได้จากการเรียนรู้และการจำ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติงานสรุปได้ว่า ความสามารถ หมายถึง การกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้สำเร็จได้ ซึ่งเป็นผลจากการเรียนรู้ การศึกษา และสามารถนำไปปฏิบัติหรือกระทำให้สำเร็จได้ แต่จะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคล จะเห็นว่าความสามารถเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมกระทำ ซึ่งแสดงออกมาโดยมีเป้าหมายต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งและมีความสัมพันธ์กับความรู้และการปฏิบัติงานทดสอบความสามารถและความสามารถของมนุษย์แต่ละคน แตกต่างกันในแง่ต่าง ๆ ความสามารถเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้ทักษะและความถนัดของแต่ละบุคคล ดังนั้นการทดสอบความสามารถจึงเป็นการวัดความรู้ ทักษะและความถนัดของแต่ละบุคคล

## แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา กระบวนการของการมีส่วนร่วมนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่ม หรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จนั้นอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องร่วมมามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปแบบหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมอย่างชัดเจน พลังกลุ่มจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้งานพัฒนาต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527 : 22) กล่าวว่า การที่มีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ ควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากรตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อให้เปิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ สังคม

สุจินต์ ดาววีรกุล (2527 : 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด การเปลี่ยนแปลงเพื่อตัวประชาชนเอง โดยให้ประชาชนได้มีส่วนในการตัดสินใจเพื่อตนเอง

และมีส่วนดำเนินการเพื่อได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังที่ปรากฏ ทั้งนี้ต้องการกำหนดกรอบความคิดจากบุคคลภายนอก

ปรัชญา เวสารัชช์ (2532 : 55) ให้คำนิยามว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องโดยการใช้ความพยายาม หรือให้ทรัพยากรบางอย่างส่วนตนในกิจกรรมซึ่งมุ่งสู่การพัฒนาของชุมชน โดยมีองค์ประกอบ คือ มีประชาชนเข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา และผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่าง เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ทรัพยากร เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา

สุเมธ ทราชแก้ว (2536 : 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การที่ปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ร่วมมือ และร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ โดยมีกลุ่มหรือองค์กรรองรับประชาชนที่เข้าร่วม มีการพัฒนาภูมิปัญญา และการรับรู้ สามารถคิดวิเคราะห์ ตัดสินใจ เพื่อกำหนดการดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง

อรพินท์ สพโชคชัย (2538 : 22) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งชายและหญิงในหมู่บ้าน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนาของรัฐ หรือกิจกรรมการพัฒนาของชุมชนที่ประชาชนยินดีมาร่วม โดยที่การมีส่วนร่วมนี้จะมีความหมายว่า สมาชิกทุกคนจะร่วมรับประโยชน์และการร่วมลงทุนลงแรงด้วย

อภิชัย พันธเสน (2539 : 151) ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นจากการพัฒนามาจากข้างล่าง แทนวิธีการพัฒนาจากนโยบายเบื้องต้น จุดเริ่มต้นคือการกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็นการวางแผนส่วนภูมิภาค ประเด็นที่ควรพิจารณา เพื่อให้การพัฒนาชนบทอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมคือ

- 1.1 การสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายระหว่างจุดเด่น ๆ หลายจุดในภูมิภาค
- 1.2 ให้ภูมิภาคมีลักษณะเป็นเอกเทศและมีอำนาจทางการเมืองการบริหาร โดยที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมควบคุมได้
- 1.3 เพิ่มอำนาจภูมิภาคให้สามารถควบคุมการจัดการสถาบันและรูปแบบของกรรมสิทธิ์ภายใน
- 1.4 การต่อรองภายในเพื่อทำให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติ อยู่ในมาตรฐานเดียวกับเมืองและภูมิภาคอื่น ๆ

### 1.5 การทำสถาบันทางการเมืองและสถาบันท้องถิ่นให้เป็นทางการ

นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 10) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่ต้นจนถึงสุดกระบวนการซึ่งได้แก่ การวิจัย (ศึกษาชุมชน) การวางแผน การดำเนินงาน การบริหารจัดการ การติดตามและประเมินผล ตลอดจนการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ เกิดขึ้น

จากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สรุปว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มจนถึงสุดโครงการ ได้แก่ การร่วมกันค้นหาปัญหา การวางแผน การตัดสินใจ การระดมทรัพยากร และเทคโนโลยีในท้องถิ่น การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล รวมทั้งการรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ โดยโครงการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และการมีส่วนร่วมในทางนักรการเมือง คือ การส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชน หรือชุมชน พัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรของชุมชน อันจะก่อให้เกิดกระบวนการและโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และ การเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่ประชาชนมีบทบาทหลัก ถือว่าเป็นการคืนอำนาจ (Empowerment) ในการพัฒนาให้แก่ประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของตนเอง

## 2. กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนงานพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยมีนักพัฒนา หรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี ฯลฯ โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนการดำเนินกิจกรรม แก้ไขปัญหา การปฏิบัติตามโครงการ การร่วมรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผลโครงการ นักวิชาการได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

2.1 แนวทางการมีส่วนร่วม หมายถึง (อนุภรณ์ สุวรรณสิทธิกร. 2537 : 12 ; อ้างถึงใน ทศพล กฤตยพิสิฐ. 2538 : 49)

2.1.1 ร่วมคิด คือ ร่วมในการประชุม ปรึกษาหารือในการวางแผนโครงการ

2.1.2 ร่วมตัดสินใจ เลือกกิจกรรม หรือแนวทางที่เห็นว่าดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด

2.1.3 ร่วมปฏิบัติโครงการ คือ เข้าร่วมในการดำเนินการตามโครงการ เช่น ร่วมออกแรง ร่วมบริจาคทรัพย์

2.1.4 ร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแลรักษา และประเมินผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการ

2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนา ซึ่งมี 5 ระดับ คือ (อคิน รพีพัฒน์. 2531 : 19)

2.2.1 ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

2.2.2 ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา

2.2.3 ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาและพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา

2.2.4 ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา

2.2.5 ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา

2.3 ขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ (บัณขร อ่อนคำ. 2537 : 13 ; อ้างถึงใน ทศพล กฤตยพิสิฐ. 2538 : 54)

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับ

ผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรม และนามธรรมต่อสังคมหรือบุคคลก็ตาม

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะ ๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมในช่วงต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนาร่วมในการค้นหาปัญหา สาเหตุ และตัดสินใจเลือกวิธีการแก้ไขปัญหา ร่วมปฏิบัติงานในกิจกรรมพัฒนา ร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดจากกิจกรรมการพัฒนา และร่วมประเมินผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการพัฒนา

## แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งชุมชนย่อยและคณะกรรมการชุมชน

### 1. แนวคิดในการจัดตั้งชุมชนย่อย

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้เทศบาลดำเนินการจัดตั้งชุมชนขึ้น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 1553 เรื่องการจัดตั้งชุมชนย่อย ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2530 เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาชุมชนของตนเอง ตลอดทั้งการประสานสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเทศบาล ชุมชนต่อชุมชนด้วยกันเอง และชุมชนกับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลตำบลแกดำ จึงได้จัดทำระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งชุมชนย่อยและคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2547 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 2. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งชุมชนย่อย

2.1 ให้มีการจัดตั้งชุมชนย่อยในเขตเทศบาล ตามแนวทางการจัดตั้งชุมชนย่อยของกรมการปกครองกำหนด และให้กำหนดอาณาเขตชุมชนเป็นไปตามการกำหนดอาณาเขตที่ตั้งหมู่บ้านของการปกครองท้องที่เดิมหรือเป็นไปตามความประสงค์ของชุมชน เพื่อแสดงอาณาเขตของชุมชน

2.2 ให้เทศบาลประกาศจัดตั้งชุมชนและอาณาเขตของชุมชนตามแบบประกาศท้ายระเบียบนี้และประกาศให้ประชาชนในชุมชนทราบไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ โดยปิด

ประกาศไว้ ณ สำนักงานเทศบาลและศาลาประจำหมู่บ้านหรือที่ที่ชุมชนสามารถตรวจสอบได้อย่างเปิดเผย

2.3 หากผู้อยู่อาศัยในชุมชนไม่เห็นชอบในการประกาศจัดตั้งชุมชนและอาณาเขตของชุมชนผู้อยู่อาศัยในชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น ให้ยื่นหนังสือต่อนายกเทศมนตรีขอคัดค้านการประกาศเขตชุมชนได้ ภายใน 5 วันทำการนับจากวันที่เทศบาลได้ประกาศจัดตั้งชุมชนย่อย

2.4 กรณีมีการดำเนินการตาม 8.2.3 ให้ผู้แทนผู้อยู่อาศัยในชุมชนจำนวนหนึ่งในสี่ของผู้ลงนามยื่นหนังสือขอคัดค้าน ประชุมปรึกษาร่วมกับเทศบาลดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดตั้งชุมชนและอาณาเขตชุมชนให้เป็นไปตามความประสงค์โดยไม่ขัดแย้งกับระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภายใน 7 วันทำการ โดยให้เทศบาลประกาศการจัดตั้งชุมชนย่อยและอาณาเขตชุมชนใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนทราบภายใน 3 วันทำการนับจากที่ได้มีการประชุมร่วมกับเทศบาล

2.5 หากไม่มีการดำเนินการตาม 8.2.3 ให้ถือว่าผู้อยู่อาศัยในชุมชนเห็นชอบในการประกาศจัดตั้งชุมชนย่อยและอาณาเขตชุมชน

### 3. การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน

3.1 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อทำหน้าที่พัฒนาชุมชนและประสานงานกับทางราชการ องค์กรภาคเอกชนชุมชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนให้อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ ดังนี้

3.1.1 สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้อยู่อาศัยอยู่ในชุมชน ดำเนินการพัฒนาตนเองและชุมชนเกี่ยวกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น

3.1.2 ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนามากที่สุด

3.1.3 ส่งเสริมให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

3.1.4 ส่งเสริมให้เข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) การพัฒนาคุณภาพชีวิต และกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

3.2 การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน ให้เป็นไปตามแบบประกาศการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนท้ายระเบียบนี้

#### 4. สิทธิและหน้าที่ของผู้อาศัยในชุมชน

4.1 ผู้อาศัยในชุมชนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับบริการต่าง ๆ ตามความจำเป็น พื้นฐานที่นอกเหนือความสามารถของชุมชน จากหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านคณะกรรมการชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน

4.2 ผู้อาศัยในชุมชนเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน และออกเสียงประชามติ ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนศีลธรรมอันดีงาม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

#### 5. องค์กรดำเนินงานชุมชนของเทศบาล

5.1 องค์กรดำเนินงานชุมชนของเทศบาล ประกอบด้วย

5.1.1 คณะกรรมการอำนวยการ

5.1.2 คณะปฏิบัติงาน

5.2 คณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วย

5.2.1 นายกเทศมนตรี

เป็นประธาน

5.2.2 รองนายกเทศมนตรีทุกคน

กรรมการ

5.2.3 ปลัดเทศบาล

กรรมการ

5.2.4 รองปลัดเทศบาลทุกคน

กรรมการ

5.2.5 หัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลทุกคน

กรรมการ

5.2.6 หัวหน้ากองสวัสดิการสังคม

กรรมการและเลขานุการ

5.2.7 หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล

กรรมการและเลขานุการ

5.3 คณะกรรมการอำนวยการ มีหน้าที่ ดังนี้

5.3.1 กำหนดนโยบาย และแนวทางการดำเนินงาน ชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และปัญหาของชุมชน

5.3.2 ให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการดำเนินงานชุมชนย่อย แก่คณะกรรมการชุมชน

5.3.3 เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา การพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานชุมชน

5.3.4 ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานชุมชน

5.3.5 ให้การสนับสนุนกิจกรรมหรือ โครงการพัฒนาชุมชน ซึ่ง คณะกรรมการชุมชนได้เสนอของงบประมาณดำเนินการจากเทศบาลตามที่เห็นสมควร

#### 5.4 คณะปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

- 5.4.1 รองปลัดเทศบาล ที่ได้รับมอบหมาย ประธาน
- 5.4.2 หัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลทุกคน กรรมการ
- 5.4.3 หัวหน้ากองสวัสดิการสังคม กรรมการและเลขานุการ
- 5.4.4 หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล กรรมการและเลขานุการ
- 5.4.5 เจ้าหน้าที่กองสวัสดิการและสำนักปลัดเทศบาลทุกคน เป็นผู้ช่วย

เลขานุการ

#### 5.5 คณะปฏิบัติงานที่หน้าที่ ดังนี้

5.5.1 กำหนดวิธีการดำเนินงานชุมชนให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางการดำเนินงานชุมชน ของคณะกรรมการอำนวยการ

5.5.2 ให้คำแนะนำช่วยเหลือแก่คณะกรรมการชุมชนตามที่ร้องขอ

5.5.3 ประสานงานกับคณะกรรมการชุมชน เพื่อขอความร่วมมือให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาล หรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์ ตามที่เห็นสมควร

5.6 นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามความเหมาะสมเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานชุมชนได้

### 6. การเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน

6.1 คณะกรรมการชุมชนได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตชุมชนนั้น ๆ โดยกำหนดให้เลือกตั้งเป็นคณะ คณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน การดำเนินการเลือกตั้งให้ดำเนินการเลือกตั้งในวาระราชการ เจ้าหน้าที่แต่งเครื่องแบบราชการ สีทากี และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

6.2 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชน ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 6.2.1 มีสัญชาติไทย
- 6.2.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 6.2.3 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของชุมชนนั้น ๆ มาไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 6.2.4 อ่านและเขียนหนังสือไทยได้
- 6.2.5 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย



6.2.6 ประกอบอาชีพสุจริต เป็นผู้เสียสละ ตั้งใจจริง มีความรับผิดชอบ อุทิศเวลาเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ปฏิบัติตนอยู่ในหลักศาสนา ไม่ติดการพนัน ไม่มี ประวัติเสียด้านการเงินและการทำงาน

6.2.7 ไม่แสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ เพื่อตนเองหรือหมู่คณะโดยมิชอบ

6.2.8 ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

6.2.9 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

6.2.10 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

6.2.11 ไม่คิดยาเสพติดให้โทษ และไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง

6.2.12 ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

6.2.13 ไม่เป็นผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและถูกคุมขังไว้แต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท

6.2.14 ไม่เป็นผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เสียสิทธิตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

6.2.15 ไม่เป็นผู้ที่เคยพ้นจากตำแหน่งคณะกรรมการชุมชน

6.3 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนต้องมีคุณสมบัติดังนี้

6.3.1 มีสัญชาติไทย

6.3.2 มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ นับถึงวันเลือกตั้ง

6.3.3 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตชุมชนนั้น

6.3.4 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

6.3.5 ไม่เป็นผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

6.3.6 ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

6.4 วาระการดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการชุมชนของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งวาระ 2 ปี ให้คณะกรรมการชุมชนมีสมาชิกภาพการดำรงตำแหน่ง ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่เทศบาลมีประกาศแต่งตั้ง ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ประกาศแต่งตั้ง

การมีบัตรประจำตัวของคณะกรรมการชุมชนให้เป็นไปตามที่เทศบาลกำหนด

6.5 คณะกรรมการชุมชนย่อยมีวาระอยู่ในตำแหน่งตาม 7.6.4 แต่อาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ ถ้าตำแหน่งคณะกรรมการว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตาม

วาระให้เลือกตั้งกรรมการชุมชนขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่าง ภายใน 15 วัน เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่ว่างลงเหลือไม่ถึง 180 วัน

คณะกรรมการชุมชนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแทนจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของตำแหน่งที่ว่าง

กรณีวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการชุมชนสิ้นสุดลงตามความแห่งวรรคแรกให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่วาระสิ้นสุดลง

6.6 คณะกรรมการชุมชนพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อเหตุดังนี้

6.6.1 ออกตามวาระในข้อ 7.6.4

6.6.2 ลาออกทั้งคณะโดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี

6.7 คณะกรรมการชุมชนพ้นจากตำแหน่งเฉพาะตัว เมื่อเหตุดังนี้

6.7.1 ตาย

6.7.2 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี

6.7.3 ขาดคุณสมบัติตามข้อ 17

6.7.4 ต้องโทษจำคุกฐานกระทำความผิดในคดีอาญา ยกเว้นการกระทำความผิด

ลหุโทษ

6.7.5 นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 100 คน ทำหนังสือร้องเรียนพฤติกรรม กล่าวโทษ หรือการปฏิบัติตัวไม่เหมาะสมต่อการเป็นคณะกรรมการชุมชน เสนอต่อนายกเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการสอบสวนแล้วเป็นความจริง

6.6.6 ขาดการประชุมประจำเดือนของคณะกรรมการชุมชน 3 ครั้ง

ติดต่อกัน โดยไม่มีสาเหตุอันควร

6.6.7 คณะกรรมการชุมชนประชุมลงมติให้พ้นจากตำแหน่ง

6.8 กรณีที่คณะกรรมการชุมชนออกตามวาระ ให้คณะกรรมการชุมชนชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งและเทศบาลได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่

6.9 ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง

คณะกรรมการชุมชน

6.10 ให้เทศบาลประกาศและปิดประกาศกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และสถานที่เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ พร้อมทั้ง

ประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งตามที่เห็นสมควร และกำหนดระยะเวลารับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3 วันทำการ

ให้ทำการเลือกตั้งภายใน 30 วัน กรณีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนเป็นครั้งแรกนับจากการประกาศจัดตั้งชุมชนหรือกรณีครบวาระการดำรงตำแหน่ง

6.11 วิธีการเลือกตั้งจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับฉลาก

6.12 หากพ้นกำหนดระยะเวลาการรับสมัครเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนแล้ว ปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีไม่เกิน จำนวน 1 คณะ ให้ถือว่าผู้สมัครดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนโดยไม่ต้องมีการเลือกตั้ง

6.13 การประชุมคณะกรรมการชุมชนครั้งแรกให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้เรียกประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศแต่งตั้งให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนและในครั้งต่อไปให้ประธานคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้เรียกประชุม

6.14 คณะกรรมการชุมชน อาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนได้ตามความเหมาะสมและมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับข้อ 7.6.5

6.15 พนักงานเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานพัฒนาชุมชน ในเขตชุมชนใด ให้เป็นกรรมการที่ปรึกษา โดยตำแหน่งของชุมชนนั้น

6.16 เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการชุมชนทั้งสิ้นสุดลงด้วยกรณีใดก็ตามคณะกรรมการชุมชนชุดเดิมต้องส่งมอบงานและทรัพย์สินของชุมชนนั้น ให้คณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เทศบาลได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่เรียบร้อยแล้ว

## 7. องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

### 7.1 คณะกรรมการชุมชน ประกอบด้วย

7.1.1 ประธานกรรมการ

7.1.2 รองประธานกรรมการ

7.1.3 หัวหน้าฝ่ายปกครอง

7.1.4 หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย

7.1.5 หัวหน้าฝ่ายการคลัง

7.1.6 หัวหน้าฝ่ายการศึกษา

7.1.7 หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม

- 7.1.8 หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข
- 7.1.9 หัวหน้าฝ่ายพัฒนา
- 7.2 ประธานกรรมการ มีหน้าที่ดังนี้
  - 7.2.1 เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน
  - 7.2.2 ควบคุม ดูแล ประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ
    - 7.2.3 เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีการลงมติมีคะแนนเท่ากัน
    - 7.2.4 เป็นผู้แทนของชุมชนนั้น ๆ
- 7.3 รองประธานกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้
  - 7.3.1 ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของประธานกรรมการ
  - 7.3.2 ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการในกรณีที่ประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้
- 7.4 หัวหน้าฝ่ายปกครองมีหน้าที่ ดังนี้
  - 7.4.1 บำบัดทุกข์ บำรุงสุข
  - 7.4.2 ดูแลผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ขนบธรรมเนียม ประเพณีศีลธรรมอันดีงามและนโยบายส่วนรวมของชาติ
    - 7.4.3 ส่งเสริมให้ราษฎรสนใจการปกครองระบอบประชาธิปไตย
    - 7.4.4 ส่งเสริมความสามัคคีของชุมชน
    - 7.4.5 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 7.5 หัวหน้าฝ่ายปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยมีหน้าที่ ดังนี้
  - 7.5.1 ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน
  - 7.5.2 ช่วยเหลือดูแลและระมัดระวังในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน
    - 7.5.3 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 7.6 หัวหน้าฝ่ายคลังมีหน้าที่ ดังนี้
  - 7.6.1 ดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีรายรับ-รายจ่าย
  - 7.6.2 ช่วยเหลือดูแลและระมัดระวังในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน
    - 7.6.3 แดงบัญชีรายรับ-รายจ่าย ต่อที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน

7.6.4 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.7 หัวหน้าฝ่ายการศึกษามีหน้าที่ ดังนี้

7.7.1 ส่งเสริมการศึกษา

7.7.2 ส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน

7.7.3 ส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรม

ต่าง ๆ

7.7.4 ส่งเสริมการกีฬา การนันทนาการ

7.7.5 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.8 หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคมมีหน้าที่ ดังนี้

7.8.1 งานสงเคราะห์ผู้ยากไร้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

7.8.2 งานสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ

7.8.3 งานด้านสวัสดิการสังคมของประชาชน

7.8.4 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

7.9 หัวหน้างานฝ่ายสาธารณสุขมีหน้าที่ ดังนี้

7.9.1 ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชน

7.9.2 รักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันอันตรายที่เกิดจากมลภาวะแวดล้อม

ในชุมชน

7.9.3 รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

ข้อ 47 หัวหน้าฝ่ายพัฒนามีหน้าที่ ดังนี้

1. แก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชน

2. ประสานหน่วยราชการหรือองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน

การพัฒนาชุมชน

3. รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

8. การดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน

8.1 ให้คณะกรรมการชุมชนดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

8.1.1 ดำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

8.1.2 เป็นตัวแทนประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชนต่าง ๆ

ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

8.1.3 เป็นตัวแทนในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เริ่มตั้งแต่การสำรวจ ข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ภายในชุมชนที่เกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การบริการ พื้นฐาน โดยนำเอาความจำเป็นพื้นฐานที่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของชุมชนใน เขตเทศบาลมากำหนดเป็นแผนงาน โครงการในการพัฒนาชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจ ชุมชนเพื่อตนเอง

8.1.4 รับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยในชุมชน แล้วพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและความเหมาะสม

8.1.5 เสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อร่วมกัน รับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองและชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาชุมชน การรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การศึกษา เศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพอนามัย

8.1.6 ส่งเสริมศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของคนไทย

8.1.7 ประสานและติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไป ปฏิบัติงานในชุมชน

8.1.8 ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ภายในชุมชน โดยวิธีการตาม ระบอบประชาธิปไตย

8.2 ให้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนอย่างน้อย 2 เดือนครั้ง โดยมีพนักงาน ของเทศบาลซึ่งเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุมชนนั้นเข้าร่วมประชุมด้วย

8.3 ในการประชุมคณะกรรมการชุมชน ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของผู้มาประชุมถึงจะครบองค์ประชุม

8.4 ในการประชุมคณะกรรมการชุมชน ให้ประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ ประธานในที่ประชุม หากประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ รองประธานคณะกรรมการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน หากประธานคณะกรรมการ และรองประธานคณะกรรมการไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้มีอาวุโส สูงสุดในที่ประชุมทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน

8.5 มติที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนให้ถือเสียงข้างมาก โดยกรรมการคนหนึ่ง ย่อมมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้ามติที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุม ออกเสียงชี้ขาด

8.6 ประธานคณะกรรมการอาจคัดเลือกกรรมการหนึ่งหรือสองคนทำหน้าที่เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่ออกหนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการชุมชนก่อนวันประชุมอย่างน้อย 24 ชั่วโมง ก่อนการประชุมก็ได้

8.7 ในการประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้ง ให้เลขานุการคณะกรรมการทำหน้าที่บันทึกการประชุมไว้เป็นหลักฐาน แล้วรายงานการเทศบาลตามลำดับ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งชุมชนย่อยและคณะกรรมการชุมชนดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า คณะกรรมการชุมชนเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเป็นผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆที่เทศบาลกำหนดโดยคณะผู้บริหารเทศบาล เป็นผู้ประสานงานของชุมชนระหว่างชุมชนกับหน่วยภาครัฐคือเทศบาล ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ว่าการจัดตั้งชุมชนและคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาล เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้และสัมผัสการปกครองแบบประชาธิปไตยอีกด้านหนึ่ง และให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าร่วมปฏิบัติกับองค์กรของรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดอีกระดับหนึ่ง ดังนั้นในการศึกษาบทบาทการพัฒนาของเทศบาลในครั้ง ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนในเขตเทศบาลว่า ในการพัฒนาเทศบาลที่ผ่านมานั้นมีการพัฒนาอยู่ในระดับใด เพื่อจะได้เป็นข้อมูลที่แท้จริง และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่จะนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาเทศบาลต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 1. ความหมายของความคิดเห็น

จิรายุ ทวีพันธ์ (2540: 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่าความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจนสามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะเป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อกับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ และการพบปะสังสรรค์ประจำวัน

เรืองเวทย์ แสงรัตน (2538 : 48 ; อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 7) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางคตินความลึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานด้านความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ความคิดเห็นอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากผู้อื่นได้

จากความคิดเห็น ดังกล่าว สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกรู้สึกเกิดจากการเรียนรู้ ตลอดจนความสามารถในการประเมินสถานการณ์ อาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย อาจเกิดจากการเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ หรือจากความรู้ความสามารถ

## 2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

2.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้ (ปรีดา ชิตทรงสวัสดิ์. 2538 :12 ; อ้างถึงใน อุทิศ แก้วขาว. 2543 : 13)

2.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) จากการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล และจะมีผลต่อการศึกษา ทักษะคิดหรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ส่วนปัจจัยด้านสรีระ เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลที่เกิดจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและทักษะคิดของบุคคล

2.1.2 ประสบการณ์ของบุคคลโดยตรง (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือได้พบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเองทำให้เกิดทัศนคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ

2.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยบุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการเลี้ยงดูอบรมของพ่อแม่และครอบครัว

2.1.4 ทัศนคติและความคิดเห็นต่อกลุ่ม (Group Determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือทัศนคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและทัศนคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม

2.1.5 สื่อมวลชน (Information media) คือ สิ่งที่มีบทบาทในชีวิตประจำวันของคน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคล

2.2 ปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ (กิตติ สุทธิสัมพันธ์. 2542 : 12 - 13)



### 2.2.1 ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

- 1) ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆคุณภาพสมอง
- 2) ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล
- 3) ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว
- 4) ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความคิดเห็น

### 2.2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

- 1) สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสาร ข้อมูลของแต่ละบุคคล
  - 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็น ไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่
  - 3) ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกันจะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
- จากแนวความคิดเห็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ และสั่งสมจนกลายเป็นลักษณะของแต่ละบุคคล

## 3. การวัดความคิดเห็น

การที่จะทราบความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งนั้น จะต้องมีการวัดที่เชื่อถือได้ มีผู้เสนอการวัดไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

วัลตท รัฐฉัตรานนท์ (2545 : 102-117) กล่าวว่า การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการวัดว่า มาตรฐาน เจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

3.1 วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic differential scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมาย ตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น

3.2 วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1

3.3 วิธีกัทแมนสเกล (Guttman scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือทัศนคติหรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง-ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้ อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมข้อความคิดเห็น

3.4 วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัด ออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

จากความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น ที่นิยมใช้มี 4 วิธี คือ วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ วิธีลิเคิร์ตสเกล วิธีกัทแมนสเกล วิธีกัทแมนสเกล และวิธีกัทแมนสเกล ทั้ง 4 วิธี ผู้ที่ทำการวัดสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมไม่ว่าจะเป็นแบบตรงกันข้าม การสร้างมาตรวัด การจัดอันดับ หรือการวัดเป็นปริมาตร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้วิจัยต้องการวัดความคิดเห็นในลักษณะใด

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536 : 113-114) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามบทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานโดยทั่วไปอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อองค์กรดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้วจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

เดือนเพ็ญ แสงสายรุ้ง (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยการตรวจสอบยุทธศาสตร์การกำจัดขยะแบบมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนบ้านคู่มือ โดยใช้นักเรียนเป็นสื่อ

ผลการวิจัยพบว่า ยุทธศาสตร์การกำจัดขยะแบบมีส่วนร่วมของประชาชนการกำจัดขยะมีผลอยู่ในระดับมาก ประชาชนให้ความร่วมมือดี พื้นที่ของชุมชนบ้านฉู่ฉี่มีความสะอาดมากขึ้น

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยกำหนดหน้าที่ 8 ด้าน ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ

นฤมล วิบูลย์ศิริชัย (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยและพัฒนากการสร้างแผนพัฒนาสตรี โดยการมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีเทศบาลตำบลท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมของกลุ่มสตรีเทศบาลตำบลท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี อยู่ในระดับมาก ความรู้ของกลุ่มสตรีก่อนและหลังการมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกัน ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาไม่แตกต่างกัน

โยธิน ไชโยศิลป์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และบุคลากรที่มีระดับการศึกษา และตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

สมมาศ โขชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่าง

ธิดารัตน์ ฆารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้วิจัย ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงานด้านบุคลากร ด้านงานประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านการบริหารจัดการ พบว่าโดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พนักงาน-เทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน

มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวม ไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

พรรณธรีพา สมศรีคา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดมหาสารคามเป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดคุณลักษณะของประชากรไว้ 3 ประการ ได้แก่

1. เพศ
2. ระดับการศึกษา
3. อาชีพ

ส่วนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ ผู้วิจัยใช้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องทำ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ซึ่งมีอยู่ 9 ด้าน แต่เนื่องจากด้านที่ 9 เป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้เพียง 8 ด้าน ดังแผนภูมิที่ 3

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม

