

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 แห่ง ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้เป็นกรอบแนวคิด ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล
4. ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า – ปัจจัยนำออก
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

##### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจได้มีนักวิชาการได้อธิบายไว้ ดังนี้  
ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่นๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางหรือ

อีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการ หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะ

ไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

ชะลอ วนะภูติ (2523 : 51) ได้กล่าวว่า โดยทั่วไปการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น คือ การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ประยัต หงษ์ทองคำ (2535 : 5) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ 2 ความหมายคือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

อุทัย ธีรภูโต(2543 : 81 - 85) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง คือ การโอนหรือโยกย้ายอำนาจหน้าที่ (Transfer of authority) จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางของการปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่นและได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า Delegation หรือ Delegation of authority ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้ที่มีชื่อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

2. ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจ

อิสระที่จะดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริการท้องถิ่น

ซ่านี ศักดิ์เศรษฐ์ (2543 : 149) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

โกวิท พวงงาม (2548 : 35) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึงการที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง การบริการ เป็นเรื่องที่ต้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจในการปกครองบางส่วน เช่น ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการเงินการคลัง ด้านการกำหนดระเบียบ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอันสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

## 2. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งซึ่งนักวิชาการได้อธิบายลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจไว้หลายแนวทาง ดังนี้

2.1 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองมี 3 ประการ ดังนี้  
(ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2535 : 4-5)

2.1.1 มีองค์การเป็นนิติบุคคลอย่างเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.1.2 องค์กรที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและมีความเป็นอิสระพอที่จะกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่าความเป็นอิสระดังกล่าวนี้จะต้องมีพอสมควรตามที่กฎหมายกำหนดให้ มิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

2.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การเข้าฟังการหาเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง มี 4 ประการ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2548 : 36)

2.2.1 ได้รับการจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากไม่ขึ้นต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามกฎหมายเท่านั้น

2.2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2.2.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.2.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสถาบันการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและไม่มียงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะริเริ่ม และปฏิบัติโครงการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ตระกูล มีชัย. 2538 : 16)

สรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการปกครองตนเอง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ ส่วนกลางเพียงแต่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เข้าไปตามกฎหมายเท่านั้น

### 3. ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครองสรุปได้ ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2529 : 207)

3.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

3.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบาจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและมีรายได้ของตนเอง จัดบริหารท้องถิ่นเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางโดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดีขึ้นและโดยที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจึงมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนที่สอนระบอบการปกครองให้แก่ประชาชน

3.4 การกระจายอำนาจปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลกลางย่อมจะมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ ได้เต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตัวเองได้และไม่สร้างปัญหาให้แก่รัฐบาลกลาง

### 4. ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง มีดังนี้

ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครองสรุปได้ ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวคิน, 2529 : 207)

4.1 ถ้ามีการกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไปและไม่สามารถจะควบคุมได้ ก็อาจเป็นภัยแก่เอกภาพของรัฐได้ เช่น การมอบอำนาจทางทหารและตำรวจให้แก่ท้องถิ่น ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้

4.2 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้คนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวม ประชาชนในท้องถิ่นอาจลืมนึกถึงชาติได้ในที่สุด

4.3 การกระจายอำนาจการปกครองอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้ เพราะเจ้าหน้าที่อาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง หรือนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพล หรือตัวเจ้าหน้าที่เองเป็นผู้มีอำนาจจนไม่มีใครที่จะกล้าทัดทานได้

4.4 การกระจายอำนาจการปกครองนั้น เจ้าหน้าที่หรือผู้นำท้องถิ่นอาจขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ความชำนาญและความสามารถในการบริหารงาน เพราะประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้และความชำนาญงาน

4.5 การกระจายอำนาจการปกครองทำให้สิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจการปกครอง ทั้งด้านบุคลากรและการใช้งบประมาณ เพราะต้องแยกกันใช้และแยกกันจัดหามาเพื่อดำเนินการปกครอง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจการปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ข้อเสียต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างจริงจัง เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพันกับท้องถิ่นของตนเองอยู่แล้ว ย่อมจะทุ่มเทการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

จากหลักการของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง ได้แก่ “การกระจายอำนาจปกครอง” ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปการปกครองของตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย และแม้ว่าการกระจายอำนาจอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็จริง แต่ข้อดีมีมากเหมือนกัน เช่น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว จะทำให้สามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือเป็นการฝึกการปกครองตนเองที่ดีที่สุด ส่วนจุดบกพร่องที่อาจยังมี คือ ในด้านประสิทธิภาพของการดำเนินงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

เทศบาลตำบลที่พึงจะได้รับ การเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาล ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจ ไม่เหมาะสม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม หรือขาดประสบการณ์ ไม่มีความรู้ ความชำนาญในการบริหารงานซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของเทศบาล ตำบลอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่ศึกษาเรื่องนี้

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ผู้วิจัยนำมากล่าวไว้ ประกอบด้วย ความหมาย การปกครองท้องถิ่น วัตถุประสงค์การปกครองท้องถิ่นและหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

### 1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

คำนิยามหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ มากมายทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คำนิยามดังกล่าวมักจะมีหลักการที่สำคัญตรงกัน อาจจะแตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย หรือเป็นเรื่องของถ้อยคำสำนวน ผู้วิจัยจึงรวบรวมความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” จากนักวิชาการและผู้มีส่วน เกี่ยวข้องในการปกครองท้องถิ่นที่ได้นิยามไว้ ดังต่อไปนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 12) ได้ให้คำนิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น ไว้ว่า หมายถึง การปกครองในรูปแบบกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมาย ให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของ ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไป อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่า ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้ เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณ ของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

คำรง ลัทธพิพัฒน์ (2508 : 121) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครอง ตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (Political subdivision) ต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2529 : 386)ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลางแต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของพื้นที่ที่อยู่นี้ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 7) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2537 : 140) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนในท้องที่หรือในขอบเขตแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

ทวี พันธุวาสิฎฐ์ (2539 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

มอนตาญ (Montagu, 1948 : 101 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2548 : 17-20) ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับ ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ฮอลโลเวย์ (Holloway, 1951 : 398 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2548 : 17-20) กล่าวว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร



ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาพของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท ( Wit. 1961 : 1-2 ; อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2548 : 17-20) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

รอบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์การที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากคำนิยามดังกล่าว พอจะแยกแยะอธิบายถึงความหมายหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบนครหลวง แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาล หรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น
2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่น ได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น และในทางกลับกัน หากองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปและไม่มีความเหมาะสมขององค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็ก รัฐน้อย ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็น

เรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีคณะกรรมการเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปนครหลวง กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ในต่างประเทศบางประเทศเขาจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลท้องถิ่นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกระทำผิดต่อท้องถิ่นหรือคนที่ซึ่งละเมิดต่อกฎหมายของท้องถิ่นด้วย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์การที่จำเป็นขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ หัวใจที่สำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 74) มาตรา 285 ว่า “องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้”

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงาน โดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ในเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ (ประหัด หงษ์ทองคำ. 2548 : 21-22)

2.1 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่นแล้วว่า การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะแตกต่างกัน

ของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ วัตถุประสงค์ในข้อนี้จะเห็นได้ชัดในกรณีของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยปี พ.ศ. 2475 รุ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น การจัดองค์การ วิธีบริหารงานของเทศบาล มีลักษณะจำลองแบบมาจากรัฐบาลกลางเกือบจะเรียกได้ว่าเหมือนกันทุกกระเปาะทีเดียว ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการเทศมนตรีมาจากการเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล และคณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน รวมตลอดจนกระทั่งได้มีหลักกำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะกรรมการได้เหมือนกับหลักการของการปกครองระดับประเทศ ที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็ปรากฏผลว่า สภาเทศบาลได้ใช้อำนาจล้มคณะกรรมการเทศมนตรีกันอย่างพุ่มเฟือยและขาดเหตุผล จนมีนักวิชาการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลในระยะแรก (พ.ศ. 2476-2480) เป็นระยะที่สับสนอลเวงที่สุด” และขนานนามว่า “เป็นระยะของการเปิดอภิปรายของนโยบายทั่วไปเพื่อล้มล้างคณะกรรมการเทศมนตรี” เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังเข้าใจถึงหลักการของการปกครองตนเอง ประชาชนไม่ได้เรียกร้องให้มีการปกครองท้องถิ่น หากแต่เป็นผลที่เกิดจากเบื้องบนบันดาล

2.2 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง การบังคับบัญชาจากเบื้องบน หลักการปกครองท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะปกครองตนเอง ดังนั้นในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกกรณีไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ในการบริหารงานอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้าน การจัดการศึกษา การพัฒนาท้องถิ่น บริการสาธารณสุข การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บและการป้องกันโรค การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นเรื่องที่

จะต้องอาศัยงบประมาณ ความสามารถในการบริหารงาน และความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถ้าขาดความร่วมมือแล้วการทำงานก็ประสบกับอุปสรรค ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้รับผิดชอบกิจการของท้องถิ่น จึงมักจะฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในท้องถิ่นเพื่อฟังความเห็น การจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อตัดสินใจปัญหาที่สำคัญบางอย่าง หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอโครงการที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (2540 : 74) มาตรา 286 ระบุไว้ว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ซึ่งประพฤติตัวไม่เหมาะสม หรือไม่รับผิดชอบงานในหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในอันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิเลือกผู้ปกครองตนเองได้อย่างอิสระ

การให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ในการทำงานและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ความสำเร็จที่เกิดขึ้นย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพันเป็นเจ้าของหวงแหนใคร่ที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเองอย่างเสียสละ

2.3 เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ประการนี้อาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรกต้องการให้้องค์การปกครองท้องถิ่น สนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง และอีกประเด็นหนึ่งนั้น เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่น ให้บริการสนองความต้องการนั้นอย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ สำหรับประเด็นแรกนั้น มีหลักอยู่ว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้น ความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันออกไปอย่างที่ชาวชนบทของอังกฤษเคยกล่าวว่า “เราขอมรู้ว่าตำบลของเราจะอะไร พวกในทำเนียบหาไม่รู้ไม่” ฉะนั้น การให้บริการหรือการแก้ปัญหาที่จะให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ก็จะต้องเป็นผู้ที่รู้และเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างดี ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าใครจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการ

ของท้องถิ่นดีไปกว่าคนในท้องถิ่นนั้นหาได้ไม่ เปรียบเสมือนกับคนที่ม่อาการคัน ถึงแม้จะบอกจุดให้คนอื่นช่วยเกาให้ก็ย่อมจะไม่สามารถเกาได้ถูกที่คันเหมือนกับเจ้าตัวเอง ฉะนั้นใครก็ตามที่ปัญหาของท้องถิ่นถ้าจะให้รัฐบาลช่วยแก้ไขให้ก็อาจจะไม่ได้ผลดี เพราะข้าราชการของรัฐบาลจะรู้ปัญหาดีไปกว่าคนในท้องถิ่นย่อมเป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบราชการมักจะล่าช้า ไม่ทันการณ์ และการให้รัฐบาลเข้าไปแก้ปัญหของท้องถิ่นมากเพียงใด รัฐบาลจะถือเป็นสาเหตุเข้าไปแทรกแซงและควบคุมกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเพียงนั้น อันจะเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้หมดความสำคัญไป

ส่วนประเด็นที่ว่า เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการอย่างรวดเร็วนั้น ก็จะได้เห็นได้ชัดว่า การดำเนินกิจการของท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น ย่อมเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินการโดยคนของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ ประการแรก การดำเนินการโดยประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดชิดกับเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา เมื่อประชุมปรึกษาหารือกันก็สามารถจะตัดสินใจได้เร็วกว่า และเมื่อตัดสินใจแล้วก็ดำเนินการได้ทันที เพราะไม่จำเป็นต้องรอกคำสั่งหรือคำอนุมัติจากราชการเบื้องบน ประการหลัง การดำเนินการโดยคนของรัฐบาลจะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการซึ่งจะต้องใช้เวลานานมาก ยิ่งไม่มีพรรคพวกที่พอจะช่วยเหลือติดตามหรือเร่งเรื่องให้ด้วยแล้ว ยิ่งจะต้องใช้เวลานานจนอาจจะไม่ทันกับความต้องการ เข้าตำราว่า “กว่าถั่วจะสุกงาก็ไหม้”

2.4 เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เมื่อสังคมยังไม่เจริญ ความต้องการของมนุษย์อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่ประชาชนต้องการจากรัฐบาลก็ไม่มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนอะไรมากนัก เพียงแต่ต้องการให้รัฐบาลคุ้มครองป้องกันภัยอันตราย เพื่อให้เขาอยู่กันอย่างปลอดภัยและมีที่ทำมาหากินตามสมควรแต่อดีตภาพเท่านั้น ฉะนั้น รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวก็สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอ แต่โลกปัจจุบันที่ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ อย่างมาก ประเทศที่มีความเจริญน้อยหรือสังคมด้อยพัฒนา ก็พยายามที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นทุกวิถีทาง ประกอบทั้งจำนวนพลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่างๆ ก็เพิ่มทวีมากขึ้น มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น จนรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและทั่วถึง ประกอบทั้งภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็มีปริมาณเพิ่มขึ้น ฉะนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นขึ้น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการสนองต่อความต้องการของประชาชน

อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลไปในพื้นที่ที่เจริญแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐฯ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกชุมชน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงนครหลวง โดยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะแตกต่างกันก็แต่เขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ว่าจะมีกว้างขวางหรือจำกัดเพียงใดก็แล้วแต่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด แต่ที่เหมือนกันคือ สิทธิในการคิดและตัดสินใจของตนเองที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานของท้องถิ่น มีรายได้ มีงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น และมีอำนาจจัดการงานของท้องถิ่นในเขตของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางไปทุกกรณี ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ และมีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนี้ รัฐบาลกลางยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบดูแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีความสามารถสูงพอที่จะรับภาระหน้าที่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอีก รัฐบาลกลางก็จะกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตามกำลังความสามารถ แต่ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีความสามารถต่ำ รัฐบาลกลางก็จะให้ความอุดหนุนช่วยเหลือต่างๆ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถพัฒนาตัวเองจนเป็นที่พึงของประชาชนได้

ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่เรียกร้องให้รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้รัฐบาลกลางจะได้มีเวลาในการรับผิดชอบบริหารงาน และแก้ปัญหาที่มีความสำคัญระดับชาติ เช่น การป้องกันประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น เพื่อที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นมาจัดทำ แต่รัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ความใจกว้างของรัฐบาลกลางประการหนึ่ง และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นอีกประการหนึ่ง

### 3. หลักการปกครองท้องถิ่น

บุญธรรมค์ นิลวงศ์ (2532 : 17-18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้ว มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

3.2 มีการเลือกตั้ง โดยในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

3.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองและไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจ การปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อันเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงตรวจสอบดูแลและให้การอุดหนุนในด้านต่างๆ โดยมีหลักในการปกครอง คือ การเป็นองค์กรนิติบุคคล มีทรัพย์สิน งบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

## กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล

การดำเนินงานของเทศบาลเกิดจากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารงานด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ภายใต้กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ดังนี้

### 1. การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจคือรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลหมายถึง



การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเองและเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด  
(อุทัย หิรัญโต. 2543 : 166)

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนรูปเป็นเทศบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มี พระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานแต่มิได้ตราเป็นกฎหมาย ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่มิได้ประกาศบังคับใช้จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายเกี่ยวกับ เทศบาลอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาล ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดย ไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆ อีก (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2548 : 44) แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้น ได้มีเพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถ บริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้น ขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้ง เทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก (ทวี พันธุ์วลีภูงษ์. 2539 : 170)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะ ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่น ชุมชนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อัน ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศ

กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

## 2. โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดว่า องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ดังนี้

### 2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้

2.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

2.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

2.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สภาเทศบาลนั้น มีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

### 2.2 นายกเทศมนตรี

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

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

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ องค์การเทศบาลยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดและจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่างๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (2496 : 16) มาตรา 48 เถกุนวิสติ กำหนดให้เทศบาลมีปลัดคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่

นายกเทศมนตรีมอบหมาย การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

### 2.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของคณะผู้บริหาร ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งส่วนราชการของเทศบาลเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

2.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2.3.2 สำนักการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

2.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ ป้องกันการเจ็บป่วยของประชาชน ระวังโรคติดต่อและสุขาภิบาล

2.3.4 สำนักการช่าง/กองช่างหรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้าง งานสำรวจ การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก ไฟฟ้า สวนสาธารณะ และงานผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

2.3.5 สำนักการศึกษา/กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

2.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผน เช่น งานวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

2.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสียและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

2.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน (กองนี้จะจัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครที่มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างโรงพยาบาล)

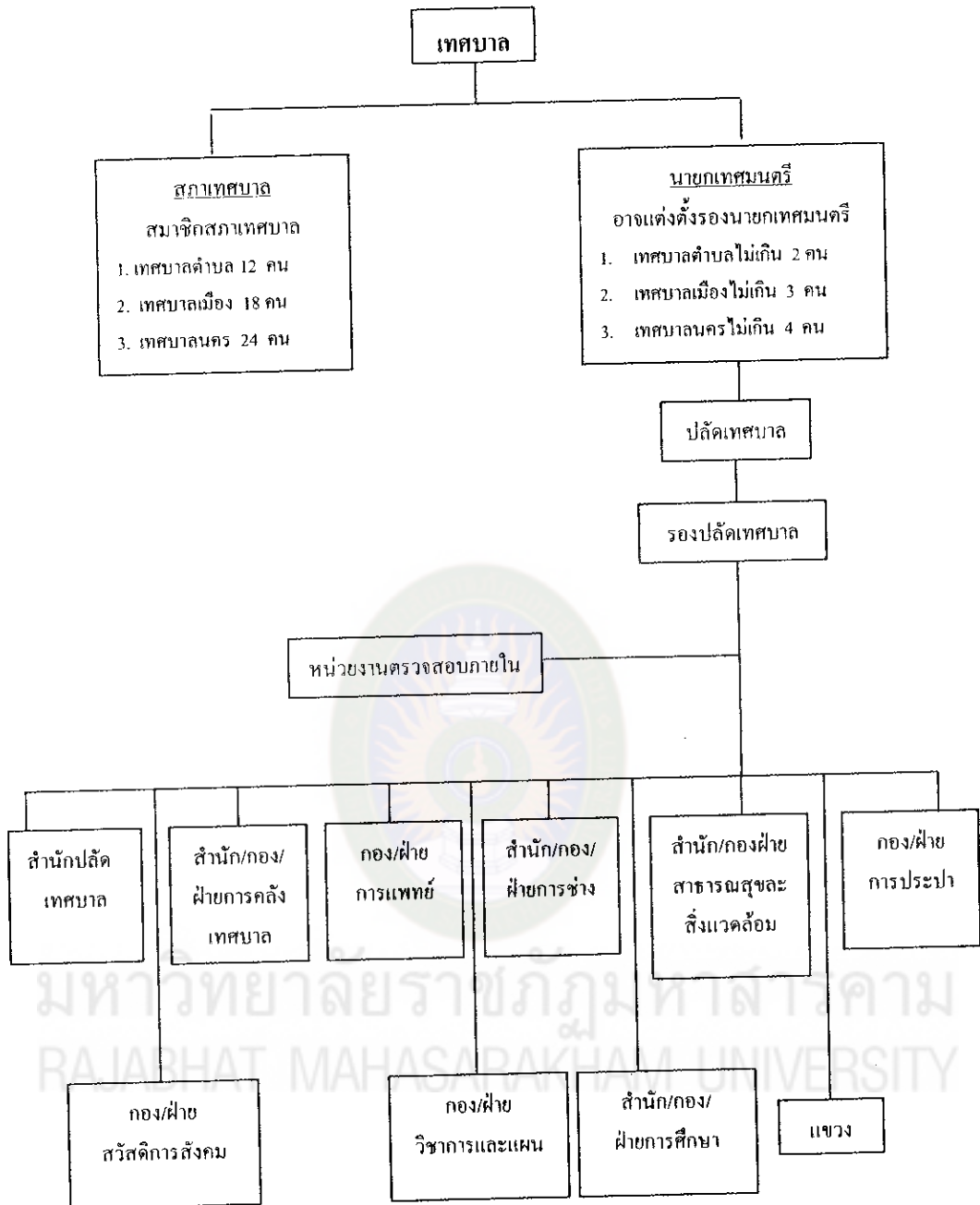
2.3.10 กองหรือฝ่ายประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปารวมถึงการวางท่อการจำหน่ายน้ำ และการเก็บรายได้จากการประปา

2.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกั่นกรองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.12 หน่วยงานแขวง หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ในการจัดตั้งหน่วยงานแขวงนั้น จะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป และมีประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ที่มา : ดัดแปลงจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนด ส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

### 3. หน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มี 2 ลักษณะ คือ

3.1 หน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลตำบลตามมาตรา 50 มีดังนี้

3.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3.1.3 รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

3.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

3.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

3.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

3.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

3.2 หน้าที่ที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ตามมาตรา 51

มีดังนี้

3.2.1 ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

3.2.1 ให้มีโรงฆ่าสัตว์

3.2.3 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

3.2.4 ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

3.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

3.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

3.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

3.2.9 เทศพาณิชย์

#### 4. รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ มีการบริหารงานคลังของตนเองซึ่งเทศบาลอาจมีรายได้และรายจ่าย ดังต่อไปนี้

##### 4.1. รายได้ของเทศบาล

4.1.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

4.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมาย

กำหนดไว้

4.1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

4.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

4.1.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

4.1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

4.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

4.1.9 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

##### 4.2. รายจ่ายเทศบาล

4.2.1 เงินเดือน

4.2.2 ค่าจ้าง

4.2.3 เงินตอบแทนอื่น ๆ

4.2.4 ค่าใช้สอย

4.2.5 ค่าวัสดุ

4.2.6 ค่าครุภัณฑ์

4.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ

4.2.8 เงินอุดหนุน

4.2.9 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

จากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่าองค์กรของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง



จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ ประหนึ่งว่า เป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปบ้าง ตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้น มีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมากขึ้นและเทศบาลเองก็สามารถปรับเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นได้

### ทฤษฎีปัจจัยนำเข้า - นำออก

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2542 : 47-48) อธิบายว่าทฤษฎีปัจจัยนำเข้า - นำออก เป็นทฤษฎีที่เน้นกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ทฤษฎีนี้เชื่อว่าปรากฏการณ์เกิดขึ้นในสังคมเป็นปัจจัยนำออกของกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคม ซึ่งปัจจัยนำออกนี้มีสองด้าน คือ ด้านปริมาณ และด้านคุณภาพ และปัจจัยนำออกดังกล่าวทำให้มองสะท้อนกลับได้ทราบว่า ปัจจัยนำเข้าที่เข้ามากระทบต่อสังคมเป็นอย่างไร และกระบวนการปรับเปลี่ยนของสังคมมีขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้านี้มีมากเพียงใด การนำทฤษฎีไปใช้จะต้องพิจารณาว่าต้องมองอย่างเป็นกระบวนการได้ ต้องมองที่เป้าหมายหรือปัจจัยนำออกก่อนแล้วจึงนำมาวิเคราะห์วัตถุประสงค์ที่นำเข้าและต้องรู้ทั้ง 2 ด้านคือ ด้านแนวคิดและเครื่องมือที่ใช้

จากกรอบทฤษฎีที่กล่าวมานี้ สามารถนำมาช่วยอธิบายในการวิจัยได้ดังนี้ กล่าวคือ เป้าหมายที่ต้องการคือ ผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลที่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และสนองตอบต่อเป้าหมายของหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำตามกฎหมาย เทศบาลตำบลสามารถใช้กระบวนการปรับปรุง โดยทุ่มเทปัจจัยที่จำเป็นและคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการในด้านคุณภาพและปริมาณ โดยสามารถนำเข้ากระบวนการปรับปรุงได้ตลอดเวลา

### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (2546 : 495) ได้ให้ความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึง การกระทำตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทพ่อ บทบาทแม่

กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ (2527 : 52) กล่าวว่า บุคคลแต่ละคนจะต้องมีตำแหน่งและบทบาทควบคู่กัน ไปซึ่งไม่เหมือนกัน บทบาทจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมที่เขาสังกัดอยู่ ตลอดจนลักษณะของบุคคลในสังคมนั้น

จิรพันธ์ กาญจนจิตร (2522 : 20) กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ว่า ความหมายของบทบาทนั้น อาจแยกพิจารณาได้ 2 ทาง คือ ถ้าหากพิจารณาด้านโครงสร้างของสังคมแล้ว บทบาท หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะของบทบาทออกมาโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น และอีกทางหนึ่งคือ ผลต่อเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการสังสรรค์นั้น

งามพิศ สัตย์สรวง (2538 : 96) ให้ความหมายของคำว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคม เพื่อให้ผู้สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถพยากรณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้

สนิท สมักรการ (2510 : 195) ให้ความเห็นว่า บทบาทเป็นตัวแทนในลักษณะที่เคลื่อนไหวได้ (Dynamic) ของสถานภาพบุคคลแต่ละคน ได้ถูกสังคมกำหนดสถานภาพไว้ และมีความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ เมื่อบุคคลนั้น ได้นำเอาสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ อันมีอยู่ในสถานภาพของเขาออกมาใช้ก็หมายความว่า เขากำลังสวมบทบาทของเขาอยู่

โสภา ชูพิกุลชัย และอรทัย ชื่นมณูญ์ (2518 : 130) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า บทบาทเป็นแบบแผนของความต้องการ เป้าหมาย ความเชื่อ ความรู้และการกระทำที่สมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าจะเป็นไปตามลักษณะ ชนิดของตำแหน่งที่เป็นอยู่ทุกตำแหน่งจะถูกสมาชิกของชุมชนคาดหวังไว้ในระดับหนึ่งว่า พฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ควรทำอย่างไร มีพฤติกรรมอย่างไร คือ บทบาทของแต่ละคนที่อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง ควรจะมีอะไรบ้าง บางครั้งอาจคลุมไปถึงภาระหน้าที่ของตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

อุทัย หิรัญโต (2526 : 197) ได้ให้ความหมายคำว่าบทบาท คือ หน้าที่ หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหมายของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มหรือสังคมนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้น บทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างในสังคมเดียวกัน

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บุคคลรับผิดชอบ และการปฏิบัติตามตำแหน่งตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ ถ้าตำแหน่ง

หรือสถานภาพเปลี่ยนไป บทบาทที่มีอยู่ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังนั้น ตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพจึงควบคู่กันเสมอ

## 2. ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

กมลรัตน์ หล้าสุวงษ์ (2527 : 54 ; อ้างถึงใน อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ. 2545 : 16) กล่าวถึงทฤษฎีบทบาท ไว้ดังนี้

### 2.1. ทฤษฎีบทบาทของ ราล์ฟ ลินตัน (Ralp Linton's Role Theory)

ราล์ฟ ลินตัน กล่าวว่า “ตำแหน่ง หรือ สถานภาพเป็นผู้กำหนดบทบาท ผู้ที่มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลาย ๆ อย่าง เช่น บุคลิกภาพของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย”

### 2.2 ทฤษฎีบทบาทของพาร์สันส์ (Parsons's Role Theory)

พาร์สันส์ กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคม ทำให้มนุษย์ต้องเพิ่มบทบาทของตน เช่นบุคคลที่มีเพื่อนมากก็ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

### 2.3 ทฤษฎีบทบาทของเดเนียด (Danel's Role Theory)

เดเนียด กล่าวว่า บทบาทคือ ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม 3 ลักษณะ คือ ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและขาดมิได้ และส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมาย

### 2.4. ทฤษฎีบทบาทของฮูแมน (Homann's Role Theory)

ฮูแมน กล่าวว่า บุคคลจะเปลี่ยนบทบาทไปตามตำแหน่งเสมอ

## 3. ประเภทของบทบาท

บทบาทเป็นการกระทำหรือการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ และการปฏิบัติตามตำแหน่ง ตามสถานภาพของแต่ละบุคคลที่เป็นอยู่ โดยตำแหน่งและสถานภาพกับการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบตามตำแหน่งและสถานภาพนั้นจะควบคู่กันเสมอ ซึ่งมีนักวิชาการได้การแบ่งประเภทของบทบาท ดังนี้

3.1 อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2545 : 18) ได้แบ่งแยกประเภทของบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.1 บทบาทที่ได้มาจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นบทบาทที่ถูกกำหนดควบคุมมา กับตำแหน่ง เป็นบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ที่กำหนดให้ผู้ดำรง

ตำแหน่งนั้นๆ จำเป็นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งบทบาทนั้นต้องสอดคล้องกับหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้

3.1.2 บทบาทที่ปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวังให้ผู้ดำรงตำแหน่ง นั้นควรปฏิบัติและอาจถูกกำหนด จากบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ได้แก่ ค่านิยม เจตคติ การศึกษา การอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนพื้นฐานทางวัฒนธรรมและ ประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นยึดถือ

3.2 เหลือ เอกตะคุ (2542 : 9) ได้จำแนกบทบาทในสังคมต่างๆ ไป เป็น 6 บทบาทซึ่งแตกต่างออกไป คือ

3.2.1 บทบาทตามเพศ

3.2.2 บทบาทตามวัย

3.2.3 บทบาททางอาชีพ

3.2.4 บทบาทเกียรติยศ

3.2.5 บทบาททางครอบครัว

3.2.6 บทบาทในกลุ่มเพื่อน

#### 4. ความขัดแย้งของบทบาท (Role Conflicts)

##### 4.1 ลักษณะความขัดแย้งของบทบาท

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2545 : 18) ได้แบ่งความขัดแย้งของบทบาท เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกคนมีบทบาทหลายบทบาท คือ การที่คนมีบทบาทหลายบทบาท และไม่สามารถปฏิบัติหรือแสดงออกได้พร้อม ๆ กัน ในเวลาเดียวกัน ต้องเลือกปฏิบัติเพียง บทบาทเดียวจึงทำให้เกิดความยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหา ลักษณะที่สอง การกีดกันในบทบาท คือ การขัดกันในบทบาทของนั่นเอง จากภาวะบทบาทที่ขัดแย้งกันนี้ ทำให้ผู้สวมบทบาทมี ความอึดอัดใจเป็นอย่างมาก จึงต้องพยายามหาทางออกทางใดทางหนึ่ง จึงจะไม่ก่อให้เกิด ปัญหา

ส่วนปัญหาของบทบาทที่ควรคำนึงถึงมี 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

ประการที่ 1 เกิดจากตัวผู้สวมบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทได้ไม่ดีทั้ง ๆ ที่มีการกำหนดบทบาทไว้อย่างแน่นอนแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีผลกระทบไปยังบุคคลอื่นที่ เกี่ยวข้อง

ประการที่ 2 เกิดจากความสับสนของบทบาท คือ ผู้สวมบทบาทพร้อมที่จะแสดงบทบาทของตนอย่างดี แต่เนื่องจากสังคมกำหนดบทบาทดังกล่าวไว้ไว้ไม่ดีพอทำให้เกิดปัญหากระทบ ไปยังผู้เกี่ยวข้อง

ประการที่ 3 เกิดจากการที่ผู้สวมบทบาทไม่ปฏิบัติตามบทบาทซึ่งตนเองต้องปฏิบัติ

#### 4.2 การแก้ปัญหาการขัดแย้งของบทบาท

การแก้ปัญหาการขัดแย้งของบทบาท สรุปได้ 3 วิธี คือ

4.2.1 โดยระบบของสังคม คือ การกำหนดบทบาทของสมาชิกในสังคมให้ชัดเจนลงไปว่า ผู้ใดควรจะปฏิบัติหน้าที่ใด

4.2.2 โดยส่วนบุคคล คือ ศึกษาบทบาทที่ตนได้รับให้แน่นอนและถูกต้อง และปฏิบัติตามหน้าที่นั้นๆ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวหรือทำงานนอกเหนือไปจากบทบาทนั้นๆ คือ ไม่ก้าวก่ายหน้าที่การงานของผู้ใด

4.2.3 โดยความช่วยเหลือของสมาชิก คือ สมาชิกในสังคมย่อมมีส่วนช่วยเหลือบุคคลที่เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยการว่ากล่าวตักเตือนให้กำลังใจและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในบทบาทที่สังคมคาดหวัง เช่น ครูใหม่จะไม่มี ความมั่นใจในการสอน ครูเก่าควรแนะนำเทคนิคการสร้าง ความมั่นใจในการสอนให้

### 5. ความกดดันของบทบาท

ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์ (2533 : 92-93) กล่าวว่า บทบาทอาจก่อให้เกิดความพึงพอใจ ความไม่พึงพอใจของบุคคล หากมีความขัดแย้งกันก็จะเกิดความกดดันขึ้น เรียกว่า ความกดดันของบทบาท ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบาท หรือการแสดงออกถึงบทบาทมากเกินไป หรือการแสดงออกของบทบาทน้อยเกินไป ความกดดันของบทบาทกำหนดออกเป็น 4 ระยะ ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 เป็นระยะของการคาดหมายในบทบาท อาจจะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม เพื่อให้บุคคลนั้นๆ สามารถคาดหมายถึงบทบาทที่เขาต้องแสดงในองค์กร

ระยะที่ 2 เป็นระยะที่เป็นทางการโดยกำหนดวัตถุประสงค์ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ข้อบังคับ ที่บุคคลนั้นๆ จะต้องแสดงบทบาทที่กำหนดเพื่อแลกกับผลตอบแทน

ระยะที่ 3 ระยะของการเรียนรู้ในบทบาท คือ การเรียนรู้ในบทบาทของตนเอง การสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับความต้องการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้ร่วมงาน

ระยะที่ 4 ระยะของการคงอยู่หรือออกไปจากองค์กร คือ ถ้าบทบาทไม่สอดคล้องกับความเป็นไปตามความคาดหวังขององค์กร ก็จะเกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทขึ้น หากไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะเกิดความเบื่อหน่าย ไม่พอใจและลาออกไปในที่สุด

สรุปได้ว่า การแก้ปัญหาความขัดแย้งของบทบาทสามารถทำได้ คือ การกำหนดบทบาทของสถานภาพให้ชัดเจนโดยสมาชิกของสังคม ซึ่งผู้แสดงบทบาทจะต้องยอมรับความเป็นจริงและอดทนต่อลักษณะงานในสถานภาพของตนที่ทำอยู่ การสรรหาบุคคลต้องมีความเหมาะสมกับตำแหน่งของงานหรือสถานภาพที่จะได้รับจะช่วยขจัดความขัดแย้งของบทบาทลงได้ นอกจากนั้นจะต้องดำเนินการชี้แจง อบรมสมาชิกในหน่วยงานของตนให้ตระหนักในบทบาทของตนอยู่เสมอ เพื่อเป็นการเตือนความทรงจำและให้รู้จักบทบาทที่เหมาะสมของตำแหน่งที่ดำรงอยู่

ในการศึกษาการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำบทบาทของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50 ที่ได้กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลที่สำคัญทั้ง 8 ประการ มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วย การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง การให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบลยังมีไม่มากนัก ผู้วิจัยจึงนำผลงานวิจัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมากล่าวไว้ประกอบ ดังนี้

จิระศักดิ์ จันทรวินาศ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการช่วยเหลือประชาชนในด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพของเทศบาลตำบลพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ คณะกรรมการบริหารกลุ่มอาชีพ

และสมาชิกกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ ประเมินสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นของโครงการช่วยเหลือประชาชนในด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพของเทศบาลตำบล พนมไพร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านบริบทมีความรู้ ความเข้าใจอยู่ในระดับปานกลาง ด้านปัจจัยนำเข้ามีสภาพความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านกระบวนการมีการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง และด้านผลผลิตที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับมาก

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2535 : 113-114) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ : บทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านที่มีการศึกษาระดับต่ำเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องให้การแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการที่ถูกต้องจะทำให้การบริหารงานองค์กรท้องถิ่นมีคุณภาพ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541 : 193-212) ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารงานพัฒนาชนบท การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงานพัฒนาสภาตำบล สาเหตุ ปัญหา และแนวทางแก้ไข ผลการศึกษาพบว่า กรรมการสภาตำบลที่มีอายุมาก เป็นผู้ที่มีประสบการณ์มากยิ่งขึ้น การบริหารพัฒนาสูงขึ้น ระดับการศึกษาสูงไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้การบริหารพัฒนาตำบลสูงขึ้น

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ มีประสิทธิภาพการบริหารโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ และเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า มีระดับประสิทธิผลปานกลาง รวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และมีระดับประสิทธิผลต่ำรวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบำรุงรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านการบรรเทาสาธารณภัย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เรียงตามลำดับค่าสัมพันธ์ ได้แก่ การกำกับดูแล ตรวจสอบความสามารถด้านการบริหารงานคลัง การทุจริตคอร์รัปชัน การประสานงาน พฤติกรรมผู้นำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อพิจารณาจากทิศทางการสัมพันธ์ พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนปัจจัยอื่นๆ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยปัจจัยทั้งหมดดังกล่าว สามารถอธิบายการผันแปรของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ร้อยละ 87.2

3. ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยภาพรวมอยู่ในระดับต่ำ และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีปัญหาในระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรและด้านการตรวจสอบ มีปัญหาในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านระบบการตรวจสอบ

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษา ประสิทธิภาพในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงาน ไม่มีความสัมพันธ์ แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การสัมมนา การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษายเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีประสิทธิภาพ มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

พจนาด คาคีวี (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษา เรื่อง การดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า มีการดำเนินงานโดยรวมอยู่ในระดับสูง และจำแนก



เป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง จำนวน 4 ด้าน โดยเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรของเทศบาลที่มีระดับการศึกษาและสถานภาพการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกัน พบว่า โดยรวมบุคลากรของเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมมาศ โขกชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการจัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รองลงมาคือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รองลงมาคือ ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคามทั้ง 8 ด้าน โดยรวมไม่แตกต่างกัน

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่

ในระดับมากและคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่แตกต่างกัน

ธิดารัตน์ นามสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของพนักงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัย พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์และด้านบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ผลเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล โดยรวมไม่แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องกระทำซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 จำนวน 8 ด้าน เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแผนภูมิที่ 2

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

### ตัวแปรอิสระ

ลักษณะส่วนบุคคลของ  
พนักงานเทศบาลตำบล  
ประกอบด้วย

1. เพศ
2. ระดับการศึกษา
3. ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน



### ตัวแปรตาม

ค่านิยมตามอำนาจหน้าที่ของ  
เทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม  
ประกอบด้วย

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และ  
ที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและ  
สิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ  
และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น  
และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย