

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546
3. การดำเนินงานของเทศบาลตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ
6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

##### 1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามหลายท่าน แต่อย่างไรก็ตามคำนิยามต่างๆ เหล่านี้ ต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน แต่จะมีส่วนที่แตกต่างกันบ้างก็ตรงรายละเอียดส่วนย่อย ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลให้ความหมาย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ประธาน คณะกรรมาธิการ (2535 : 7) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นคือ อำนาจหน้าที่ ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดของพื้นที่ที่วางนี้อยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ทวี พันธวุฒิสถิฐ (2537 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

ลิขิต ชีระเวคิน (2540 : 386) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหาร ที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2535 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

มอนตาญ (Montagu. 1948 : 101) ได้ให้คำนิยามว่า “หมายถึง การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับ ว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย”

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองกันเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย มีอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2537 : 40 – 46) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1.2.1 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และบริหารงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักพื้นฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

1.2.2 เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภารกิจบริหารงาน จึงไม่อาจกระจายความต้องการให้แก่ประชาชนได้ทั่วถึง

1.2.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีปริมาณมากขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลกจำเป็น ที่ต้องมีหน่วยรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

1.2.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่างๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ความต้องการ และปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นจะสามารถรู้ และแก้ไขปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลัก ในการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการปกครองตนเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 1.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1.3.1 การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2548 : 3)

1.3.1.1 การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครอง

ท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญยิ่ง ของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.3.1.2 การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้น ได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.3.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 27-29)

1.3.2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย จะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือก ผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.3.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง มิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือ การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งขวดอันหนึ่งคือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

1.3.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

1.3.2.4 รัฐบาลมีอำนาจดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริหาร โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบภาระดำเนินการทุกอย่างไม่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาระยะทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจกรรมใหญ่ๆ ระดับชาติ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

1.3.2.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการและปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาภาระหน้าที่ต่างๆ ให้ ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

1.3.2.6 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยอด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเมืองเป็นนายกรัฐมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

1.3.2.7 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทพึ่งตนเองทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดการร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายจึงทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

#### 1.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 6 ประการคือ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 23)

1.4.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศมีนโยบายที่จะกระจายอย่างแท้จริง

1.4.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ระดับของการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์

และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริหารและบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชาชนประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่นประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

1.4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

1.4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

1.4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

1.4.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการ ภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับของหน่วยงานราชการ

1.4.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขต ที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

1.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

## 2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

### 2.1 ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลหมายถึงการบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักกระจายอำนาจมากที่สุด (อุทัย หิรัญโต. 2543 : 166) ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาล เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Arthur. 1957 : 7)

การปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองรูปแบบเทศบาลนั้น กล่าวได้ว่า เริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ได้นำวิธีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแต่บางส่วนมาใช้ในรูปแบบสุขาภิบาลก่อน โดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น สุขาภิบาลที่จัดขึ้นเป็นแห่งแรกคือ สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ ร.ศ. 116 โดยให้มีหน้าที่ 4 ประการ คือ ทำลายขยะมูลฝอย การจัดเก็บที่ถ่ายปัสสาวะและอุจจาระของประชาชนทั่วไป จัดการห้ามต่อไปในภายหลัง อย่านำไปปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ ขนย้ายสิ่งโสโครกและรำคาญของมหาชนให้พ้นไปเสีย แต่การสุขาภิบาลในยุคนี้นั้นราษฎรไม่มีส่วนเข้าดำเนินงานเอง เพราะผู้บริหารงานสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการประจำ คือ เป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาล สุขาภิบาลไทยเริ่มแรกจึงไม่มีลักษณะเป็นเทศบาล แต่ก็นับได้ว่าเป็นตัวอย่างในการที่จะมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเป็นลำดับถัดไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) ได้จัดทดลองที่ตำบลบ้านตลาด ทำลอม แขวงเมืองสมุทรสาคร ในการจัดการสุขาภิบาลทำลอมนั้น มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มขึ้นก่อน โดยประชาชนเป็นผู้เรียกริเงินกันสร้างถนนและสร้างสนามขึ้น แล้วประชาชนได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไปเปิดในงานนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงพระราชทานให้เก็บภาษีโรงเรือนสำหรับบำรุงทำลอม การจัดตั้งสุขาภิบาลทำลอมนี้ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มดังที่จะเห็นจากพระราชดำรัสตอบในการเปิดถนนถวาย บ้านตลาดทำ



ตลอดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ว่า "... เมืองนี้ได้เป็นผู้ที่พยายามทำแบบโดยลำพังราษฎรในท้องถิ่นเป็นครั้งแรก"

การจัดสุขาภิบาลทำตลอดในครั้งนั้นได้ประโยชน์เป็นที่พึงพอใจ รัฐบาลมองเห็นความสำคัญของการจัดสุขาภิบาล เพราะสามารถดึงเอาราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นอื่นๆ โดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น วางระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ ให้จัดตั้งในบางท้องที่ ตามที่พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรเท่านั้น เมื่อได้มีประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงใช้บทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 บังคับ

การจัดตั้งสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 นั้น มีลักษณะคล้ายเทศบาล ผิดแต่เจ้าหน้าทีในการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารงานของสุขาภิบาลเป็นคณะกรรมการ กล่าวคือ สุขาภิบาลหัวเมืองมีคณะกรรมการสุขาภิบาลหัวเมืองเป็นผู้บริหารงาน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเมือง ปลัดสุขาภิบาล นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล กำนัน นายตำบล ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลอย่างต่ำ 4 นาย เป็น กรรมการ ส่วนสุขาภิบาลท้องที่ คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอแห่งท้องที่ และกำนันในเขตสุขาภิบาลเป็น กรรมการ จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าทีในการดำเนินงานนั้นเป็นข้าราชการผสมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งนับว่าเป็นการจัดการปกครองท้องที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองในครั้งนั้นยังไม่บังเกิดผลเป็นที่พอใจรัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐบาลได้พยายามหาทางที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นให้ได้ผลเป็นที่พอใจมากกว่านั้น จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเมื่อพ.ศ. 2470 ให้ไปดูการเทศบาลในต่างประเทศ มีนาย อาร์ดี เกรก ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงเกษตรขณะนั้น เป็น ประธานไปดูการเทศบาลในประเทศไคลี้เคียง เช่น สิงคโปร์ ซัว ล่องกง และฟิลิปปินส์ และการไปดูการเทศบาลของคณะกรรมการชุดนี้ ก่อให้เกิดความคิดในการจัดรูปแบบการปกครองระบบเทศบาลขึ้นแก่รัฐบาลสมัยนั้น ทั้งนี้โดยพิจารณาจากรายงานการปรับปรุงสุขาภิบาลที่นายเกรกเสนอรัฐบาล ซึ่งมีสาระสำคัญว่า "การเปิดเทศบาลนั้นทำง่าย เพราะราษฎรต้องการก้าวหน้าอยู่แล้ว"

ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่เทศบาลนั้น นายเกรกเสนอว่า ในการจัดตั้งเทศบาลเริ่มแรกนั้น ประชาชนย่อมจะยังไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองมากนัก รัฐบาลต้องเข้าไปควบคุมให้มากก่อน โดยความรับผิดชอบและการควบคุมการเงินให้สมบูรณ์ ซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมและควรให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมของ กระทรวงมหาดไทย โดยจัดตั้งกรมควบคุมเทศบาลขึ้น บรรดาเทศบัญญัติซึ่งเทศบาลได้ตราขึ้น ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลตลอดจนงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเสียก่อน สำหรับสภาพเทศบาลนั้น ควรจะเป็นสภาพสมระหว่างข้าราชการ กับประชาชน คือ ให้ข้าหลวงฯ เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งจากราษฎรเป็นสมาชิก ในส่วนที่เกี่ยวกับชั้นของเทศบาลนั้น นายเกรกเสนอให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร คือ เทศบาลชั้น 1 ต้องมีรายได้ 30,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 8,000 คน เทศบาลชั้น 2 ต้องมีรายได้ 10,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 4,000 คน และเทศบาลชั้น 3 ต้องมีรายได้ 5,000 บาท ขึ้นไป ราษฎร 2,000 คน ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ ภายใต้การบริหารของราชการ

รัฐบาลสมัยนั้น ได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ก็ได้ตั้ง คณะกรรมการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2473 แต่พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ไม่ทัน ได้ประกาศใช้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เสียก่อน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2473 ก็เป็นอันว่าพับไปด้วย

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วรัฐบาลของคณะ ผู้ก่อการยังมองเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น ในการตรากฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน จึงได้บัญญัติให้มีราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารแผ่นดินด้วย กล่าวคือ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบ ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้จัดระเบียบราชการบริหาร แผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร (นครบาล) และสหเทศบาล ในการจัดตั้งระเบียบและการปกครอง เทศบาลรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นหลักการ การจัดการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล ได้เริ่มขึ้นอย่างแท้จริงเมื่อได้ ประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ไขรุการจัด

3. เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ซึ่งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

## 2.2 ความสำคัญของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองของท้องถิ่นที่คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่น รับรู้และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การบริหารงานของเทศบาล จึงเป็นการทำงานโดยคนในท้องถิ่นเองย่อมสามารถสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างตรงตามความต้องการ และสามารถควบคุมกันเองได้อีกด้วย ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญหลายประการดังนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2532 : 30-31)

2.2.1 เทศบาลมีบุคลากรเป็นของตนเอง คือ พนักงานเทศบาลและลูกจ้าง ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ ที่จะปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาได้ดีที่สุด

2.2.2 เทศบาลมีรายได้เป็นของตนเอง ทั้งจากภาษีที่จัดเก็บได้ และจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้เทศบาลสามารถนำเงินรายได้ดังกล่าว ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้อย่างเต็มที่ตรงตามความต้องการของคนในท้องถิ่น และทันต่อความจำเป็น เป็นผลให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานของเทศบาล

2.2.3 การพัฒนาท้องถิ่น โดยตัวแทนของท้องถิ่นเองย่อมสอดคล้องกับหลักการและแนวทางในระบอบประชาธิปไตย เทศบาลเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนโรงเรียนทางการเมืองที่ฝึกฝน ให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ และเรียนรู้ที่จะพัฒนาการเมืองปกครองจะนำมา ซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในส่วนตัวและส่วนรวมต่อไป

2.2.4 เทศบาลเป็นหน่วยงาน ที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้เป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นการมอบหน้าที่ และงานของรัฐบาลให้กับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง สามารถตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองได้ตามแนวทาง และวิธีการที่คนในชุมชนร่วมกันกำหนดขึ้น

2.2.5 เทศบาลจะกลายเป็นศูนย์รวมปัญหาท้องถิ่น ที่มีคุณค่าเนื่องจากบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติงานในเทศบาลนั้น จะได้ฝึกฝนตนเอง จนเกิดความชำนาญและทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาชุมชน และพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

### 2.3 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ดังนี้

#### 2.3.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน

สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน

สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาหนึ่งคนและรองประธานสภาหนึ่งคน โดยให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกันจะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

#### 2.3.2 นายกเทศมนตรี

ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน

เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน

เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

2.3.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

2.3.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษา

นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

2.3.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.3.2.5 รักษาให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.3.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้องค์การเทศบาลยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิดและจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่างๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

### 2.3.3 พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของคณะเทศมนตรี ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งส่วนราชการของเทศบาลเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

2.3.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของเทศบาลและงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2.3.3.2 สำนักการคลัง/กองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

2.3.3.3 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ ป้องกัน การเจ็บป่วยของประชาชน ระวังโรคติดต่อและสุขภาพ

2.3.3.4 สำนักการช่าง/กองช่างหรือฝ่ายช่างมีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้าง งานสำรวจ การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก ไฟฟ้า สวนสาธารณะ และงานผังเมืองตลอดจนงานสาธารณูปโภค

2.3.3.5 สำนักการศึกษา/กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

2.3.3.6 กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผน เช่น งานวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

2.3.3.7 กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

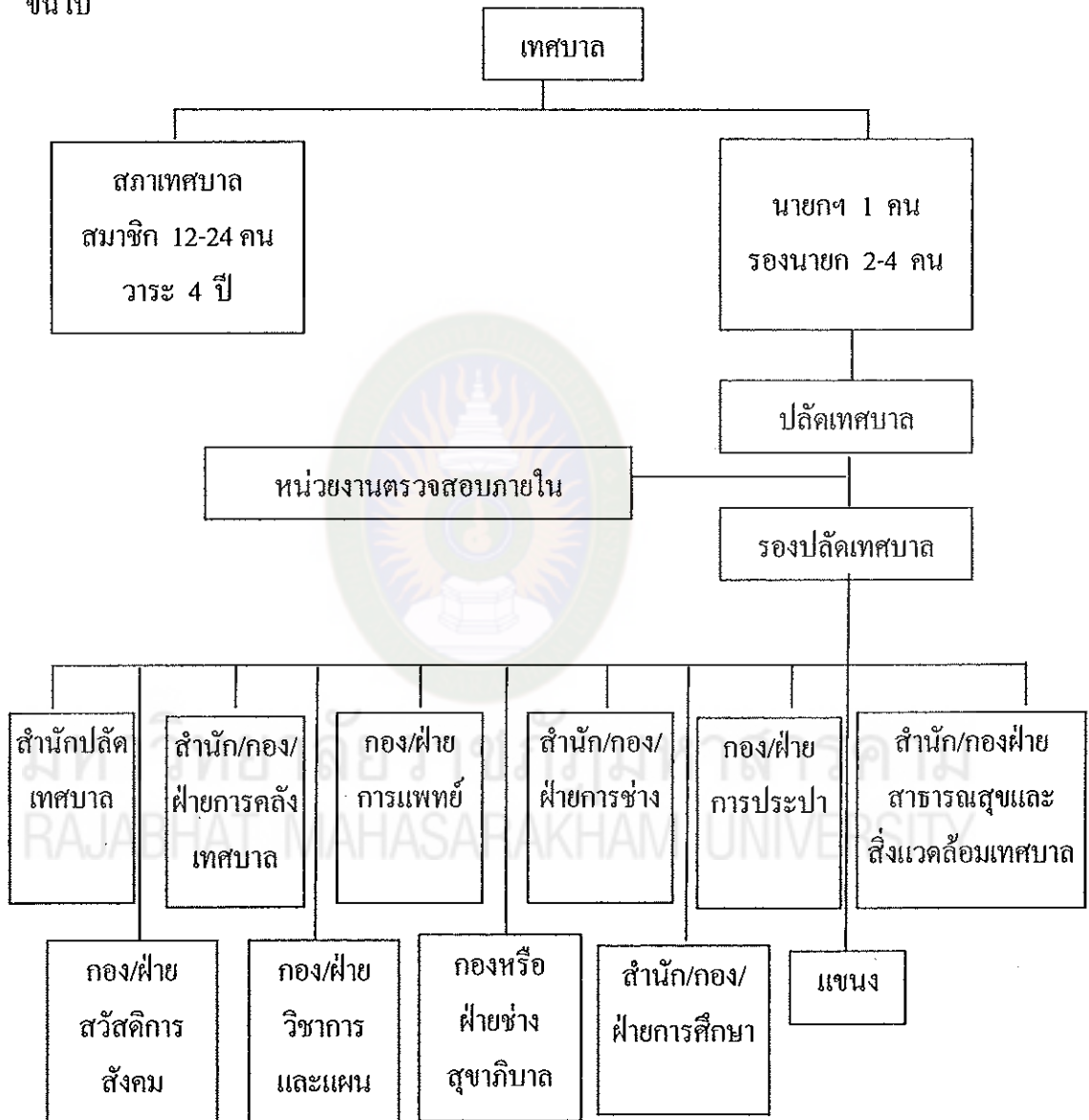
2.3.3.8 กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล บำบัดน้ำเสียและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

2.3.3.9 กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน (กองนี้จะจัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครที่มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างโรงพยาบาล)

2.3.3.10 กองหรือฝ่ายประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปารวมถึงการวางท่อ การจำหน่ายน้ำ และการเก็บรายได้จากการประปา

2.3.3.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.3.12 หน่วยงานแขวง หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองและเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึง ในการจัดตั้งหน่วยงานแขวงนั้นจะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป



แผนภูมิ 1 โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546)  
ที่มา : ฉวีวรรณ เบญจวรรณ, 2547 : 21

### 3. การดำเนินงานของเทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของปกครองปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จัดตั้งขึ้นตามนโยบายเพื่อกระจายอำนาจจากรัฐบาลหรือส่วนกลางให้ประชาชน ในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง เหมือนกับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงาน อันเป็นภารกิจประจำซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ฉวีวรรณ เบญจวรรณ. 2547 : 16)

#### 3.1 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งโครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล แบ่งออกเป็น 3 อย่าง ประกอบด้วย

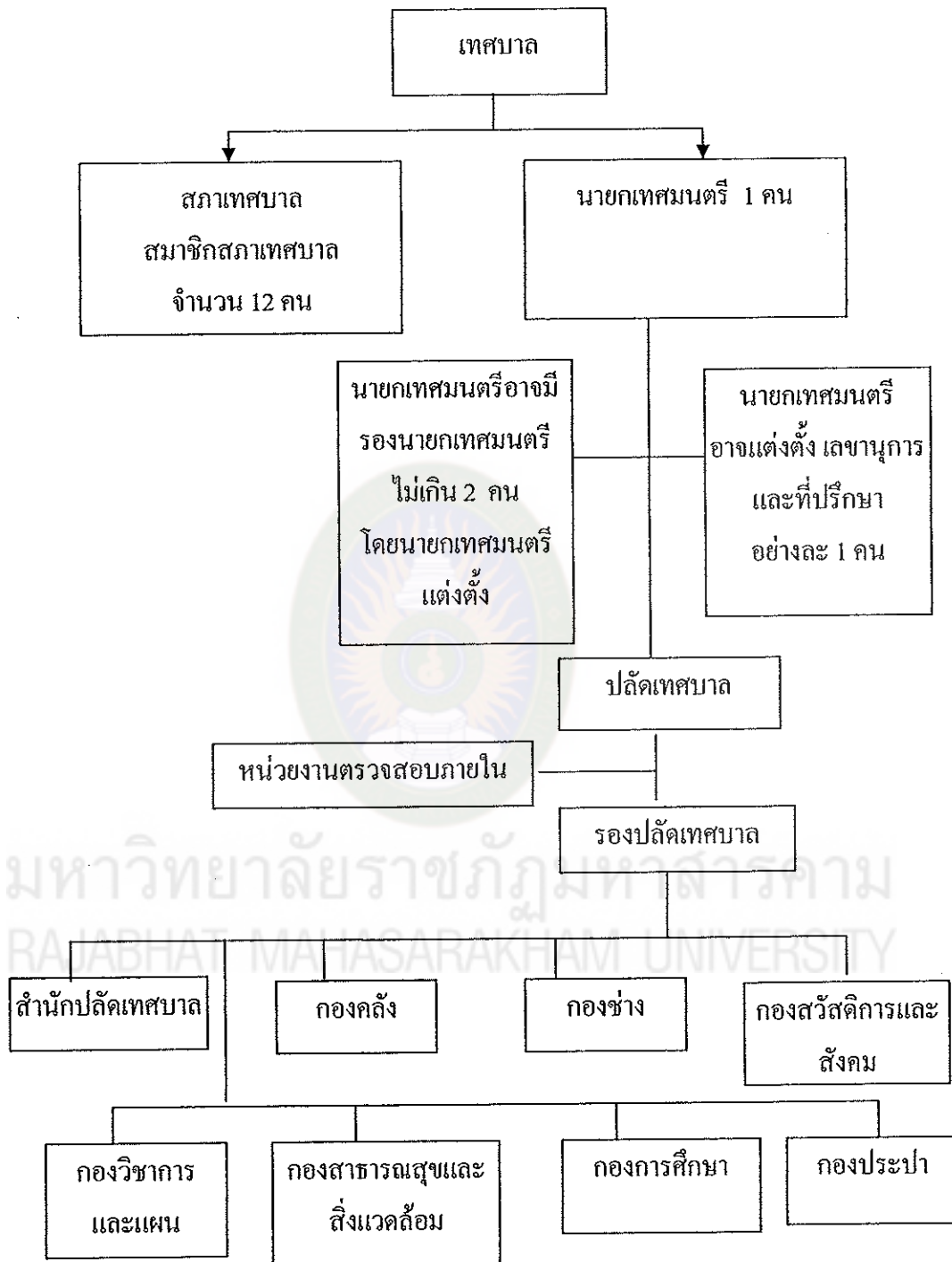
3.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อจำนวน 12 คน โดยมีประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คน รองประธานสภาเทศบาล จำนวน 1 คนและเลขานุการสภาเทศบาล ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดเทศบาล

3.1.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน และอาจแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรีอีกไม่เกิน 2 คน เลขานุการ-นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 1 คน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ไม่เกิน 1 คน

3.1.3 พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ของเทศบาล ตามกฎหมายบัญญัติ โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ตามแผนภูมิที่ 2



โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารของเทศบาลตำบล

ที่มา : ญวีวรรณ เบญจวรรณ. 2547 : 29

### 3.2 หน้าที่ของเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งหน้าที่ของเทศบาลออกเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50/53/56

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ
5. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ	6. จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
7. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
8. หน้าที่อื่น กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล	8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	8. การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

ตารางที่ 2 หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 51/54/57

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา	1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	เช่นเดียวกับ
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	เทศบาลเมือง
4. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก	ตามข้อ 1-12
5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์	6. ให้มีการสาธารณสุข	
7. ให้มีและบำรุงการ ไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	
8. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและ พลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษา ความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

### 3.3 รายได้และรายจ่ายของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ มีการบริหารงานคลังของตนเองซึ่ง  
เทศบาลอาจมีรายได้และรายจ่าย ดังต่อไปนี้

#### 3.3.1 รายได้ของเทศบาล

3.3.1.1 ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.3.1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมาย

กำหนดไว้

- 3.3.1.3 รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- 3.3.1.4 รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- 3.3.1.5 พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3.3.1.6 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- 3.3.1.7 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3.3.1.8 เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 3.3.1.9 รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 3.3.2 รายจ่ายเทศบาลมีดังต่อไปนี้
  - 3.3.2.1 เงินเดือน
  - 3.3.2.2 ค่าจ้าง
  - 3.3.2.3 เงินตอบแทนอื่นๆ
  - 3.3.2.4 ค่าใช้สอย
  - 3.3.2.5 ค่าวัสดุ
  - 3.3.2.6 ค่าครุภัณฑ์
  - 3.3.2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
  - 3.3.2.8 เงินอุดหนุน
  - 3.3.2.9 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

จากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า องค์การของเทศบาลตำบลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เหมือนกับเทศบาลเมืองและนคร จึงกล่าวได้ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ ประหนึ่งว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยพนักงานเทศบาลนั้น อาจแตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้น มีรายได้มากขึ้นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายตัวได้มากขึ้น และเทศบาลเองก็สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนเป็นถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น

### 3.4 บริบทเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาลตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก การจัดตั้งเทศบาลตำบลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 โดยทั่วไปเทศบาลตำบลมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเขตเทศบาล เทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความสะอาด สร้างและบำรุงถนนและทำเรือ คับเพลิง และกู้ภัย จัดการศึกษา ให้บริการสาธารณสุข ส่งคมสงเคราะห์ และรักษาวัฒนธรรมอันดีในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่นๆ ได้ ตามสมควร เทศบาลตำบล โดยทั่วไปมีชื่อตามตำบลที่เทศบาลตั้งอยู่ แต่เขตเทศบาลอาจครอบคลุมพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบล พื้นที่ตำบลนอกเขตเทศบาล (นอกเขตเมือง) จะอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสำหรับพื้นที่ชนบท) บางครั้งเทศบาลตำบลอาจครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลอื่นที่อยู่ข้างเคียง หากท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลเจริญเติบโตขึ้นจนมีประชากรถึง 10,000 คน และมีรายได้พอควร ก็อาจได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดกลาง) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระมากขึ้น และเขตเทศบาลก็อาจขยายออกไปตามชุมชนเมืองที่ขยายตัว โดยยุบรวมกับ อบต.ข้างเคียงที่กลายสภาพจากชนบทเป็นเมือง

จังหวัดร้อยเอ็ด มีเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 จำนวน 16 แห่ง ได้บริหารงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องดำเนินการภายใต้โครงสร้างของเทศบาลตำบล ได้แก่

- 3.4.1 เทศบาลตำบลกลาง
- 3.4.2 เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย
- 3.4.3 เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ
- 3.4.4 เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์
- 3.4.4 เทศบาลตำบลจตุรพักตรพิมาน
- 3.4.5 เทศบาลตำบลชัยวารี

- 3.4.6 เทศบาลตำบลเชียงใหม่
- 3.4.7 เทศบาลตำบลธงธานี
- 3.4.8 เทศบาลตำบลบ้านนิเวศน์
- 3.4.9 เทศบาลตำบลปทุมรัตน์
- 3.4.10 เทศบาลตำบลพนมไร
- 3.4.11 เทศบาลตำบลโพนทราย
- 3.4.12 เทศบาลตำบลแวง
- 3.4.13 เทศบาลตำบลหนองพอก
- 3.4.14 เทศบาลตำบลเมืองสรวง
- 3.4.15 เทศบาลตำบลอาจสามารถ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 4.4.1 ปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งครั้งแรก

ในการศึกษาปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำรายงานการวิจัยของ กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง (2543 :103-107) ซึ่งได้ชี้แจงได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2538 จำนวน 617 แห่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า เทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงฐานะของ สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบล จึงได้นำผลการวิจัยมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

##### 4.4.1.1 ปัญหาการบริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบล

การจัดการประชุมยังไม่ค่อยถูกต้องตามระเบียบ การจัดทำรายงานการประชุมยังมีความแตกต่างกับองค์กรบริหารส่วนตำบลไม่มีที่ทำการเป็นของตนเองที่ถาวร มักประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทำให้บทบาทของฝ่ายสภาดีกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกัน การปฏิบัติงานประจำ (Routine work) ยังไม่เป็นระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่คล่องตัว ขาดแคลนหนังสือ ระเบียบที่จำเป็นต้องใช้

ในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

#### 4.4.1.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

พนักงานและลูกจ้างยังไม่ให้ความสำคัญกับการลงเวลาปฏิบัติงานเท่าที่ควร และยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานประจำวัน และมักจะกระจายปฏิบัติงานอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ของอำเภอที่ต้องช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา เจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี เจ้าหน้าที่ที่ไปช่วยปฏิบัติงานราชการ ในองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงานองค์การบริหารส่วนตำบลตลอดจนขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง

#### 4.4.1.3 ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร จัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้น โครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายล่าช้า เนื่องจากไม่ค่อยเข้าใจกระบวนการจัดทำเจ้าหน้าที่ที่ช่วยปฏิบัติงานยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัดแตก องค์การบริหารส่วนตำบลสับสนเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลกับแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบลขาดการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ติดต่อกันในการจัดทำโครงการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

#### 4.4.1.4 ด้านการบริหารงานพัสดุ

การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเอง และมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง และบางส่วนไม่ได้ดำเนินการในเรื่องทรัพย์สินให้เป็นที่เรียบร้อย ขาดแคลนอุปกรณ์ สถานที่เก็บพัสดุ ไม่มีเจ้าหน้าที่พัสดุ ปัญหาที่ดินราคาแพง กระทบต่อการจัดซื้อจัดหาที่ดินก่อสร้างอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และราคาวัสดุ ครุภัณฑ์ในพื้นที่ราคาแพงกว่าราคากลาง

ส่วนปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้น พบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ อำเภอยังสับสนในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความชำนาญ

4.4.2 ปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้ (ศิริพงษ์ มุขศรี, 2540 : 151-153)

4.4.2.1 ปัญหาด้านการบริหารสำนักงาน มีดังนี้

- 1) ไม่มีอาคารที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลถาวร บรรยากาศที่ทำงานไม่เหมาะสม ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกในสำนักงาน
- 2) สำนักงานไม่มีวัสดุอุปกรณ์และพัสดุที่จำเป็นและทันสมัยใช้ในสำนักงาน
- 3) สำนักงานไม่มีเครื่องมือสื่อสารที่จำเป็นใช้ในการติดต่อประสานราชการ
- 4) สำนักงานไม่มียานพาหนะและน้ำมันเชื้อเพลิง
- 5) การจัดสำนักงานยังไม่สมบูรณ์เรียบร้อย
- 6) สำนักงานคับแคบไม่สะดวกในการให้บริการประชาชน
- 7) ที่ทำการถาวรมีสภาพไม่คงแข็งแรงเพียงพอ
- 8) การบริหารสั่งการ การบริหารสำนักงาน เป็นไปอย่างล่าช้า
- 9) ภูมิทัศน์รอบๆ อาคารที่ทำการไม่สวยงามเหมาะสม

4.4.2.2 ปัญหาในด้านการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

- 1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งผู้บริหารไม่เข้าใจในระเบียบวิธีการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะไม่มีการเรียนรู้ศึกษาเพิ่มเติม
- 2) ขาดข้อมูลในการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ชัดเจน
- 3) การวางแผนพัฒนาละเลยการพัฒนาบุคคลและพัฒนาจิตใจ เพราะสมาชิกเฉพาะในด้านการพัฒนาวัตถุเกินไป
- 4) สมาชิกขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควร
- 5) กรรมการบริหารขาดการเอาใจใส่ต่อการวางแผนพัฒนาตำบล
- 6) โครงการใหญ่ๆ ไม่สามารถทำได้ เพราะติดขัดด้านงบประมาณ



7) ข้อมูลที่ได้รับจากส่วนราชการและหมู่บ้านลำซำและไม่ครบถ้วน ทำให้เป็นอุปสรรคในวางแผนการพัฒนางานองค์การบริหารส่วนตำบล

8) ไม่มีการประเมินผลและประสานงานที่ดี

#### 4.4.2.3 ปัญหาในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร

2) สมาชิกไม่เข้าใจระเบียบวาระการประชุมและไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด

3) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขัดแย้งกันเอง

4) สมาชิกเบื่อหน่ายประชุม

5) สมาชิกไม่ครบองค์การประชุม ขาดประชุมบ่อยครั้ง

6) สมาชิกไม่มีความรู้ความเข้าใจศัพท์เฉพาะที่ใช้ในประชุม เช่น ญัตติ การอภิปราย การแปรญัตติ เป็นต้น

7) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

8) เลขานุการบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดบันทึกรายงานการประชุม

9) สมาชิกไม่รักษามารยาทและไม่มีระเบียบวินัยในที่ประชุม

10) ห้องประชุม/วัสดุอุปกรณ์เครื่องเสียงไม่พร้อม

#### 4.4.2.4 ปัญหาในการจัดทำข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

1) สมาชิกไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน

2) ขาดผู้ประสานงานในด้านการจัดทำงบประมาณประจำปี

3) การจัดทำข้อบังคับล่าช้า

4) โครงการมีมากเกินไปไม่สัมพันธ์กับงบประมาณ

5) เกิดความขัดแย้งบ่อยครั้งในการจัดทำร่างข้อบังคับ

4.4.2.5 ปัญหาในด้านการบริหารบุคคล ปรากฏว่าเป็นการตอบข้อคำถามครอบคลุมบุคลากรทุกกลุ่มขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปปัญหาที่สำคัญมีดังนี้

1) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละตำแหน่งไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง

2) บุคลากรไม่เพียงพอในสำนักงาน

3) พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งขาดประสบการณ์ในงานที่ปฏิบัติ

4) ผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) มีมากบางองค์การบริหารส่วนตำบลขัดแย้งกัน

5) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมากเกินไป ควบคุมไม่ทั่วถึง

6) ไม่มีการฝึกอบรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล

7) การบริหารงานขาดระบบแบบแผนที่ดี

8) ผู้บริหารไม่เข้มแข็ง

#### 4.4.2.6 ปัญหาในการบริหารงบประมาณ มีดังนี้

1) งบประมาณมีน้อยไม่เพียงพอในการบริหารงานในครบทุกๆ ด้าน

2) ได้รับเงินอุดหนุนไม่ตรงตามกำหนด

3) โครงการเฉลี่ยไปตามหมู่บ้านเพื่อให้เสมอภาค ทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานไม่ได้ผลเต็มที่

4) ขั้นตอนบริหารงบประมาณมีมาก

5) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเข้าใจขั้นตอนของการบริหารงบประมาณ ทำให้บริหารงบประมาณล่าช้า

เนื่องจากปัญหาการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นจากพัฒนาและการเจริญเติบโตตามหลักเกณฑ์ เช่น มีรายได้เพียงพอในการบริหารงาน มีความพร้อมด้านบุคลากร ฉะนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองท้องถิ่นจากลับพลัน ทำให้ส่วนใหญ่จึงมีปัญหา เรื้อรังที่แก้ไขยาก และยังไม่ส่งผลสะท้อนแก่การพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นในด้านต่างๆ ด้วย

## 5. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ในที่นี้หมายถึง สถานะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจ เป็นสถานะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (Centralization) ซึ่งเป็นสถานะที่หน่วยงานระดับบนสุด หรือองค์การระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง

ทฤษฎีการกระจายอำนาจในทางการเมือง การบริหาร การพัฒนา และทางเศรษฐศาสตร์ มีเงื่อนไขหรือข้อสมมติฐานที่มักจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงกันมากนัก นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความ หรือความหมายและเงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ ตัวอย่างเช่น

### 5.1 เงื่อนไขในการกระจายอำนาจ

เงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ ไว้เป็นประเด็นใหญ่ๆ 3 ประเด็น คือ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542 : 12-15)

5.1.1 สถานะของชุมชน เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมือง ผู้ชุมชนระดับล่างคือการมีอยู่ของชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเองยิ่ง ถ้ามีชุมชนที่มีศักยภาพทางการเงิน การคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคี กลมเกลียวกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เห็นประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จก็สูง ในทางตรงกันข้ามถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่น แต่ไม่มีความจำเป็น คือต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ไม่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบเจ้าพ่อ ลูกน้อง แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวก ฯลฯ ดังนี้เป็นต้นแล้ว ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งพื้นที่นั้นให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาได้ การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ

5.1.2 สถานะขององค์กรองค์กรต่างๆ มีสถานะแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสถานะแวดล้อมภายนอก (ผู้ใช้บริการ เทคโนโลยี ปัจจัย การผลิต ฯลฯ) เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลา จำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับ

สภาพแวดล้อมตลอดเวลา หรือในกรณีที่ต้องการเน้นกลยุทธ์เพื่อการขยายตัว ต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่ หรือต้องการทดลองวิธีการใหม่ ในกรณีเช่นนี้ การกระจายอำนาจจะ สมประโยชน์ตามหลักการที่กล่าวถึงข้างต้น ในทางตรงกันข้าม องค์การมีสภาพแวดล้อมที่คงที่ เน้นวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ต้องการรักษาสถานภาพเดิมไว้ ไม่ส่งเสริมการขยายตัวหรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน หรือองค์การที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงาน หรือต้องการ ขุดลึกองค์การ ในกรณีหลังนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจ

สถานะของผู้บริหารในหน่วยงานระดับล่างเป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการบริหารนั้น มีข้อสมมุติพื้นฐานว่า เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลยพินิจ หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์การ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้น ผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจผิดพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความค้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารเอง หรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้ดุลยพินิจหรืออำนาจเพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง หรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีเสมอ ไปดังทฤษฎีที่กล่าวถึงก็ได้

วัฒนธรรมขององค์การเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง องค์การที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ “ลูกค้า” หรือผู้ใช้บริการ และพนักงานระดับล่างสุดขึ้นมาจนถึงผู้บริหารระดับสูงมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย เปิดเผยโปร่งใสยอมรับข้อผิดพลาด สนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้สูง ในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจให้องค์การที่มีวัฒนธรรมเผด็จการ บริหารงานแบบปิดตัวเอง หรือผู้คนในและนอกองค์การมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกัน ไม่สนใจของค์การย่อมไม่สมประโยชน์ตามที่กล่าวไว้แต่อย่างใด

ศักยภาพของบุคลากรในองค์การระดับล่างเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง หากมีความพร้อมมีศักยภาพสูง มีความกระตือรือร้น และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่สูง เมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระ ก็จะแสดงความสามารถ มีความคิดริเริ่ม พัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าได้ ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์การที่มีพนักงานค้อยคุณภาพ ย่อมไม่อาจคาดหวังที่จะเห็นการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน ได้มากนัก

5.1.3 ลักษณะกิจกรรมในทางเศรษฐศาสตร์นั้น กิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการที่ประหยัด (Economy of scale) แตกต่างกันไป กิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็กแต่ประหยัดได้ เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่ (Fixed costs) ในสัดส่วนน้อย และมีต้นทุนแปรผัน (Variable costs) ในอัตราที่สูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถ

กระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่าง การดำเนินได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชน ในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้างต้นทุนคงที่สูงมาก ในขณะที่ต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำ ในกรณีนี้ควรจะดำเนินการในขนาดใหญ่ จึงจะสามารถประหยัดต้นทุนการดำเนินการได้ กิจกรรมประเภทหลังนี้ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์เพื่อประหยัดต้นทุน การกระจายกิจกรรมให้แต่ละหน่วยงานหรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเองโดยลำพัง นอกจากจะไม่ช่วยประหยัดแล้ว ยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการดังกล่าว

## 5.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสรุปได้ดังนี้ (ลิขิต วีรเวทิน. 2540 : 3)

5.2.1 การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้าง ส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

5.2.2 การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจ ไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

## 5.3 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการให้นิยามของการกระจายอำนาจแตกต่างกันออกไป ดังนี้

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล

กิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1 – 4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรือ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2546 : 36) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ เกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

#### 5.4 หลักการกระจายอำนาจ

มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

5.4.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมิ้องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมี้องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ้องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5.4.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหาก้องค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ ้องค์การเช่นนี้ก็จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ้องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระของ้องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมิพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อ

เอกภาพและอธิปไตยของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

5.4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

5.4.4 มิ่งบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของหลักการกระจายอำนาจ ตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่นๆ อีกด้วย

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

### 6.1 ความหมายของความคิดเห็น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ปทานานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532 : 246) บัญญัติว่า

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบถึงแม้จะไม่อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม
2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา

คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือได้เรียนรู้มาและเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสับสนุนหรือเป็น ปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จาร์จ เจนตี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลว่ามีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติความเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้สังเกตและวัดได้จากคนแต่มีส่วนที่แตกต่างกัน ไปจากทัศนคติ นั้น เข้าตัวอาจจะตระหนักก็ได้

ไอแซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายของความคิดเห็นคือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปมีความหมายกว้างกว่า

พจนานุกรมเว็บสเตอร์ (Webster. 1983 : 1254) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็น ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอนหรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็น และการเล็งความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือตามที่คิดไว้

ความคิดเห็น หมายถึง ทศนะหรือการประมาณการเกี่ยวกับปัญหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เป็นข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกความรู้สึก ความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน ก็ได้โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเป็นส่วนช่วยในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้



## 6.2 ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็นแบ่งได้ ดังนี้ (Rammer. 1954 : 6-7)

6.2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

6.2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

## 6.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

6.3.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119 - 133)

6.3.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้าน ร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

6.3.1.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์ โดยตรงที่เขาได้รับ

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

6.3.1.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัย ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

6.3.1.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

6.3.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ (บุญเรียง ขจรศิลป์. 2533 : 248-249)

6.3.2.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึงกลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

6.3.2.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

6.3.2.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และ

ปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

#### 6.4 การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วๆ ไป ว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสอบถาม และการสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละ ของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบว่ามีความคิดเห็นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับผิด ความคิดเห็นของผู้ทำการวัดมากจนเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่ากำลังถูกจับผิด ควรใช้วิธีอ้อมที่เป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

### 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้ศึกษาจากงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีผลจากการศึกษาเป็นไปในแนวทางเดียวกับการศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล ดังนี้

ไพบุลย์ เกษมสำราญ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่องการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ได้สรุปปัญหาการบริหารงานของเทศบาลไว้ ดังนี้

### 1. ด้านการบริหารงานภายในเทศบาล

1.1 สภาพเทศบาลที่ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 2 กลุ่ม ซึ่งมีเสียงก้ำกึ่งกันปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาคือกลุ่มที่เป็นฝ่ายค้านมักจะถือโอกาส โกงนัล้มฝ่ายบริหาร ด้วยการไม่ยอมรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งจะมีผลให้คณะเทศมนตรีต้องลาออกไป

1.2 ผู้บริหารมักจะไม่ค่อยกล้าตัดสินใจ ในการทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เนื่องจากกลัวถูกฝ่ายตรงข้ามโจมตีการบริหารงาน จึงปรากฏออกมาในรูปความพยายามรักษาเก้าอี้ หรือสถานภาพของตนไว้

2. ด้านการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลาง ส่วนกลางยังมีได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และในทางตรงกันข้ามยังควบคุมจากส่วนกลาง ซึ่งจะปรากฏให้เห็นในรูปของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ

การควบคุมที่สำคัญจากส่วนกลางคือ เรื่องเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กฎหมาย และระเบียบการบริหารราชการไม่ส่งเสริมความเป็นอิสระของเทศบาลฝ่ายบริหารของเทศบาลไม่สามารถบริหารงานตามความต้องการของประชาชนได้เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องว่างให้โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง และงบประมาณ

### 3. ปัญหาด้านการเมือง และความขัดแย้งในองค์กรเทศบาล

3.1 ความขัดแย้งภายในฝ่ายการเมือง เกิดขึ้นในกรณีที่มาชิกสภาเทศบาลมิได้มาจากกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองที่สังกัด กล่าวคือ องค์ประกอบของสภาเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ กลุ่มการเมืองที่จัดตั้งคณะเทศมนตรี และมีประธานสภาเทศบาลเป็นสมาชิกของกลุ่มกับฝ่ายค้าน ฝ่ายบริหาร และฝ่ายค้านมักจะมีสัมพันธภาพที่มีลักษณะขัดแย้งกันทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าแต่ละฝ่ายมีเสียงก้ำกึ่งกัน ปรากฏการณ์ที่มักเกิดขึ้นอยู่เสมอ คือฝ่ายค้าน จะคอยโฉบนัล้มฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลาเพื่อหาโอกาสเป็นฝ่ายจัดตั้งคณะเทศมนตรีด้วยวิธีการต่างๆ

3.2 ความขัดแย้งภายในกลุ่มการเมืองของฝ่ายบริหาร เพราะเทศบาลหลายแห่งเป็นข้อตกลงกันในกลุ่มเดียวกันว่า ควรหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเป็นนายกเทศมนตรีคนละปี กรณีเช่นนี้อาจจะเป็นข้อเสียในการบริหาร คือ นายกเทศมนตรีจะบริหารงานด้วย

ความไม่สบายใจ เพราะมีความรู้สึกพะวงกับเสียงของสมาชิกมากจนเกินไป อย่างไรก็ตาม ถ้ามีการปฏิบัติตามหลักการที่ได้ตกลงกัน การบริหารงานก็จะราบรื่นเป็นไปตามกติกา แต่ถ้าเทศบาลแห่งใดมิได้ปฏิบัติตามกติกาที่ตกลงกันแล้วไม่ยอมออกจากตำแหน่ง โดยอ้างว่ามีกฎหมายฉบับใดระบุให้นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงหนึ่งปี ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วในที่สุดก็เกิดความขัดแย้ง และแตกแยกกันภายในกลุ่ม และเป็นบ่อเกิดของปัญหาด้านอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนยังขาดจิตสำนึก ความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้อง เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การยื่นข้อเรียกร้อง การสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่าการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงาน อยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และผู้พิการ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาในการดำเนินงานคือ งบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐาน ได้ทันความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ไม่สามารถจัดหาที่ดินทิ้งขยะเพิ่มได้ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ขาดการสนับสนุนด้านครุภัณฑ์ของกลุ่มสตรี งบประมาณด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์คนชรา และเด็กมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ งบประมาณด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีจำกัด

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดสกลนคร” พบว่า จังหวัดสกลนครได้เริ่มจัดตั้งและดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน พ.ศ. 2537 ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 19 มกราคม 2539 และได้จำแนกงานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้าน

การบริหารสำนักงาน การวางแผนพัฒนา การประชุมองค์การ การจัดทำข้อบังคับตำบล การบริหารงานบุคคลและด้านการบริหาร งบประมาณ โดยรวมมีการดำเนินงานปานกลางระดับปานกลาง และนอกจากนั้นปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีสำนักงานชั่วคราวเป็นที่ทำการ มีการบรรจุพนักงานส่วนตำบลแล้วเกือบทุกตำแหน่ง โดยได้ดำเนินงานตามพัฒนาระยะ 5 ปี มีการจัดทำแผนประจำปี 2540 แล้วเสร็จเกือบทั้งหมด คณะกรรมการส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบขั้นตอนการประชุมอยู่ในระดับปานกลาง และมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อบังคับตำบล การใช้เงินงบประมาณส่วนใหญ่นำไปใช้ในการพัฒนาแหล่งน้ำสำหรับบริโภค

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ ต้องการมีที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารงาน คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างถ่องแท้ งบประมาณที่ได้รับมีจำกัดไม่เพียงพอในการดำเนินงาน และไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมเห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะผู้บริหาร และพนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามี การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบล เห็นว่ามีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มากกว่าคณะผู้บริหารอย่างน้อยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

พวงทอง วัฒนพิมล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง รูปแบบ ทิศทางการปกครอง และการบริหารงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ของ เทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลตำบลพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เทศบาลตำบลพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรีเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบ โครงสร้างการปกครอง และการบริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลได้เป็นอย่างดี สำหรับปัญหาด้านการคลังและปัญหาด้านโครงสร้างของเทศบาลนั้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารเทศบาล

ถวิลวดี นูร์กุล และคณะ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2543 พบว่า ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังที่เคยมีผู้ศึกษาไว้มากมายในนานาประเทศ การศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ผู้ชายมักมีส่วนร่วมมากกว่าผู้หญิง ผู้อยู่ในวัยกลางคนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีกลุ่มอายุอื่นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังแตกต่างกันไปตามระดับการศึกษา อาชีพ ถิ่นที่อยู่ ตามการศึกษา พบว่า ความแตกต่างของชาวกรุงเทพมหานครที่อยู่ในเมือง และชานเมืองที่มีส่วนร่วมต่ำกว่าผู้ที่อยู่ในจังหวัดอื่นๆ สิ่งที่สำคัญ คือ ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับปานกลางและ กรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับน้อย ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม พบว่า การได้รับข่าวสารและความสนใจทางการเมือง การเป็นสมาชิก พรรคการเมือง การทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเมืองและความรู้เกี่ยวกับวุฒิสภา มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง จากการศึกษาดังกล่าว ประชาชนที่ได้รับข่าวสาร สนใจ เข้าใจ มีความรู้ และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากจะทำให้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากด้วย นอกจากนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ การศึกษาและอายุ

ประกาย หร่ายลอย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลตราด ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหา ด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพบมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.2 ความสำคัญมากที่สุด ด้านต่างๆ มีดังนี้ ด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ การรักษาความสะอาดของถนนและหรือทางเดินและที่สาธารณะ ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คือ มีการอบรมพัฒนา

บุคลากรอยู่เสมอ ด้านงบประมาณและการคลัง คือ การเน้นการร่วมมือประสานงานมากกว่า การควบคุม ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การส่งเสริมให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งทุกระดับ และด้านบทบาทนักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานเทศบาล คือ สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ควรปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้เกียรติซึ่งกันและกัน เมื่อเปรียบเทียบบทบาทการดำเนินงานของนักการเมืองท้องถิ่นและพนักงานเทศบาล กับปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ในภาพรวมนั้นเพศชายกับเพศหญิงเห็นว่ามี ความแตกต่างกันส่วนรายข้อพบว่าเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และสถานภาพการทำงานที่ต่างกัน จะมีความเห็นแตกต่างกันในหัวข้อ สมาชิกสภาเทศบาลควรเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ และควบคุมการทำงานของเทศบาล ในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องของการรักษาความสะอาด การบรรจุแต่งตั้ง/โยกย้าย การจัดเก็บภาษี การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ทรงพล ตุ่มทอง (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีเทศบาลตำบลศรีราชา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เมื่อมองผลในภาพรวมของการดำเนินกิจกรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่สื่อข่าวทางการเมืองเกี่ยวกับเทศบาลและการติดต่องานกับเทศบาลอยู่ในระดับต่ำ และในกรณีพิจารณาในระดับการมีส่วนร่วมแยกเป็นหลายด้าน พบว่า ทุกกิจกรรมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ

อนันต์ เฉชโยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินงานอยู่ในระดับ ปานกลาง เรียงตามลำดับคือ ด้านส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่วนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดสรรงบประมาณให้ครอบคลุม



การพัฒนาในด้านต่างๆ และพิจารณาโดยองค์ประกอบต่างๆ เช่น ขนาดของประชากร พื้นที่ และสภาพท้องถิ่น ควรจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริงในลักษณะการฝึกอบรมแบบเข้ม ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผน การดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาอุปสรรคร่วมกัน

เรวัต สมบัติทอง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ตที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นโดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ลิขิต ธีระเวคิน (2548 : 331) ได้รวบรวมผลจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่น ที่พบว่าส่วนใหญ่ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมาจาก

1. ท้องถิ่นไม่มีอิสระมากพอที่จะปกครองตนเอง รัฐบาลกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยยังพยายามควบคุมการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเชื่องช้า

2. รายได้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับรายจ่าย ทำให้จำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ทำให้ขาดความอิสระและความคล่องตัว

3. ผู้นำส่วนท้องถิ่นยังมีทัศนคติแบบจารีตนิยม กล่าวคือ ยังมีความกลัวข้าราชการฝ่ายบ้านเมือง ไม่กล้าแสดงออกอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาตำบลที่ห่างไกลความเจริญ

4. องค์การปกครองท้องถิ่นยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางเทคนิคในการบริหาร การทำงานประมาณ การวางแผน ฯลฯ

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นที่แสวงหาประโยชน์ของคนบางกลุ่ม จนมีคำกล่าวที่ว่า “สภาผู้รับเหมา” เป็นต้น

เดชพล นิลสิน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยบทบาทของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ผลการศึกษาวิจัยพบว่า บทบาทของเทศบาลตำบลทั้ง 20 แห่งในจังหวัดราชบุรี มีแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น ไปในทิศทางเดียวกันคือการให้ความสำคัญในการพัฒนาทางด้านบริการชุมชนและสังคมก่อน โดยเฉพาะแผนงานการเคหะและชุมชน โดยเน้นทางด้าน การ

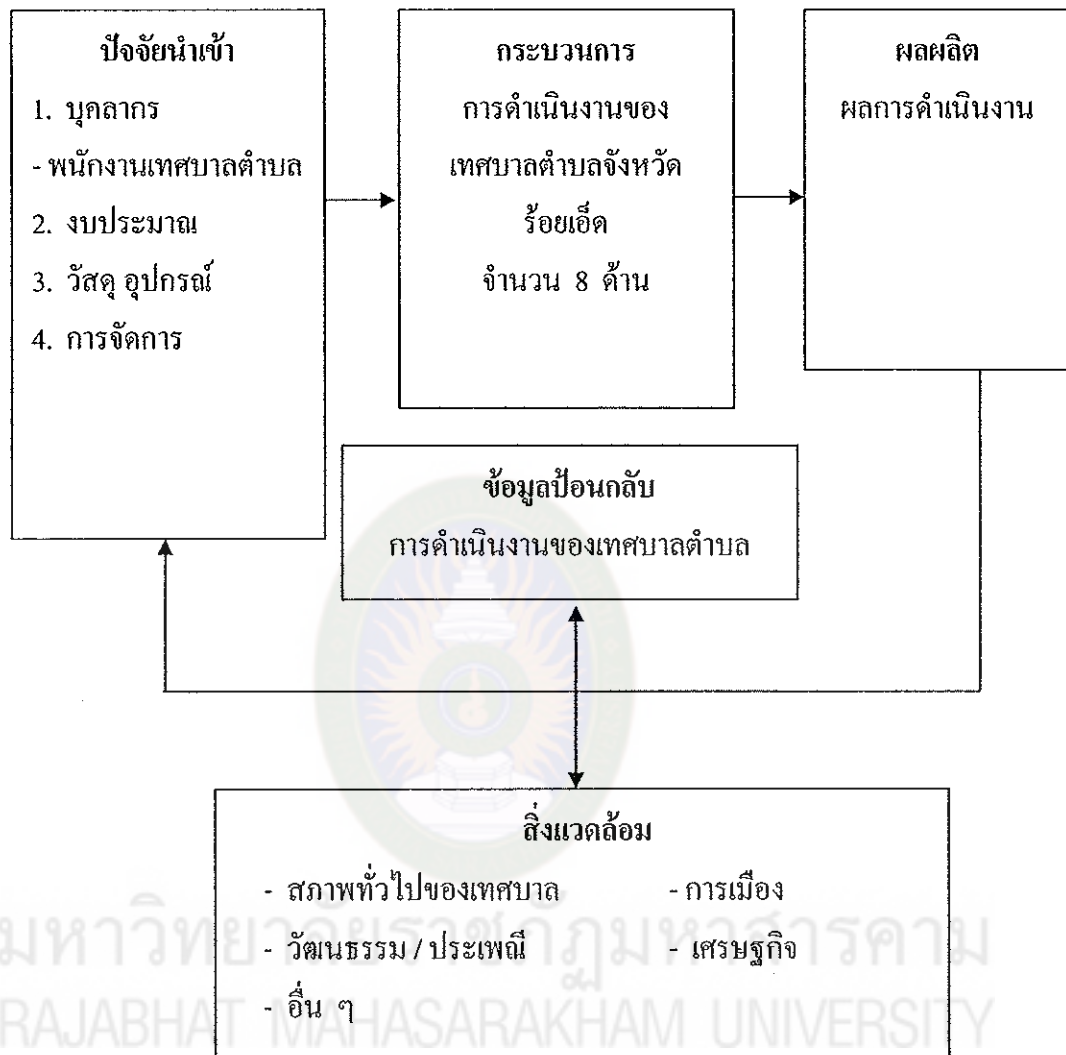
ก่อสร้างถนน ทางเดินเท้า ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นความต้องการหลักที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ ให้ทางเทศบาลดำเนินการพัฒนาเสียก่อน และพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ โดยสรุปเป็นภาพรวมดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางด้านงบประมาณในการพัฒนาของเทศบาลแต่ละแห่งมีความไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ
2. ปัญหาทางด้านศักยภาพในการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น
3. ปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันพัฒนาท้องถิ่นยังไม่ดีเท่าที่ควร
4. ปัญหาบุคลากรในการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามภารกิจยังมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานที่ให้เทศบาลดำเนินการ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า เทศบาลตำบลเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาตำบลค่อนข้างมาก และพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทมิเทศบาลตำบลเป็นดำเนินการบริหารจัดการหรือพัฒนา เทศบาลตำบลพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ทางด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร เทศบาลถูกแทรกแซงหรือควบคุมโดยรัฐบาลมากเกินไป ปัญหาด้านการคลังและปัญหาด้านการคลังเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการบริหารเทศบาล

## 8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยที่จะทำการวิจัยครั้งนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ดังนั้นเพื่อให้การวิจัยทราบถึงระดับปัญหาการดำเนินงาน ผู้วิจัยจึงได้นำอำนาจหน้าที่ของเทศบาล จำนวน 8 ด้าน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ประกอบด้วย 1) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ด้านการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ด้านการจัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และผู้วิจัยได้นำหลักการในทฤษฎีระบบและหลักการบริหารทรัพยากร 4 M มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังแสดงในแผนภูมิที่ 3



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย