

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง
3. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
4. ทวิบทเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย
5. การบริหาร
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลาง ไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล โดยให้ท้องถิ่น ได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนและเทศบาลตำบล ถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามแนวคิดของหลักกระจายอำนาจในการปกครอง

ทวี พันธุวณิกู (2537 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ตระกูลต มีชัย (2538 : 1-2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ตามแนวทฤษฎีดั้งเดิม และแนวทฤษฎีสมัยใหม่ กล่าวคือ

แนวทฤษฎีดั้งเดิมให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory)

หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระวางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง

การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่กับองค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียวเรียกว่าการรวมรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่กับหลายองค์การเรียกองค์การเหล่านี้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทฤษฎีนี้ ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจ ออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

เชนสวร์ เจริญเมือง (2537 : 59) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เกิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่เข้าไปปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการแบ่งเบาราชการของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่น ไปจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน

ด้วยการปกครองอย่างมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ขอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค

1.2 หลักการกระจายอำนาจ

ทวี พันธ์ฐาติคุณ (2537 : 30) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจไว้ว่า ในการกระจายอำนาจนั้น มีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1.2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลแตกต่างจากรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้ต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในของตนเอง

1.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความอิสระไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจ ในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ ได้ แต่มีข้อจำกัดว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องไม่พอสมควรไม่มากเกินไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่สถานการณ์เมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเห็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์กรมีอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

1.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเองของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคน อาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากขึ้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามาเป็นบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้ องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ทั้งการเมืองและการบริหาร การกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้ถิ่นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มีงบประมาณรายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และคณะผู้บริหารจัดการมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าว

ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

1.3 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ประหัต หงส์ทองคำ (2536 : 4-5) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครอง มีหลักการสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. เมืองปกครองเห็นนิติบุคคลอย่างเอกเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
2. องค์กรที่เป็นนิติบุคคลจะค้ำงมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความจำเป็นอิสระพอที่จะกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีขีดจำกัดว่า เป็นอิสระดังกล่าวนี้จะต้องมีพอสมควรที่กฎหมายกำหนดได้ มิใช่เป็นสถานการณ์ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่การ ไปฟังการหาเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ตระกูล มีชัย (2537 : 2) ได้กล่าวถึงหลักของกรกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือ การตอบสนองของความต้อการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไปได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเป็น "องค์กร" หรือสมาชิกองค์กรขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนเอง ตลอดจนกระตือรือร้นในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนยิ่งกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลาง ยิ่งกว่านั้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในท้องถิ่นยังเป็นวิธีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุด

จากหลักการของการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การให้อำนาจในการปกครองแก่ประชาชน ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็จริง แต่ข้อดีก็มากเหมือนกัน เช่น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจ องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือ เป็นการฝึกการปกครองตนเองให้ดีที่สุด ส่วนจุดบกพร่องที่สำคัญที่อาจพียงมี คือ ในด้านประสิทธิภาพของ

การดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบลที่เพิ่งจะได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสภาภิบาล
ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจ
หน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คลาร์ก (Clark, 1967 : 87 ; อ้างถึงใน พิรสิทธิ์ คำานวณศิลป์ 2543 : 10) ได้ให้
ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
การให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้
จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

ประพวน คงฤทธิศึกษาการ (2535 : 7) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบ
การปกครองที่มีผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ จัดตั้งและถูก
ควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดและควบคุม รวมถึงให้มีการปฏิบัติให้เป็นไป
ตามนโยบายของตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้
ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองตนเอง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย มีอิสระในการ
ปฏิบัติงาน ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางในระดับหนึ่ง

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีระเวทิน (2535 : 3) กล่าวถึง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้
การปกครองท้องถิ่น เป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแนวประชาธิปไตย
การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้วที่เป็นฐานที่สำคัญ
ยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยการปกครองท้องถิ่นมี
ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน
ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระ
พอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วย

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประยัต หงส์ทองคำ (2536 : 40-46) ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.3.1 เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถานที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และบริการงานท้องถิ่น เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจหลักฐานการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถ้าให้รัฐบาลกลางจัดทำจะเกิดความล่าช้า และไม่สามารถสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปได้อย่างทั่วถึง

2.3.3 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีวิวัฒนาการขึ้นตามพัฒนาการความเจริญของสังคมโลก ฉะนั้นต้องมีหน่วยงานรองรับแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

2.3.4 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกันตามสภาวะทางภูมิศาสตร์ ความต้องการและปัญหาจึงแตกต่างกัน การปกครองท้องถิ่นจะสามารถรู้ และแก้ปัญหาได้ตรงตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักในการให้สิทธิเสรีภาพกับประชาชนในการปกครองตนเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประยัต หงส์ทองคำ (2535 : 8-9) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 8 ประการ ดังนี้

2.4.1 เป็นองค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง การจัดตั้งต้องมีกฎหมายรองรับ มีเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจอิสระบริหารจัดการสาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.4.2 มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารที่มีมาจากการเลือกตั้ง

2.4.3 มีอิสระในการปกครองตนเอง ภายในขอบเขตของของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

2.4.4 มีงบประมาณและรายได้เพียงพอ กล่าวคือ งบประมาณและรายได้มาจากกรเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นดำเนินการของตนได้อย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

2.4.5 มีขีดการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม หมายถึง การกำหนดเขตการปกครองท้องถิ่นแก่คนชัดเจน มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์

2.4.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจจัดหน้าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของตนเองได้

2.4.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับ เป็นกฎหมายของท้องถิ่น เพื่อใช้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และเพื่อความสงบเรียบร้อย และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แต่ไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

2.4.8 การควบคุมดูแลของรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นไปตามลักษณะของการควบคุมดูแล ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อความมั่นคงของประชาชน

สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ของตนเอง มีความเป็นอิสระ งบประมาณ และสามารถจัดสรรงบประมาณเองได้ โดยรัฐมีการควบคุมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

2.5 หลักการปกครองท้องถิ่น

บุญรงค์ นิลวงษ์ (2532 : 17-18) ได้กล่าวถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้ว มีสาระสำคัญต่อไปนี้

2.5.1 เป็นองค์กรนิติบุคคลโดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องขอหรือขออนุญาตของรัฐ

2.5.2 มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้หมายถึงการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.5.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่

อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างเกินเชิงจากรัฐไม่ได้ จะยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐมา

พิจารณาจากความหมายและลักษณะที่ในการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและช่วยเหลือให้บริการต่าง ๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชน ได้ดีกว่าการที่รัฐบาลกลางทำทั้งหมด นอกจากนั้น ยังเห็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย กล่าวคือ ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเองมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น และที่สำคัญก็คือเป็นการเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังมีความเชื่อว่า ส่วนที่เป็นข้อบกพร่องอาจมีอยู่บ้าง เช่น อาจทำให้มีการใช้จ่ายสูงที่ไม่จำเป็น อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น หรือกรณีที่ความเจริญของท้องถิ่นที่ไม่เท่ากัน ฝั่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จะแก้ปัญหาได้โดยลำบาก หากการบริหารงานไม่สามารถดำเนินงานได้ครอบคลุมทุกด้าน ตามบทบาทหน้าที่ที่ตรงตามเนื้องาน

3. การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก จึงจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบริหารแบบเทศบาลในท้องถิ่นที่มีการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ และตำบลที่มีรายได้พอที่จะดำเนินงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ จึงการบริหารแบบเทศบาลของไทยนั้น ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) เป็นเวลาถึง 73 ปีแล้ว

3.1 ความเป็นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทยนั้น มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 เทศบาลของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยกรรยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม จำนวน 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในปี พ.ศ. 2481

และ พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาวะบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลง

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

3.2 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในครั้งนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายบุตร, 2539 : 125-126)

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้กว้าง ๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
 - 1.2 มีประชาชนตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
 - 1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 กิโลเมตร
- ขึ้นไป

2. เทศบาลเมือง มีหลักการจัดตั้ง ดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องถื่นที่มีใจเป็นการตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป

2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป

3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 7 ถึงมาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้และเพื่ออำนวยความสะดวกการศึกษาผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. เมื่อท้องถื่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถื่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร และให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

2. เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยสภาพการและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล และในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้แต่งตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่จัดตั้งเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่เทศบาล และให้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็น ได้เห็นการชั่วคราวจนถึงประกาศผลกาเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

3. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถื่นซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

4. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถื่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถื่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งนี้มีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำ

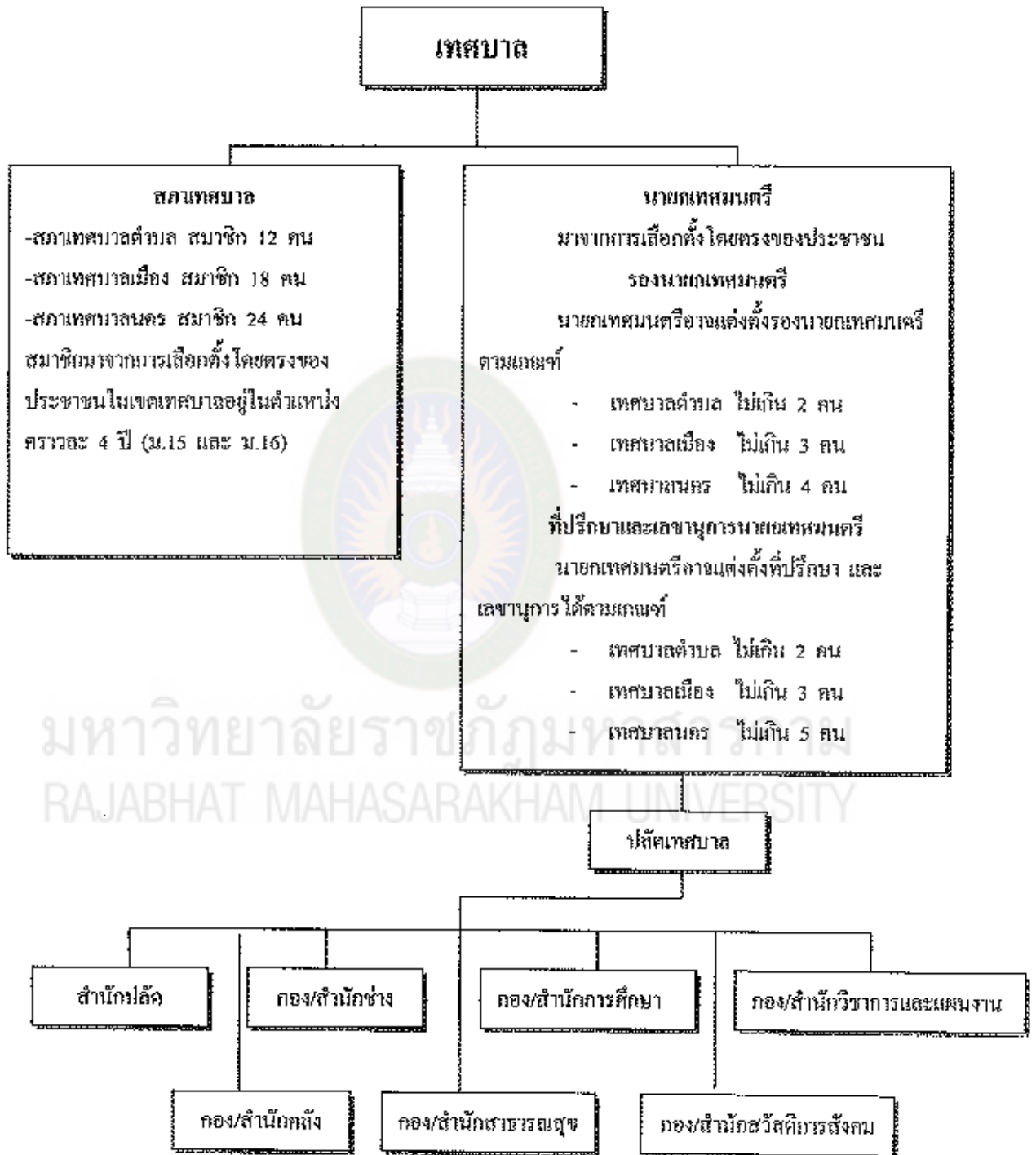
ตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

5. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป
ทั้งนี้รายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศ
กระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อ
และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

6. การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยประกาศ
กระทรวงมหาดไทย และในกรณีที่เกิดในการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ให้
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องที่ที่ได้
เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคหนึ่งสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่มีการ
เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยนับตั้งแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลง
เป็นเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

ท้องที่ที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูก
เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของเทศบาลเดิม
ให้ออนไปเป็นของเทศบาลใหม่ ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่
ก่อนแล้ว คงให้ใช้บังคับต่อไปในการยุบเลิกเทศบาลให้ระบุดังวิธีการจัดทรัพย์สิน ไว้ใน
ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นด้วย

3.3 โครงสร้างเทศบาล



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม จนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 : 25

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งเป็นองค์กรเทศบาลประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ สภาพเทศบาลและนายกเทศมนตรี ส่วนในการปฏิบัติงานประจำปีนั้น มีโครงสร้างอีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

3.3.1 สภาพเทศบาล สภาพเทศบาลที่ผ่านมติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยกำหนดไว้ในมาตรา 15 ถึง 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สภาพเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

สภาพเทศบาลตำบล	ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบสองคน
สภาพเทศบาลเมือง	ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนสิบแปดคน
สภาพเทศบาลนคร	ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

ในกรณีที่ตั้งแห่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาพเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่

2) สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวของคราววาระ หรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

3) สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทนสภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

4) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสามัญประจำปี ให้สภาพเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สามัยประชุม

วิสามัญให้มีกำหนดไม่เกิดสืบห้าวัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี คือ ฝ่ายบริหารของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรีไว้ในมาตรา 48 ทวิ ถึงมาตรา 48 บีญจวิศติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ กรณีที่นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปี ก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้ว จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีแฉงตั้งร้องนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลนั้นเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

- เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
 - เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
 - เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน
- นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งทำปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน
- 3) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
 - 4) สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาล โดยไม่มีการลงมติญัตติตามวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล แล้วให้ประธานสภาเทศบาล

และงานสาธารณูปโภค งานควบคุมงานก่อสร้างอาคารเพื่อความถี่ในระเบียบเรียบร้อยของ
บ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการให้บริการและจำหน่าย
น้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในกรณี

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการปฏิบัติงานในด้าน
การศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การศึกษา งานสวัสดิการสังคม
และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้
โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตาม
ความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วน
การบริหารต่าง ๆ ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศาภิบาล
มีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมกับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้
ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม

3.4 หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2549
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 50 - 56 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.4.1 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 - 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
 - 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง
ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น
- หน้าที่อื่นตามที่บัญญัติให้ไว้ในหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของ
ประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วม

ของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เริ่มไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยกรนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม
- 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- 9) เทศพาณิชย์เทศบาลเมือง มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
 - (1) กิจการตามที่ระบุไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำ
 - (2) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
 - (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - (4) ให้มี และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - (5) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
 - (6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
 - (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง อาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ หรือท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีการบำรุงการเขตระห่มรด และเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

- ห้อยมใจ
- ห้องถื่น
- มาตรา 5
- มหรสพและการบริการอื่น ๆ
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
 - (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อน
 - (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ
 - (12) เทศพาณิชย์
- (10) เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ก่อนเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำตาม
 - (2) ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (4) การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรง
 - (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
 - (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
 - (7) การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
 - (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

นอกจากนั้น เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง

4. บริบทเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย

บริบทเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย จำนวน 17 เทศบาล ดังนี้ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย (2551 : 10-18)

1. เทศบาลตำบลสังคม

1.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลสังคมตั้งอยู่หมู่ที่ 1 ตำบลสังคม อำเภอสังคม และอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดหนองคาย ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 95 กิโลเมตร มีพื้นที่ 2.10 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน 2 ตำบล คือ บ้านสังคม หมู่ที่ 1,2 ตำบลสังคม และบ้านแก้งไก่อ หมู่ที่ 3 บ้านเจื่อง หมู่ที่ 4 ตำบลแก้งไก่อ

1.2 ประชากร

ประชากรตามสถิติทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 มีนาคม 2550 รวมทั้งสิ้น 3,566 คน ชาย จำนวน 1,774 คน หญิง จำนวน 1,792 คน ความหนาแน่น 1,698 คน/ตารางกิโลเมตร อัตราการเพิ่มของประชากร ร้อยละ 1

1.3 ด้านการเมือง-- การบริหาร

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย

1) นายกเทศมนตรี	จำนวน	1	คน
2) เทศมนตรี	จำนวน	2	คน
3) สมาชิกสภาเทศบาล	จำนวน	9	คน
4) พนักงานเทศบาล	จำนวน	16	คน
5) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	6	คน
6) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	13	คน
7) พนักงานทั่วไป	จำนวน	9	คน

2. เทศบาลตำบลคอนหม่อนนาง

2.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลคอนหม่อนนาง อําเภอรเจริญ จังหวัดหนองคาย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดหนองคาย อยู่ทางทิศตะวันตกของอําเภอรเจริญ ห่างจากกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 730 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัดหนองคาย ระยะทาง 115 กิโลเมตร และห่างจากอําเภอรเจริญระยะทาง 11 กิโลเมตรมีพื้นที่ 29.65 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 35,921.34 ไร่

2.2 ประชากร

มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,940 คน แยกเป็นชาย 2,454 คน หญิง 2,486 คน จำนวนครัวเรือน 1,182 ครัวเรือน

2.3 ด้านการเมือง การบริหาร

1) พนักงาน	จำนวน	19	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	1	คน
3) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	17	คน
4) พนักงานจ้างทั่วไป	จำนวน	16	คน

3. เทศบาลตำบลบึงโขงหลง

3.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลบึงโขงหลง มีพื้นที่เป็นที่ตั้งของตัวอำเภอ อำเภอบึงโขงหลง ประกอบด้วยตำบลบึงโขงหลง 3 หมู่บ้าน และบางส่วนอีก 3 หมู่บ้าน ตำบลโพธิ์หมากแข้ง 5 หมู่บ้าน และมีบางส่วน อยู่นอกเขตเทศบาลตำบลบึงโขงหลง มีพื้นที่ทั้งหมด 9.5 ตารางกิโลเมตร

3.2 ประชากร

เทศบาลตำบลบึงโขงหลง มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 7,520 คน มีครัวเรือนจำนวน 1,851 ครัวเรือน ความหนาแน่น 791.57 คน แยกเป็นประชากรชาย จำนวน 3,781 คน ประชากรหญิงจำนวน 3,739 คน

3.3 ด้านการเมือง – การบริหาร

1) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	23	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	11	คน
3) ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน	43	คน

4. เทศบาลตำบลพรเจริญ

4.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลพรเจริญ ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลพรเจริญ อำเภอพรเจริญ จังหวัดหนองคาย อยู่ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 150 กิโลเมตร จำนวนพื้นที่ 34,169 ตารางกิโลเมตร ประกอบไปด้วย 11 หมู่บ้าน ของตำบลพรเจริญ

4.2 ประชากร

ประชากรในเขตเทศบาลตำบลพรเจริญ มีจำนวน 10,143 คน แยกเป็นชาย 5,055 คน แยกเป็นหญิง 5,088 คน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2,612 ครัวเรือน

4.3 ด้านการเมือง การบริหาร

1) นายกเทศมนตรี	จำนวน	1	คน
2) รองนายกเทศมนตรี	จำนวน	2	คน
3) สมาชิกสภาเทศบาล	จำนวน	12	คน

5. เทศบาลตำบลเวียงคุก

5.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลเวียงคุก อยู่ห่างจากตัวอำเภอเมืองหนองคาย 18 กิโลเมตร

อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 600 กิโลเมตร พื้นที่ตั้งอยู่ที่ทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอำเภอเมืองหนองคาย พื้นที่เดิมเทศบาลตำบลเวียงคุก มีพื้นที่ทั้งหมด 10.20 ตารางกิโลเมตร รวมพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงคุกซึ่งมีพื้นที่ 6.05 ตารางกิโลเมตร ดังนั้น จึงทำให้เทศบาลตำบลเวียงคุกมีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 16.25 ตารางกิโลเมตร

5.2 ประชากร

มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 6,266 คน แยกเป็นชาย 3,088 คน หญิง 3,178 คน จำนวนครัวเรือน 1,557 ครัวเรือน

5.3 ด้านการเมือง... การบริหาร

1) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	17	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	7	คน
3) ลูกจ้างชั่วคราว	จำนวน	46	คน
รวม	จำนวน	70	คน

6. เทศบาลตำบลหนองสองห้อง

6.1 ลักษณะพื้นที่

พื้นที่ 4.53 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,831.25 ไร่ โดยครอบคลุมพื้นที่ตำบลท่าแขกทวาน 7 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 6, หมู่ที่ 8, หมู่ที่ 10, หมู่ที่ 11, หมู่ที่ 12, หมู่ที่ 13 และหมู่ที่ 14

6.2 ประชากร

เทศบาลตำบลหนองสองห้อง มีประชากรรวมทั้งสิ้น 5,753 คน เป็นชาย 2,875 คน หญิง 2,878 คน มีพื้นที่ประมาณ 1,516 ครัวเรือน ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ย 4 คนต่อครัวเรือน จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2550

6.3 ด้านการเมือง... การบริหาร

1) สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากกรรมาชิกตั้ง	จำนวน	12	คน
2) คณะผู้บริหาร	จำนวน	3	คน
3) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	26	คน
4) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	14	คน
5) พนักงานจ้าง	จำนวน	23	คน

7. เทศบาลตำบลท่าสะอาด

7.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลท่าสะอาด มีพื้นที่ทั้งสิ้น 10.20 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล คือ ตำบลท่าสะอาดบางส่วน จำนวน 9 หมู่บ้าน ห่างจากจังหวัดหนองคาย ประมาณ 145 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 615 กิโลเมตร

7.2 ประชากร

เทศบาลตำบลท่าสะอาด มีประชากรรวม 6,531 คน แยกเป็น ชายจำนวน 3,242 คน หญิงจำนวน 3,289 คน จำนวนครัวเรือน 1,535 ครัวเรือน ความหนาแน่นของครัวเรือน 150 ครัวเรือน/ตารางกิโลเมตร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 4,926 คน จำนวน 2 เขตการเลือกตั้ง (ตั้งหน่วยเลือกตั้ง 9 หน่วยเลือกตั้ง)

8. เทศบาลตำบลหุดคำ

8.1 ลักษณะพื้นที่

โดยประมาณ จำนวน 33.90 ตารางกิโลเมตร หรือ จำนวน 19,369 ไร่

8.2 ด้านการเมือง -- การบริหาร

- | | | | |
|------------------------------|-------|----|----|
| 1) สมาชิกสภาเทศบาลตำบลหุดคำ | จำนวน | 26 | คน |
| 2) ผู้พิพากษา ประจําศาล | จำนวน | - | คน |
| 3) อนุประจํา | จำนวน | 1 | คน |
| 4) มีชัยศึกษา | จำนวน | 1 | คน |
| 4) ประถมศึกษา | จำนวน | 24 | คน |
| 5) พนักงานเทศบาลตำบล/ลูกจ้าง | จำนวน | 35 | คน |

9. เทศบาลตำบลศรีวิไล

9.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลศรีวิไล มีพื้นที่ทั้งสิ้น 93.28 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบลศรีวิไล มีจำนวน 12 หมู่บ้าน

9.2 ประชากร

จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลศรีวิไล แยกเป็น ชาย 5,362 คน หญิง 5,532 คน จำนวนครัวเรือน 2,664 ครัวเรือน

9.3 ด้านการเมือง – การบริหาร

1) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	18	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	2	คน
3) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	25	คน
4) พนักงานจ้างทั่วไป	จำนวน	42	คน

10. เทศบาลตำบลศรีพนา

10.1 ลักษณะพื้นที่

ตั้งอยู่ในเขตตำบลเชกา อำเภอเชกา จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ทั้งหมด 6.1 ตารางกิโลเมตร ควบคุม 1 ตำบล 7 หมู่บ้าน

10.2 ประชากร

มีประชากรทั้งสิ้น 7,097 คน แยกเป็น ชาย 3,571 คน หญิง 3,571 คน จำนวนครัวเรือน 1,852 ครัวเรือน

10.3 ด้านการเมือง การบริหาร

1) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	22	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	14	คน
3) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	34	คน
4) พนักงานทั่วไป	จำนวน	25	คน
รวม	จำนวน	95	คน

11. เทศบาลตำบลโพนสา

11.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลโพนสาอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอท่าบ่อ ตามถนนทางหลวงแผ่นดินสายท่าบ่อ – หมอทองห้อง ไปทางทิศตะวันตกประมาณ 3 กิโลเมตร มีพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร

11.2 ประชากร

มีประชากรจำนวนทั้งสิ้น 4,024 คน โดยแยกเป็น เพศชาย 1,986 คน เพศหญิง 2,038 คน 1,061 ครัวเรือน อัตราความหนาแน่นของประชากร 1 คน ต่อ 244 ตารางเมตร

11.3 ด้านการเมือง – การบริหาร

อัตราค่าตั้งเจ้าหน้าที่ยัน วันที่ 1 มิถุนายน 2549 มีจำนวนทั้งสิ้น 75 คน โดยทั้งหมดเป็น

1) พนักงานเทศบาลสามัญ	จำนวน	18	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	6	คน
3) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	20	คน
4) ลูกจ้างทั่วไป	จำนวน	17	คน
5) ลูกจ้างรายวัน	จำนวน	14	คน

12. เทศบาลตำบลท่ากวด

12.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลท่ากวด ประกอบด้วย ๒ ตำบล หมู่บ้านจำนวน 16 หมู่บ้าน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 1,949 ครัวเรือน

12.2 ประชากร

ประชากรทั้งหมดจำนวน 7,227 คน

12.3 ด้านการเมือง การบริหาร

โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล เทศบาลตำบลท่ากวด มีการแบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็นดังนี้

1. ฝ่ายข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย

1.1 นายกเทศมนตรีตำบลท่ากวด

1.2 รองนายกเทศมนตรีตำบลท่ากวด 2 ท่าน

1.3 ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีตำบลท่ากวด

1.4 เลขานุการนายกเทศมนตรีตำบลท่ากวด

2. ฝ่ายพนักงานเทศบาล ประกอบด้วยส่วนราชการ 7 ส่วนดังนี้

2.1. สำนักปลัดเทศบาล

2.2. งานกองคลัง

2.3. กองช่าง

2.4. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

2.5. กองวิชาการและแผนงาน

2.6. กองการศึกษา

2.7. กองสวัสดิการและสังคม

13. เทศบาลตำบลบึงกาฬ

13.1 ลักษณะพื้นที่

พื้นที่ เขตเทศบาลตำบลบึงกาฬมีพื้นที่ 1.18 ตารางกิโลเมตร หรือ 7,37.5 ไร่

13.2 ประชากร

มีประชากรตามสถิติการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2549
จำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,823 คน แยกเป็นชาย 2,382 คน หญิง 2,441 คน

13.3 ด้านการเมือง-- การบริหาร

1) นายกเทศมนตรี

2) รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน

3) จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 12 คน

14. เทศบาลตำบลดศรีเชียงใหม่

14.1 ลักษณะพื้นที่

ลักษณะพื้นที่เทศบาลตำบลดศรีเชียงใหม่มีลักษณะคล้ายสี่เหลี่ยมคางหมูยาวไป
ตามแม่น้ำโขง

14.2 ด้านการเมือง- การบริหาร

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

1) พนักงานเทศบาลสามัญ จำนวน 30 คน

2) ลูกจ้างประจำ จำนวน 13 คน

3) พนักงานชั่วคราว จำนวน 30 คน

4) ลูกจ้างรายวัน จำนวน 24 คน

15. เทศบาลตำบลโพธิ์พิสัย

15.1 ลักษณะพื้นที่

สำนักงานเทศบาลตำบลโพธิ์พิสัย ตั้งอยู่หมู่ที่ 13 ตำบลชุมพล บ้านเลข
โพธิ์พิสัย อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครในระะยะทาง 661 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากศาลา
กลางจังหวัดหนองคาย ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212
(หนองคาย- บึงกาฬ) เป็นระยะทาง 45 กิโลเมตรพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์พิสัยมีทั้งสิ้น
จำนวน 0.594 ตารางกิโลเมตร

15.2 ประชากร

ประกอบด้วยคนสัญชาติไทยเป็นส่วนมาก ที่เหลือเป็นคนสัญชาติญวนอพยพ และคนต่างด้าว จำนวนประชากรในเขตเทศบาลตำบลชุมพล สถิติทะเบียนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2547 มีทั้งสิ้น 2,932 คน เป็นชาย 1,462 คน เป็นหญิง 1,470 คน จำนวนบ้านเรือน 967 หลังคาเรือน

16. เทศบาลตำบลไช้พิสัย

16.1 ลักษณะพื้นที่

เทศบาลตำบลไช้พิสัย ตั้งอยู่ในตำบลไช้พิสัย จังหวัดหนองคาย มีระยะห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 90 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 8.84 ตารางกิโลเมตร โดยครอบคลุมพื้นที่ 6 หมู่บ้าน

16.2 ประชากร

ในเขตเทศบาลมีประชากรทั้งหมด 6,706 คน แยกเป็น ชาย 3,338 คน หญิง 3,368 คน จำนวนครัวเรือน 1,940 ครัวเรือน (ข้อมูลตามสถิติทะเบียนราษฎร ณ เดือน พฤษภาคม 2550)

16.3 ด้านการเมือง การบริหาร

โครงสร้างการบริหาร ปัจจุบันเทศบาลตำบลไช้พิสัย แยกส่วนราชการบริหารออกเห็น ดังนี้

(1) สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่ประชาชนเลือกตั้ง มีหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ ควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไช้พิสัย จำนวน 12 คน

(2) นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

ส่วนการบริหาร ประกอบด้วย

1) พนักงานสามัญ	จำนวน	20	คน
2) ลูกจ้างประจำ	จำนวน	10	คน
3) พนักงานจ้าง	จำนวน	30	คน
4) พนักงานทั่วไป	จำนวน	22	คน
5) พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	8	คน

17. เทศบาลตำบลโพธิ์ชัย

17.1 ลักษณะพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ชัย ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 1 บ้านหนอง ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย ซึ่งอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองหนองคายประมาณ 8 กิโลเมตร เนื้อที่ มีทั้งหมด 35 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 21,875 ไร่ จำนวนหมู่บ้าน 8 หมู่

17.2 ประชากร

จำนวนประชากร 6,010 คน แยกเป็น ชาย 3,985 คน หญิง 3,025 คน จำนวน 1,526 ครัวเรือน

5. การบริหาร

5.1 ความหมายของการบริหาร

คำว่า การบริหาร ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Administration และทงใช้คำว่า Management ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการบริหารหรือการจัดการนี้ ได้มีการศึกษาและรวบรวมขึ้นเป็นระบบ มีการค้นคว้ารวบรวมขึ้นเป็นทฤษฎีได้ เห็นได้ว่าการบริหารจึงเป็นศาสตร์ เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Administration Science หรือ management Science สำหรับคำว่า การบริหารนี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้มาก ดังต่อไปนี้

สมพงศ์ เกษมสิน (2531 : 6) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการนำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

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

ธีระ รุญเจริญ (2542 : 8) อธิบายว่า การบริหาร คือ การดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมของกลุ่มคนในองค์การที่ทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า การบริหาร คือ การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดนั่นเอง และจากคำจำกัดความข้างต้นนี้จะเห็นว่า การบริหารก็คือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และสามารถสรุปเป็นหลักการได้ว่า

- 1) ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้น ต้องมีการกำหนด วัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด
- 2) ต้องมีคนทำงาน คนซึ่งทำงานนี้จะต้องมีการทำงานร่วมกัน ดังนั้น คนจึงเป็นส่วนอันสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน
- 3) ต้องมีทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมี ทรัพยากรอื่นที่สำคัญ ได้แก่ เงิน (Money) วัสดุ (Material) วิธีการ (Method) ในการทำงาน
- 4) ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงาน เป็นต้นว่า การจัดสายการ บังคับบัญชา การกำหนดระเบียบ วิธีการทำงาน เพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น และ บรรลุวัตถุประสงค์

5.2 ทรัพยากรบริหาร

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่าทรัพยากรที่เป็นปัจจัยเข้าตั้งอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการบริหารจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่นี้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ดังนี้ (เนพพจน์ เกษมสิน. 2531 : 7-9)

5.2.1 ด้านบุคลากร (Man) คนหรือบุคลากรเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือ บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสิทธิภาพที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่จะได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้ บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงมีวิธีการประเมินผลการทำงาน อย่างมีคุณภาพอีกด้วย

5.2.2 ด้านงบประมาณ (Money) งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออก ในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณถือเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้ว ในการบริหารงบประมาณนั้น รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้ งบประมาณ แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การของงบประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผล การใช้งบประมาณ

5.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินงานที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

5.2.4 ด้านการบริหารจัดการ (Management) ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์กร เช่น ถ้าเป็นองค์กรของรัฐก็จะเน้นในเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์กรเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

สรุปได้ว่า ทรัพยากรบริการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากรการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์กรใดใช้ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์กรใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรนั้นจะล้มเหลวและอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

5.3 วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหาร ทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือที่เรียกว่า "วิธีการบริหารตามสถานการณ์" (Situational of Contingency Approach) ซึ่งมีวิธีการ 3 วิธีดังนี้ (ธงชัย สัมติวงษ์, 2537 : 70-71)

5.3.1 วิธีการบริหารแบบการตัดสินใจ (Decisional Approach) การบริหารงานแบบนี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือ เป็นการตัดสินใจเชิงปริมาณ วิธีการนี้ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวความคิดนี้คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับ

การตัดสินใจและการทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องทำการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกแนวระบอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาธารณภาพของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ ที่จะออกมา วิธีการที่กล่าวมานี้จึงเป็นวิธีที่ให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจและระบบต่าง ๆ เป็นสำคัญ (Decision and System Centered)

5.3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive Approach) ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์การมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อให้ที่จะมีความสามารถในการที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้องค์การมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอด และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรที่เข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในและที่เกิดขึ้นจากภายนอกในด้านหนึ่งผู้บริหารจะพยายามปรับภาวะการณณ์ที่เปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกิน ไปให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสมเพื่อรักษามิให้ความสัมพันธ์ที่สมดุลอย่างดีที่มีอยู่ต้องเสียไปในขณะที่เดียวกันกับที่อีกด้านหนึ่งก็พยายามมิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโตโดยสิ้นเชิง

5.3.3 การบริหารตามสถานการณ์ (Situational Approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ ช่วยให้การเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือคือจุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational Thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้นๆ ผู้บริหารควรใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้องค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุดได้ ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่อช่วงเวลาก่อสร้างสมประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อย ๆ พิจารณาเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ใช้อย่างช้า ๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับสถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลาคึกคักหาความชำนาญทางด้านศิลปะการบริหารงานจึงจำเป็นน้อยลง การเข้าสู่สถานการณ์ได้ในทันทีย่อมทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แม้จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะลิดรบกพร่องในตัวมันเอง

กีฬาไม่ ตรงข้ามวิธีการบริหารตามสภาพการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็น เครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกัน และ นอกจากนี้ยังช่วยเห็นถึงความสัมพันธ์ที่ต่อกันของเจ้าหน้าที่ทางกรบริหารทั้งหลาย มากกว่า ที่จะปล่อยให้มีการศึกษาค้นคว้าแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

5.4 บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทหลัก ๆ ที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงในองค์การหลายบทบาท ตัวกันบางครั้งก็ต้องเป็นผู้คอยให้กำลังใจหรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็ต้องเป็น ตัวแทนของผู้ใต้บังคับบัญชาในการพูดจาติดต่อกับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ ยังอาจ ต้องคอยประสานงานกับผู้บริหารคนอื่น ๆ หรือกับเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการต่าง ๆ รวมไปถึงการ ไปเข้าร่วมประชุมงานสังคม คอยแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และการฟัง รายงานความก้าวหน้าของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่นอกขอบเขตงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจมีการแยกแยะแตกต่างกันไป ทั้งนี้สุดแต่ทัศนะของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตาม บทบาท 10 ประการของนักบริหาร มี ดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2537 : 76-77)

5.4.1 เป็นตัวแทนของกิจการ (Figurehead) คือ การเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้า ของกิจการ ซึ่งในการนี้ ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย หรือเป็นประธาน ในงานพิธีต่าง ๆ เช่น การรับแขกพิเศษที่มาเยี่ยมบริษัท เป็นประธานในพิธีแจกรางวัลประจำปี การเป็นผู้กล่าวชมเชยแก่พนักงานผู้เกษียณอายุ เป็นต้น

5.4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือบทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำและจูงใจ ผู้ใต้บังคับบัญชามำเอง

5.4.3 เป็นผู้ประสานกับฝ่ายอื่น (Liaison) คือ บทบาทในการเป็นผู้ประสานกับ บุคคลภายนอกองค์กร โดยเฉพาะกับบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน เช่น กับสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ในเวลาเดียวกันพร้อมทั้งสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับภายนอก ก็จะมีการติดต่อกับเพื่อน ร่วมงานที่อยู่ในฝ่ายอื่น ๆ เพื่อที่จะให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

5.4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) นั่นคือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตาม รับฟังข่าวสารข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ กิจการภายใน และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการคอยติดตาม แนวโน้มและคอยเรียนรู้ทำความเข้าใจกับแนวความคิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย รวมทั้งการคอย ประดิษฐ์ข้อข่าวข้อมูลที่ไต่ขึ้น ได้ฟัง มาจากแหล่งภายนอกให้เป็นเค้าโครงและรูปร่างที่ชัดเจน ขึ้นด้วย

5.4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการคอยแจกจ่ายข้อมูลที่ได้รับมาจากสมาชิกภายนอกองค์กรให้กับสมาชิกขององค์กร เช่น การจัดประชุมชี้แจงให้แกพนักงานภายหลังจากการออกเยี่ยมลูกค้า เป็นต้น

5.4.6 การเป็นโฆษก (Spokesman) คือ การเป็นตัวแทนให้กับองค์กรในการให้ข่าวและข้อมูล เมื่อผ่านข่าวสารข้อมูลไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น การออกไปเป็นผู้กล่าวสุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์ เป็นต้น

5.4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยมีการติดตามดูช่องทางโอกาสต่าง ๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

5.4.8 เป็นผู้แก้ไขใญ่เหตุยุ่งยาก (Disturbance Handler) คือ การลงไปปรับบทแก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้น รวมทั้งใญ่เหตุที่มีใญ่คาดคิดมาก่อนให้ลุ้ลวงไปในทางใญ่ดี

5.4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource Allocator) คือ รับผิดชอบในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาและใญ่การอนุมัติงบประมาณต่าง ๆ และรวมถึงการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ด้วย

5.4.10 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทนขององค์กรในการเจรจาเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใญ่สมาคมการค้า

5.5 หน้าที่ในการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 79-82) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหาร 5 ประการ ดังนี้

5.5.1 การวางแผน (Planning) การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิธืทางที่จะปฏิบัติไว้ล่วงหน้า (Predetermine a Course of Action) ซึ่งทำให้เกิดผลใญ่ตามต้องการ

การวางแผนขององค์กรต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับการคิดพิจารณา (Thinking) ถึงอนาคตขององค์กรจากปัจจุบันสัมพันธ์ไปถึงเรื่องราวในอนาคต ที่จะเป็นผลกระทบต่อองค์กรวางแผน มีสาระสำคัญอยู่ที่ใญ่กระบวนการคิดที่ใญ่ต้องครบคลุมใญ่เป็นสาระใญ่ในทุกแง่ทุกมุม เพื่อให้ใญ่ได้มาซึ่งกลยุทธ์ (Strategy) แก่ใญ่รับการทำงานใญ่ที่ใญ่ต้องกระทำและการกำหนดวิธืการสัมพันธ์ที่ใญ่เป็นที่ใญ่เสริมใญ่ให้องค์กรใญ่ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายใญ่ได้

ใญ่ในการดำเนินการวางแผนใญ่เริ่มแรกสุดจะใญ่ต้องใช้ดุลยพินิจ เพื่อให้ใญ่ได้คำตอบที่ชัดเจนใญ่ว่าองค์กรใญ่ต้องการที่ใญ่จะทำใญ่อะไร ให้ใญ่ได้ใญ่อะไร หรือใญ่ต้องการใญ่ให้องค์กรใญ่เป็นใญ่อย่างไร เมื่อใญ่สิ้นสุดถึงระยะใญ่ใดระยะใญ่หนึ่งใญ่ที่ใญ่คาดคิด หรือใญ่สืบใญ่ก็ใญ่ถือการกำหนดวัตถุประสงค์หรือใญ่เป้าหมาย (Objectives of Goals) ขององค์กรใญ่ันเอง จากใญ่ันใญ่จะพิจารณาใญ่กำหนดใญ่สิ่งใญ่ที่ใญ่จะเป็น จะใญ่ต้องกระทำใญ่ที่ใญ่ดีใญ่ที่สุด เพื่อให้ใญ่สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ใญ่ที่ได้กำหนดใญ่ไว้ใญ่แล้วใญ่ัน การวางแผน

จึงมีความหมายในรูปของการคิดที่จะเป็น ต้องประกอบด้วยกรมองการณ์ไปข้างหน้า การคาดการณ์ถึงสภาพความเป็นไปของสภาพแวดล้อม คาดคะเนถึงความต้องการและสภาพเหตุการณ์ต่าง ๆ จนกระทั่งสามารถสรุปขึ้นเป็นแผนการกระทำที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว

หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ ที่อาจสรุปสนับสนุนไว้ได้ดังนี้ คือ

ก) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางการทำงาน ในอนาคตขององค์การ ซึ่งเปรียบได้กับเป็นการเลือกหนทางชีวิตขององค์การก็ว่าได้

ข) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคิดที่ต้องใช้เหตุผลคิดให้ถูกต้องที่สุดเพื่อกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร หรือต้องกระทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้สามารถนำเรื่องคมไปให้หมายต่าง ๆ ได้

ค) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา กำหนดวิธีการแบ่งสรรการใช้ทรัพยากร และสิ่งที่จะต้องกระทำต่าง ๆ

ง) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการที่จะใช้ประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นต่าง ๆ ที่กำลังพยายามทำอยู่นั้น

ด้วยเหตุผลที่กล่าววางแผนต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือ เกี่ยวข้องกับการเลือกจุดมุ่งหมายของการกระทำ การเลือกวิธีที่จะกระทำ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การที่ได้ลงทุนมา และมีมาตรการ ที่จะคอยกำกับดูแลให้มั่นใจได้เสมอว่าสิ่งที่กำลังกระทำอยู่นั้นเหมาะสมที่สุดเสมอเหล่านั้น ประกอบกันเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความสามารถในการคิดอย่างสมเหตุและเป็นสาระที่มีประโยชน์ การวางแผนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง และกระทำได้ยาก และต้องใช้เวลามาก เพราะในกระบวนการคิดวางแผนนั่นเอง โอกาสที่จะผิดนั้นมีมาก จึงอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดหลายทางด้วยกัน เช่น การมองข้ามหรือมองไม่เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัจจัยหรือสาระสำคัญบางอย่าง ซึ่งอาจมองได้ไม่ทั่วถึง การจำกัดด้วยเวลาที่เร่งรัดให้ต้องตัดสินใจ หรือความยากลำบากของการคาดการณ์เรื่องในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยในสภาพแวดล้อมที่มักจะมิได้อยู่เสมอมิได้ขาด ทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงที่นึกถึงได้ และนึกไม่ถึงว่าจะเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

5.5.2 การจัดองค์การ (Organizing) การจัดองค์การ หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ในการจัดองค์การนี้ จะเริ่มต้นด้วยการพิจารณากำหนดให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องกระทำ เพื่อให้ผู้บริหารมีความผสมงนที่ได้วางไว้ จากเป้าหมายและแผนการทำงานต่าง ๆ ผู้บริหารย่อมจะทราบได้ว่ามีกิจกรรมอะไรบ้างมากน้อยแค่ไหน และมีลักษณะอย่างไรที่จะต้องทำ จากนั้นผู้บริหารจึงต้องดำเนินการจัดเตรียมกิจกรรมหรืองานที่จะต้องทำเหล่านี้ให้เป็นกลุ่มงานต่าง ๆ งานใดที่เหมือนกันก็จะรวมเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มเดียวกัน เพื่อบอกหมายให้แก่ผู้บริหารแต่ละคน พร้อมทั้งทำการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ให้เพื่อใช้สำหรับการทำงานที่ได้มอบไว้รับผิดชอบทำ และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการจัดให้มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างกลุ่มกิจกรรมที่แบ่งแยกกันที่ทำงาน เพื่อเป้าหมายหรือแผนงานอันเดียวกัน เรื่องทั้งหมดนี้ก็คือความพยายามในการกำหนด “ลักษณะในโครงสร้างขององค์การ” (Organization Structure) ขึ้นเพื่อช่วยเป็นเครื่องมือสำหรับการทำงานขององค์การ การจัดองค์การดังกล่าวนี้จะต้องกระทำได้เหมาะสมถูกต้อง และสามารถอำนวยความสะดวกให้คนที่อยู่ในองค์การเดียวกันที่ต่างฝ่ายต่างทำงานให้ได้ทราบถึงขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และสามารถทำงานร่วมกับฝ่ายอื่น ได้อย่างดี

วิธีการดำเนินการจัดองค์การขององค์การใด ๆ ก็ตาม จะเห็นได้ในลักษณะเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ จะต้องมีการแบ่งแยกงานออกเป็นกลุ่ม ๆ และรวมเอากิจกรรมที่เหมือนกันเป็นประเภทเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ๆ ต้องทำการมอบหมายงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน และขณะเดียวกันก็ต้องจัดให้มีการประสานงานกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดด้วย

ในกรณีขององค์การธุรกิจ กิจกรรมตามเป้าหมายและแผนงานที่ทำการผลิตสินค้าเพื่อขายหากำไรนั้น กิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ก็มักจะประกอบด้วยงานที่แบ่งเป็นกลุ่มงานผลิต งานขาย งานจัดซื้อ งานบัญชี และการเงิน และงานบริหารบุคคล เป็นต้น

กลไก และหลักสำคัญของการจัดองค์การที่ผู้บริหารทุกคนต้องคำนึงถึงเสมอก็คือ ด้วยเป้าหมายที่สูงขึ้น และเงินงนใหญ่ที่มากขึ้นที่ต้องอาศัยคนและความชำนาญงานด้านต่าง ๆ มากขึ้นนั้น ๆ สิ่งที่จะต้องทำก็คือ การแบ่งงานกันทำตามถนัด ทั้งในแง่แบ่งตามแนวอนตามหน้าที่งาน (เช่น งานผลิต งานบัญชี และการเงิน) และแบ่งตามแนวตั้งตามขนาดความสามารถ (เช่น ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และต่ำ) เพื่อให้เกิดผลดีของประหยัดและประสิทธิภาพหลักของการแบ่งงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ไปทำการกระษายงานหรือมอบหมายงานออกไป จึงเป็นสิ่งทีหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เพื่อมิให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่รับมอบหมายงานไปทำผิดวัตถุประสงค์ หรือขัดแย้งชั้นซ้อนกับฝ่ายอื่น การกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และ

ความสัมพันธ์ที่ชัดเจนของทุกฝ่าย จึงเห็นถึงจำเป็นและด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ที่คาดคิดไว้ใน
 นั้นแปลว่านั่นแท้จริงก็คือ การสำเร็จผลตามเป้าหมายอันเดียวกันนั่นเอง ผู้บริหารขององค์กร
 จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลของการให้มีการประสานงาน (Coordination) อยู่เสมอ ตลอดเวลา
 สิ่งที่ต้องจัดขึ้นตามกระบวนการจัดองค์กร ซึ่งย่อมมีความมุ่งหมายเหล่านี้ให้เห็นพื้นฐานของการ
 พิจารณาอยู่ด้วยตลอดเวลา

5.5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หน้าที่ในการจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่
 การคัดเลือก และบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่ง
 ต่าง ๆ ภายในองค์กร หน้าที่นั้นจะเป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากหน้าที่ของจัดองค์กร โดยตรง
 กล่าวคือ ด้วยการจัดองค์กรหน้าที่ตำแหน่งงานต่าง ๆ จะถูกระบุ และกำหนดไว้ให้เห็นถึง
 ขอบเขต และความยากง่ายของงานในแต่ละตำแหน่ง และการหวังให้งานทุกอย่างขององค์กรมี
 ทางบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องการคนงานที่มีความรู้ ความสามารถพร้อมตามความจำเป็น
 สุดแล้วแต่ความยากง่ายของงานแต่ละประเภท ผู้บริหารย่อมต้องจัดการตามหน้าที่ประการนี้
 ด้วยการจัดทำงานแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ประเมินกำลังคนที่มียู่แล้ว และ
 ดำเนินการคัดเลือกหาบุคคลที่มีความเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำคนให้เข้าใจ
 ถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงาน เพื่อให้สามารถทำงาน ได้ดียิ่งขึ้น

หน้าที่การจัดคนเข้าทำงานนี้ นับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการ
 ทำงานในอนาคต ทั้งนี้ เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับความรู้
 ความสามารถของคนงาน ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการตั้งการจะเป็นไปได้ราบรื่น
 เพียงใดก็ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกัน ดังนั้น การมุ่งสนใจให้
 มีความพร้อมเพียงในด้านกำลังคน จึงเท่ากับเป็นการประกันให้องค์กรมีทางบรรลุผลสำเร็จ
 ตามเป้าหมายใดส่วนหนึ่ง การมีคนที่ล้นมือให้องค์กรมีทางได้ประโยชน์จากการช่วย
 คิดริเริ่ม การร่วมมือและการได้ประสิทธิภาพในงานที่เข้าปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญของการบริหารที่จัดคนเข้าทำงานนี้ จะอยู่ที่การจัดคนเข้าทำงาน
 ในตำแหน่งงานบริหาร ทั้งนี้ เพราะงานในตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้น เป็นงานยากที่มี
 ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อจากผู้บริหารชั้นสูงและต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหาร
 (Managerial Skills) ด้วย ด้วยความจำเป็นดังกล่าว และโดยเฉพาะการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มี
 คุณสมบัติดังกล่าวนี้เห็นเรื่องเฉพาะที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ ผู้บริหารทุกคนจึง
 จำเป็นต้องให้ความสนใจต่อหน้าที่ดังกล่าวนี้เกินอันมาก

5.5.4 การสั่งการ (Directing) การสั่งการ หมายถึง ความพยายามที่จะให้กรกระทำ การต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เดินไปในทางที่ส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ ต้องการ

การสั่งการนี้ มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติตนเป็นผู้นำที่ มีความสามารถ รู้จักวิธีในการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชา (Guiding and Supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเดิน ไปตามที่ต้องการมากที่สุด หน้าที่หลายด้านที่จะต้อง ปฏิบัติในการสั่งการก็คือ ผู้บริหารทุกคนจะต้องรู้จักทำการมอบหมายงาน (Delegate) ได้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคน และสามารถกระตุ้นให้สอดคล้องและเข้ากันได้เป็นอย่างดี และรวมตลอดถึงมีศิลปะในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความคิดริเริ่มและอุทิศกำลังแรง กำลังความคิดให้ประ โยชน์ต่องานขององค์การ และการรู้จักวิธีการขจัดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ด้วย

แม้ว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับการสั่งการดังที่กล่าวมานี้ จะดูเป็นเรื่องง่ายก็ตามแต่ วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งการ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและ จำต้องอาศัยศิลปะในการจัดการเข้าช่วยเป็นอันมาก หลักและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จำต้องมีการ นำมาปรับให้ใช้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ผลที่ได้จึงจะเป็น ไปตามที่หวัง เอาไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำ (Leadership) ที่เหมาะสม และจะต้องเข้าใจถึงเรื่องราวที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล (Human Behavior) เป็น อย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Skills) อยู่ไม่น้อย ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Sciences) จึงเป็นพื้นฐานที่ สำคัญ ไม่แพ้ความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ เหตุผลก็เพราะตลอดกระบวนการของการบริหารงาน ผู้บริหารจำต้องเกี่ยวข้องกับคนอยู่เสมอมิได้ขาดและคนก็เป็นปัจจัยที่มีโอกาสผันแปร ไปในทาง ต่าง ๆ ได้มากกว่าปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เป็นต้น

มีผู้กล่าวเสมอว่า คนเป็นหัวใจของความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ซึ่งก็เป็น คำกล่าวที่เหตุผลสนับสนุนอยู่อย่างชัดเจน ปัญหาของผู้บริหารในหน้าที่ของการสั่งการจึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถจัดการ และสั่งการตัวคนในขณะที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ปฏิบัติไปใน ทิศทางที่ส่งเสริมให้องค์การประสพผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สูงสุดได้

5.5.5 การควบคุม (Controlling) การควบคุม คือ การบังคับหรือกำกับให้การ ทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนในการจัดการงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ได้นั้น

เพื่อที่จะให้แน่ใจได้ว่า การลงทุนเพื่อประกอบกิจการจะไม่สูญเปล่า และเพื่อให้มีการระมัดระวังป้องกันมิให้เกิดการสูญเสีย ผู้บริหารจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมงานของตนเองอยู่เสมอ การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมของผู้บริหารนั้น เริ่มแรกสุดผู้บริหารจะต้องทำการจัดระบบการรายงาน (Reporting System) เพื่อให้สำหรับการควบคุมขึ้น โดยต้องพิจารณากำหนดว่าข้อมูลหรือตัวเลขใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุมบ้าง จากนั้นก็จะต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขึ้น เพื่อใช้วัดผลการทำงานในการดำเนินการควบคุมวิธีการก็คือ ทำการวัดผล การดำเนินงานที่ทำไป เพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้บริหารสามารถทราบถึงข้อเสียของงานที่ได้ทำไปแล้ว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการที่จะได้ทราบถึงปัญหาและดำเนินการแก้ไขสิ่งที่แตกต่างกันจากแผนได้ ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดความแน่ใจได้ว่างานที่ทำต่อ ๆ ไปนั้น มีทางที่จะสำเร็จตามแผนได้ แม้ว่าได้การปฏิบัติงานวางแผนจะต้องนำเกณฑ์การควบคุมก็ตาม แต่การมีการวางแผนแต่เพียงอย่างเดียว และตรงตามเวลา ตามแผน ซึ่งได้คาดการณ์ไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเสียหายจะไม่เกิดขึ้น ผู้บริหารทุกคนจึงจำเป็นต้องติดตามควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทราบได้ว่างานที่เป็นไปไปตามแผนที่ได้วางไว้หรือไม่ และจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้าง

ในสมัยก่อนงานทางด้านควบคุมนี้ มักจะต้องทำการแก้ไขสิ่งใดบ้าง วัดได้ง่าย และชัดเจนเท่านั้น เครื่องมือที่ใช้ควบคุมส่วนใหญ่ มักจะประกอบด้วยตัวเลขงบประมาณ ค่าใช้จ่าย บันทึกต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบผลงาน และบันทึกเกี่ยวกับเวลาที่เสียไป ทั้งที่เกิดจากคนและเครื่องจักร เป็นต้น แต่เครื่องมือที่ใช้ควบคุมเหล่านี้ จะสามารถใช้วัดผลงานเฉพาะในส่วนที่สามารถเห็น ได้อย่างชัดเจนไม่ผิดไปตามแผนที่ทำนั้น แต่โดยที่ในความเป็นจริงสิ่งที่ผู้บริหารต้องการวัดหรือควบคุมก็คือผลงานที่ได้ทำไปและผลงานดังกล่าวนี้ ถ้าครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกด้านแล้วก็คือ ผลงานที่เกิดจากการกระทำของคนรวมอยู่ด้วย ซึ่งบางอย่างอาจจัดให้เห็นโดยชัดเจนได้ยากเช่น ความตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ที่ต้องรับผิดชอบให้ดูว่างไป ประสิทธิภาพในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในหน้าที่งานของคน เหล่านี้ล้วนแต่เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องควบคุมด้วยเช่นกัน ดังนั้น ที่ถูกต้องแล้วปัญหาของการควบคุมจึงควรอยู่ที่ตัวคนเป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ ต้องกำหนดให้คนงานต้องรับผิดชอบต่อผลแตกต่างที่เกิดขึ้นในทางไม่ดีจากการปฏิบัติงานของตน และจำเป็นที่คน ๆ นั้น จะต้องทำการปรับปรุงการทำงานของตนให้ดีขึ้นด้วย ดังนี้ ความสมบูรณ์ครบถ้วนต้องการควบคุม จึงควรอยู่ที่การควบคุมคนว่าได้ทำงานไปเป็นอย่างไรบ้างมากกว่า

จากการพิจารณาเรื่องปัญหาของการควบคุมว่า อยู่ที่การควบคุมการทำงานของตัวบุคคลนั่นเอง หน้าที่ในการควบคุมจึงควรรวมถึงการควบคุมพฤติกรรมในหน้าที่งานของคนงานด้วย การใช้ระบบการให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่แยกแยะออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ถ้าหากจะพิจารณาขอบเขตของสิ่งที่ผู้บริหารต้องเกี่ยวข้องแล้ว หน้าที่ในการบริหารของผู้บริหารทุกคนจะเกี่ยวกับการจัดการ (Manage) 3 อย่าง คือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด หรือนั่นก็คือ การจัดองค์การเพื่อให้มีการจัดแบ่งกิจกรรม ทรัพยากรและสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน และการจัดการเกี่ยวกับคน นั่นคือ การจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม การสั่งการเพื่อให้คนงาน (หรือผู้ตาม) ทั้งกรณีรายบุคคลและกลุ่มปฏิบัติงานด้วยดีและการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายเป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุดหน้าที่ในการบริหารที่จะต้องจัดการงานสามสิ่งดังกล่าวนี้ นับได้ว่าได้ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ผู้บริหารทุกคนจะต้องเกี่ยวข้องในการบริหารองค์การทุกประเภท

5.6 หลักธรรมาภิบาล : หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบในสังคมภาครัฐ และการปกครองท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายบริหาร ฝ่ายปฏิบัติการ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้ ความสามัคคีและร่วมกันเป็นหลักก่อให้เกิดพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาภัยภัยกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและมีส่วนร่วมเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเห็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่น (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : 42-46)

ในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างไทย 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยทรงศรัทธาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของคนในชาติ ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย

4) หลักการตรวจสอบได้ ได้แก่ การปฏิบัติงานที่สามารทำให้มีการตรวจสอบได้ว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎข้อบังคับหรือไม่ ใช้ทรัพยากรการบริหารถูกต้อง มีประสิทธิภาพเพียงใด หากมีข้อผิดพลาด เป็นข้อผิดพลาดอย่างไร จะมีทางแก้ไขได้อย่างไร

5) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นใจ การตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชามติ การระดมสมอง การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยทรงศรัทธาให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

6.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2536 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามบทบาทขององค์กรในท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ผลการบริหารโดยทั่วไปอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อองค์กรดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องแล้วจะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ

อรรอดพล แก้วมนตรี (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

โยชิน ไชโยศิลป์ (2548 :บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และบุคลากรที่มีระดับการศึกษา และตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบล ในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

สมมาศ ไทศหัยวัฒนากกร (2548 :บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกชมรมเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกชมรมเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่าง

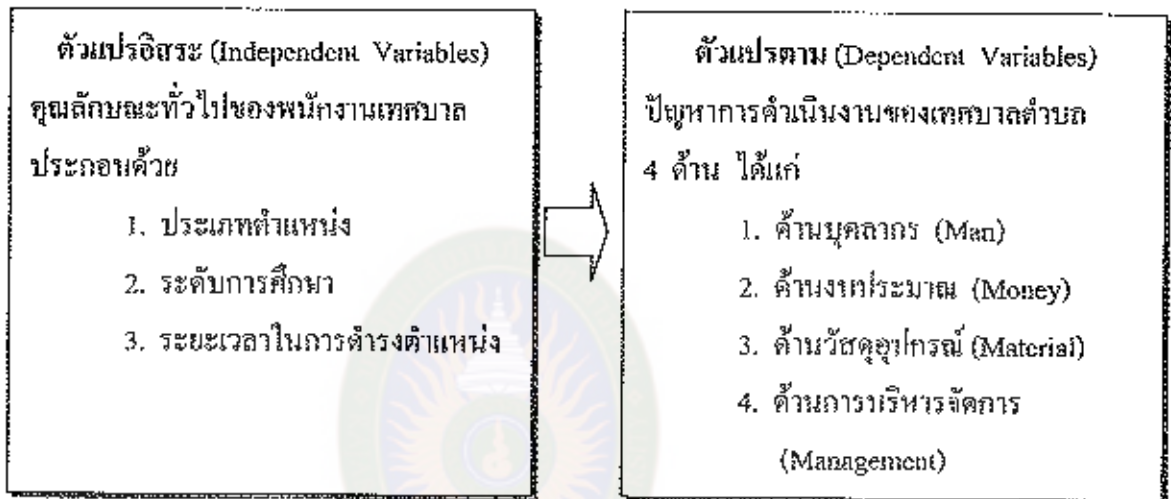
ธีรรัตน์ ชารณินธุ์ (2549 :บทคัดย่อ) ได้วิจัย ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงานด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกันต่อปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พนักงานเทศบาลที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

โรธมวส เกตรา (2550 :บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอกเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอกเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มี เพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอกเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

พรพนธิพา สมศรีดา (2550 :บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

7. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้มีทฤษฎีการกรบริหาร 4 M's (สมพงษ์ เกษมสัน. 2531 : 7) เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาล

ตำบลในจังหวัดหนองคาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY