

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลบ้านเพชร อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สามารถใช้เป็นกรอบตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการปกครอง
3. โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัย

#### แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

##### 1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น (Opinion) ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายท่าน มีความสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบสท์ (Best. 1977 : 169) กล่าวว่า ความคิดเห็นหมายถึง การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่าความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป ซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2533 : 78) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทาง วาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลครั้งนั้นการวัด ความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

เฟดจ์ เอมวงส์ (2529 : 8) สรุปว่า ความคิดเห็น หมายถึง เป็นความรู้สึกของ บุคคลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดแสดงออกโดยสถานภาพความเชื่อ พื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมเดิมของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นบุคคลอื่น อาจไม่เห็นด้วยก็ได้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้วิจัยได้สรุป ความหมายของความคิดเห็นกล่าวคือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของบุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

## 2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด - เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทาง บวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมี ความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจ ในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

2.3 จากความเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็น สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และ ประสบการณ์ 2) ความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

## 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็น เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคน ต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกัน

ออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

### 3.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้ (Oskamp. 1977 : 119-133)

3.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้น ๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.1.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึก และความคิดต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวาน เย็น หอม ซึ่งใจทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.1.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน ทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.1.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.1.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

3.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่า ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคม ในหลายประการ คือ (จำเรียง ภาพจิตร. 2536 : 248-249)

3.2.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือ กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.2.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อความสนใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มียุทธิต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ การศึกษา อาชีพ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

3.3 การที่บุคคลจะมีทัศนคติต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะต้องมีองค์ประกอบขั้นตอน ซึ่งองค์ประกอบของทัศนคติจะมีอยู่ 3 ประการ คือ (ถวิล ธาราโกชน. 2532 : 1-2)

3.3.1 องค์ประกอบทางด้านความรู้ (Cognitive component) คือ การที่บุคคลจะมีทัศนคติต่อสิ่งใดนั้นจำเป็นต้องมีความรู้ในสิ่งนั้นเสียก่อน เพื่อจะได้รู้ว่าสิ่งนั้นมีประโยชน์หรือโทษเพียงใด องค์ประกอบด้านความรู้สึก (Affective component) คือ เมื่อบุคคลมีความรู้ในสิ่งใดและความรู้นั้นมีมากพอที่จะรู้ว่าสิ่งใดมีประโยชน์ บุคคลก็จะเกิดความรู้สึกชอบหรือการตอบสนองต่อสิ่งนั้น

3.3.2 องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม (Behavioral component) คือ เมื่อบุคคลมีความรู้ในสิ่งใดสิ่งหนึ่งแล้วจะเกิดความชอบหรือไม่ชอบ และพร้อมจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งต่อสิ่งนั้น

3.4 จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบด้านพฤติกรรมเป็นผลมาจากองค์ประกอบด้านความรู้หรือความคิดเห็นและด้านความรู้สึก ความขัดแย้งระหว่างความคิดจะมีผลต่อพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ภาวะของความขัดแย้งระหว่างความคิด ความเข้าใจ เกิดขึ้นเมื่อ

- 3.4.1 บุคคลรับรู้เหตุการณ์หรือข้อมูลใหม่ซึ่งขัดแย้งกับความรู้สึกของตนเอง ได้แก่ ความเชื่อมั่น ความคิดเห็นและเจตคติ
- 3.4.2 บุคคลได้พบเหตุการณ์หรือรับรู้ข้อมูลที่ไม่คาดคิดมาก่อน
- 3.4.3 การไม่เห็นพ้องกับบุคคลอื่น ๆ ในสังคม
- 3.4.4 การบังคับให้ยอมตาม ทำให้บุคคลเกิดความขัดแย้งระหว่างความคิดกับการกระทำ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความคิดเห็นของบุคคลที่แสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในลักษณะยอมรับหรือปฏิเสธ ขึ้นอยู่กับสถานภาพ ประสบการณ์และสิ่งแวดล้อมเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

#### 4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอวิธีการวัด ดังนี้

4.1 การวัดความคิดเห็น โดยทั่ว ๆ ไปว่าจะต้องมียุทธวิธีประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำมากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่กับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นให้เลือกตอบเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative) (Best. 1977 : 171)

4.2 เราสามารถวัดความคิดเห็น ได้โดย (Hurlock. 1968 : 175)

- 4.2.1 ใช้การสังเกต โดยการสังเกตจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาในด้านต่าง ๆ
- 4.2.2 ใช้การสัมภาษณ์ โดยถามคำถามว่าชอบอะไร ไม่ชอบอะไร สนใจ

เรื่องอะไร

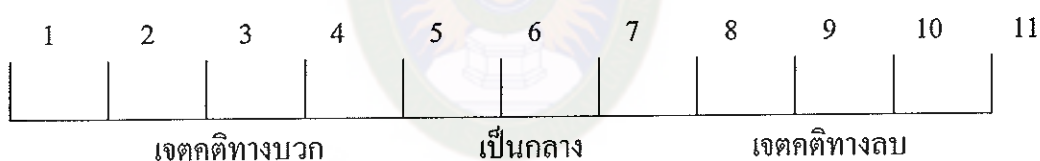
4.2.3 ใช้การสนทนา โดยการศึกษาเรื่องที่ชอบสนทนา การสนทนาจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของคนเหล่านั้น

4.2.4 ศึกษาจากข้อเขียนจากสมุดบันทึกประจำวัน จดหมาย ว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร ข้อเขียนจะเป็นการสะท้อนถึงความสนใจได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับการสนทนา

4.2.5 โดยการสอบถามถึงความปรารถนา

4.3 การวัดความคิดเห็น เป็นการแสดงออกของบุคคลโดยการพูด การเขียน หรือปฏิกิริยาใด ๆ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มากระทบความรู้สึกภายใน ซึ่งความรู้สึกภายใน ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยมและอคติ ที่มีในตัวบุคคลนั้นเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับรู้ ดังนั้นการวัดความคิดเห็นจึงสามารถวัดโดยการประมาณความรู้สึก ซึ่งมีนักจิตวิทยาสังคมได้พยายามสร้างเครื่องมือขึ้นมาวัด เป็นมาตราส่วนประมาณค่าความรู้สึกหลายท่านได้รวบรวมไว้โดยเป็นที่ยอมรับ และนิยมใช้กันมาก 5 สเกล ดังต่อไปนี้ (กมลรัตน์ หล้าสุวรรณ. 2527 : 10-13)

4.3.1 สเกลของเทอร์สโตน (The Thurstone scale) ซึ่งสร้างโดย หลุย เทอร์สโตน มีทั้งหมด 11 ระดับความรู้สึก ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 1 ระดับความรู้สึก 11 ระดับ ของเทอร์สโตน

อธิบายได้ว่า ระดับความรู้สึกแบ่งได้เป็น 11 ระดับ โดยที่ระดับที่ 1-5 เป็นเจตคติทางบวก เช่น ความรู้สึกเห็นใจ พอใจ ชอบ โดยมีระดับต่ำสุดคือ 1 ไปเรื่อย ๆ จนถึงระดับสูงสุดคือ 5 สำหรับระดับ 6 เป็นความรู้สึกกลาง ๆ ระดับที่ 7-11 เป็นเจตคติทางลบ เช่น ความรู้สึกไม่เห็นด้วย ไม่พอใจ ไม่ชอบ

ในการสร้างสเกลของเทอร์สโตน มีหลักการสร้าง 5 ประการ คือ

- 1) ข้อความต้องสั้นกะทัดรัด ได้ใจความครบถ้วน
- 2) ต้องเป็นข้อความที่ยอมรับหรือปฏิเสธได้
- 3) ข้อความต้องมีเนื้อหาตรงกับเรื่องที่จะต้องวัด
- 4) ข้อความต้องไม่คลุมเครือหรือกำกวม



5) ข้อความต้องเป็นความคิดเห็นที่เป็นไปได้จริง ๆ เกี่ยวกับเรื่อง  
ที่ต้องการวัด

4.3.2 สเกลของเร็นซิส ลิเคิร์ต (Rensis Likert) เป็นมาตราส่วนประมาณ  
ค่าที่มีชื่อเสียง เริ่มสร้างและนำมาใช้ในโดยลิเคิร์ต ซึ่งให้ชื่อมาตรวัดตัวแปรทางจิตวิทยา  
โดยทั้งหมดมี 5 ระดับความรู้สึก ดังแผนภูมิที่ 2

เห็นด้วยอย่างยิ่ง      เห็นด้วย      ไม่แน่ใจ      ไม่เห็นด้วย      ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|

แผนภูมิที่ 2 ระดับความรู้สึก 5 ระดับ ของเร็นซิส ลิเคิร์ต

จากสเกลของลิเคิร์ต จะเห็นว่าปลายทั้งสองข้างมีระดับสูงสุด แล้ว  
ลดหลั่นลงมาสู่ด้านในจนถึงตรงกลาง ซึ่งง่ายต่อการประมาณความรู้สึกและง่ายต่อการแปล  
ความหมายจากสเกล จึงเป็นที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบัน ลิเคิร์ต ใช้วิธีจัดช่องให้มีความรู้สึก  
ว่าเท่า ๆ กัน ใช้วัดความพึงพอใจ และการตัดสินใจของคนต่อวัตถุ ตามความรู้สึกพึงพอใจ

4.3.3 สเกลของโบการ์ดัส (Bogardus scale) สเกลนี้สร้างขึ้นโดย อีโมรี  
โบการ์ดัส ซึ่งเป็นสเกลที่วัดเจตคติทางด้านสังคม เรียกว่า Social distance scale โดยการสร้าง  
ข้อความขึ้นมา 7 ข้อ แล้วให้ผู้ตอบ ตอบแบบสอบถามเลือกเช็คเฉพาะข้อที่ตรงกับความรู้สึก  
ที่แท้จริงเพียงข้อใดข้อหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งข้อขึ้นไป เช่น การวัดเจตคติของคนผิวขาวที่มีต่อ  
คนผิวดำ เกี่ยวกับระดับความต้องการของบุคคลกับความสัมพันธ์ของกลุ่ม ได้แก่ ในความรู้สึก  
ครั้งแรกที่ฉันเต็มใจจะรับคนผิวดำเข้าเป็นสมาชิกในกลุ่ม คือ

- 1) โดยการแต่งงาน
- 2) เพราะคนผิวดำเป็นเพื่อนของสมาชิกในกลุ่ม
- 3) เป็นเพื่อนร่วมงานหรือเป็นเพื่อนบ้าน
- 4) เป็นลูกจ้าง
- 5) เป็นประชาชนชาวอเมริกันด้วยกัน
- 6) เป็นแขกผู้มาเยือน
- 7) จะไม่ยอมรับให้เข้าประเทศหรือเนรเทศออกนอกประเทศ

4.3.4 สเกลของออสกู๊ด ซูไซ และแทนเนนบวม (Osgood, Suci and  
Tannenbaum) สเกลที่ใช้ความหมายของคำที่แตกต่างกัน เป็นสเกลที่ใช้คำหรือวลีที่มี

ความหมายตรงกันข้ามเป็นคู่ๆ มีสเกลประมาณความรู้สึก 7 ระดับ ในแต่ละคำหรือวลีนั้น แบ่งการวัดเจตคติ เป็น 3 ด้าน คือ

1) สเกลการประเมินผล (Evaluative scale) เป็นการวัดด้านการประเมินผลความรู้สึก เช่น ดี - เลว ขม - หวาน

2) สเกลที่แสดงถึงพลัง (Potency scale) เป็นการวัดความแข็งแรง เช่น แข็ง - อ่อน หนัก - เบา

3) สเกลที่แสดงถึงการแสดงออกหรือการเคลื่อนไหว (Activity scale) เป็นการแสดงการเคลื่อนไหวโดยใช้คำคุณศัพท์อธิบาย เช่น ช้า - เร็ว เฉื่อยชา - กระตือรือร้น

ตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้สเกลซึ่งใช้ความหมายของคำที่แตกต่างกัน เช่น กรุณาทำวงกลมล้อมรอบตัวเลขในแต่ละคู่คำทุกบรรทัดตามความรู้สึกที่แท้จริงของท่าน ต่อชาว เปอร์โตริกันที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา

#### สเกลการประเมินผล

ดี 7 6 5 4 3 2 1 เลว

สวย 7 6 5 4 3 2 1 น่าเกลียด

#### สเกลที่แสดงถึงพลัง

ใหญ่ 7 6 5 4 3 2 1 เล็ก

หนัก 7 6 5 4 3 2 1 เบา

#### สเกลที่แสดงถึงการเคลื่อนไหว

เร็ว 7 6 5 4 3 2 1 ช้า

คล่องแคล่ว 7 6 5 4 3 2 1 งุ่มง่าม

4.3.5 สเกลอื่นๆ นอกจากสเกลที่ได้รับความนิยม 4 สเกลใหญ่ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีก 2 สเกลที่มีการนำมาใช้ ดังนี้

1) สเกลที่ใช้คำถามในทำนองการยอมรับหรือปฏิเสธ (Item to accept or reject) สเกลนี้สร้างขึ้นโดย อัลลพอร์ตและฮาร์ดแมน (Allport and Hardman) สเกลจะเป็นข้อความที่มีเพียงแนวคิดเดียว คือให้ผู้แสดงเจตคติตอบรับหรือปฏิเสธเท่านั้น เช่น

เห็นด้วย - ไม่เห็นด้วย

ใช่ - ไม่ใช่

ถูก - ผิด



2) สเกลที่ใช้คำถามแบบปลายเปิด (Open - Ended scale) สเกลนี้เริ่มใช้ครั้งแรกโดย แคมเบลล์และชูแมน (Campbell and Schuman) ในปี ค.ศ. 1986 สเกลนี้เป็นรูปที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบคำถามเกี่ยวกับเจตคติได้แสดงความรู้สึกของเขาเองอย่างแท้จริงตามธรรมชาติ โดยที่ผู้ถามหรือผู้วิจัยไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมใส่ความคิดเห็นลงไปเป็นการแสดงเจตคติแบบฟรีหรือแบบอิสระเสรี และผู้ถามหรือผู้วิจัยก็ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจดบันทึกความคิดเห็นของผู้ทำการวัดมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่ากำลังถูกจับผิด ควรใช้วิธีอัดเทปเป็นเครื่องมือช่วยส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการปกครอง

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ตามรูปศัพท์แสดงว่า เป็นลักษณะการปกครองที่มีขอบเขตเฉพาะจำกัด คือ มิใช่การปกครองประเทศหรือการปกครองของรัฐแต่เป็นการปกครองพื้นที่เฉพาะส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศและมีใช่เป็นการปกครองทุกด้านในส่วนหนึ่งของประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงการจัดดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยรัฐกระจายอำนาจการดำเนินงานหรือการบริหารงาน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกิจการหรือกิจกรรมอันส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีของชุมชนในท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อให้การจัดการบริการของรัฐตรงกับความต้องการของชุมชนและเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั่นเอง (ปรัชญา เวสารัชช์, 2538 : 423)

#### 1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคืออะไรนั้น เป็นเรื่องยากที่จะให้คำตอบที่แน่นอนลงไปได้ นักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามแตกต่างกันออกไป เช่น

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2527 : 1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือการบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ ที่ว่าอยู่ภายในประเทศ และมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ลิขิต ธีรเวคิน (2529 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วย ปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่าง เพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษี หรือการใช้แรงงานเพื่อ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือ แต่งตั้งก็ได้

ประหัต หงษ์ทองคำ (2523 : 13-16) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศในระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศจะต้องจัดให้มี โดยมี เป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานได้ทำการ ฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบ ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาล กลางไปปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นและสามารถตอบสนองความ ต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากนิยามต่าง ๆ ทั้งหมดพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองระดับประเทศโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานปกครอง ดังกล่าวมีความรับผิดชอบเบื้องต้นต่อท้องถิ่นของตนเองและได้รับการรับรองโดยกฎหมายให้มี อำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาล กลาง ดังนั้นจึงอาจกล่าวในแง่ของประชาธิปไตยว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

## 1.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

บุญญรงค์ นิลวงศ์ (2532 : 17-18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1.2.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น นิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัด ต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

1.2.2 มีการเลือกตั้งในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

1.2.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

พิจารณาจากความหมายและหลักเกณฑ์ในการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมและช่วยให้บริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือประชาชนได้ดีกว่าการที่รัฐบาลกลางทำทั้งหมด นอกจากนั้น ยังเป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกส่วนหนึ่งด้วย กล่าวคือ ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเองมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนเองสร้างขึ้น และที่สำคัญก็คือ เป็นการเตรียมผู้นำท้องถิ่น เพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไป

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษายังมีความเชื่อว่า ส่วนที่เป็นข้อบกพร่องอาจมีอยู่บ้าง เช่น อาจทำให้มีการใช้จ่ายสูงที่ไม่จำเป็นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันกับหน่วยงานอื่นหรือกรณีที่มีความเจริญของท้องถิ่นมีไม่เท่ากัน แต่สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจแก้ปัญหาก็ได้โดยลำบาก หากการบริหารงานมีคุณภาพและเกิดประสิทธิผลต่อประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งประเด็นนี้เป็นแรงจูงใจให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลบ้านเพชร อำเภอกัญเจียว จังหวัดชัยภูมิ

### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศนอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้านการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และภารกิจเดียวกันนั้นเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้นี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ตามลำดับ และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2544 แล้วนั้น จึงนับได้ว่าแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การใช้อำนาจในการปกครองประเทศสามารถแบ่งได้ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ การรวมอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการหรือในช่วงเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตต้องการแก้ปัญหาให้รวดเร็ว ทันท่วงที เหตุการณ์ เช่น ในช่วงเวลาการเกิดสงครามหรือเกิดความวุ่นวายภายในประเทศ ส่วนการกระจายอำนาจนั้นจะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรี หรือภายใต้ระบอบประชาธิปไตยหรือในประเทศที่มีพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษาอยู่ในระดับดี และในการกระจายอำนาจในการปกครองนั้น เกือบทุกประเทศจะอยู่ภายใต้การปกครองที่เรียกกันว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง ภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง โดยให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสจัดการบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชนและองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ (อ้างใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 16) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังไม่ช่วยให้ระบบการเมืองไทยอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ การรวมอำนาจตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปยังผลให้หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการกลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลได้แก่ ระบบสาธารณสุขปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศแตกต่างกันไปในรายละเอียด ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน



ในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผลทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน หากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

- 1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2) ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
- 3) ส่งเสริมให้คนและท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 4) เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
- 5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

ทวี พันธุลาสิฎฐ์ (2531 : 30) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ประธาน คณะนิติศึกษาการ (2526 : 5) ได้แบ่งการกระจายอำนาจเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น
- 2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรมหรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้งานประกบการไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

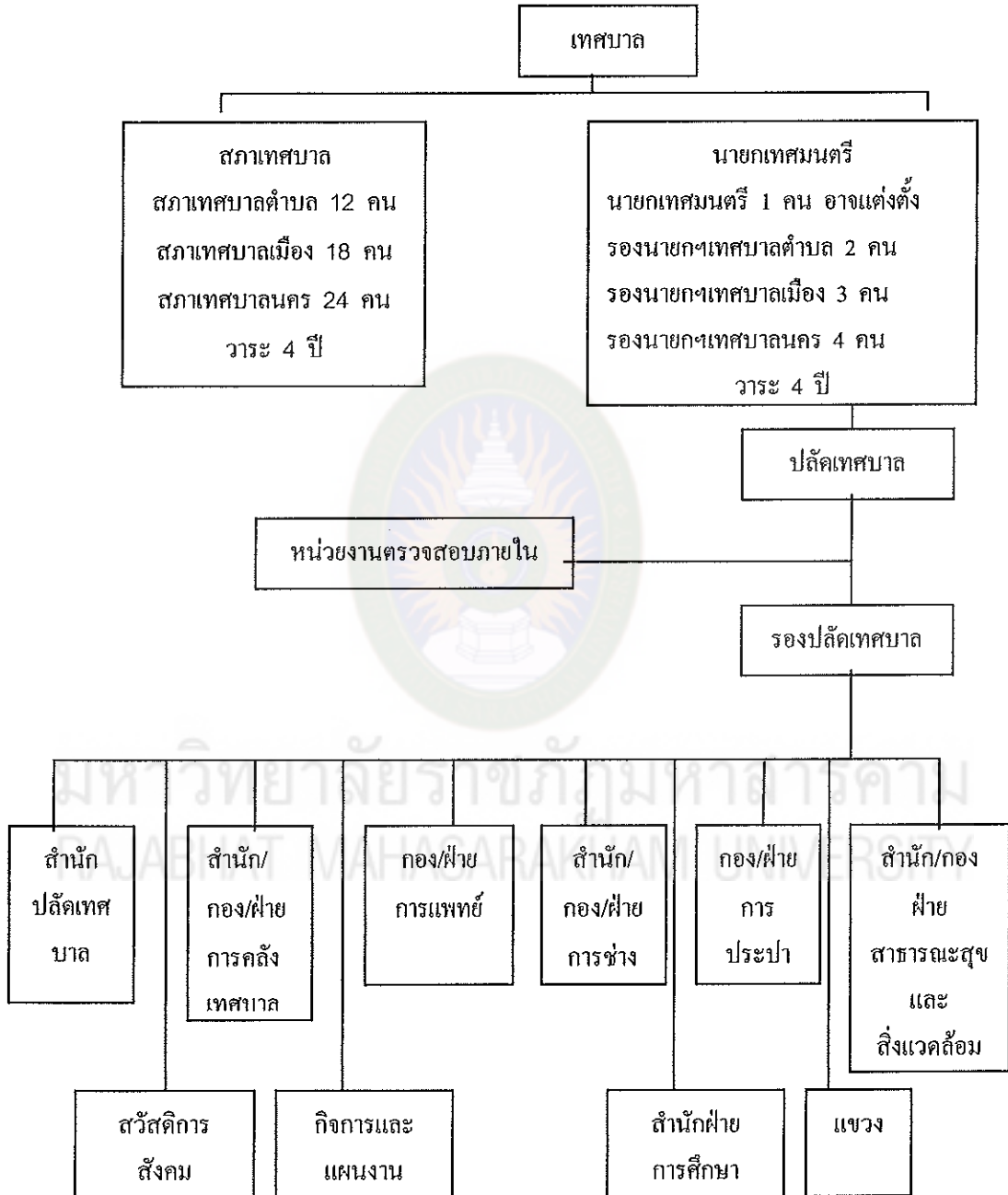


อุทัย หิรัญโต (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 46-47) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า delegation หรือ delegation of authority ซึ่งแปลกันว่าการมอบอำนาจหน้าที่ โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจาย อำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่นั่นเอง หน่วยงานหรือ ผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบ สูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการ ภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะ ดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาล ที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1. โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

ที่มา : โกวით์ พวงงาม. 2548 : 181

## 2. หน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาล

ส่วนที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติของเทศบาลตำบล

ตามมาตรา 50

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่เป็นสาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ส่วนที่ 2 หน้าที่ที่เลือกปฏิบัติของเทศบาลตำบล ตามมาตรา 51

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน
- (6) ให้มีการบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

ในแง่ของวิวัฒนาการทางการจัดการเมืองการปกครอง เทศบาล ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรุ่นแรกสุดในสมัยการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลเมือง พ.ศ. 2475 และมีการตั้งชุมชนเมือง 44 แห่งขึ้น เป็นเทศบาลขึ้นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2496 หลังจากนั้นก็มี

ตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นและมีการตราพระราชบัญญัติอีกครั้งใน พ.ศ. 2496 จากนั้นก็มีการได้ปรับปรุงแก้ไขไปเรื่อย ๆ จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ในการนำระบบเทศบาลมาใช้ในประเทศไทย คือมุ่งให้เป็นสถาบันประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปรับชอบกิจการที่จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นตามขอบเขตกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด

### 3. การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในเทศบาล

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล ระเบียบนี้กำหนดให้การบริหารงานของเทศบาล อาจแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

#### 3.1.1 สำนักปลัดเทศบาล

#### 3.1.2 กองการประปาหรือฝ่ายการประปา

#### 3.1.3 กองการแพทย์หรือฝ่ายการการแพทย์

#### 3.1.4 สำนักการศึกษาหรือกองการศึกษา จัดแบ่งส่วนภายใน ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารทั่วไปหรืองานธุรการ
- 2) ส่วนหรือฝ่ายบริหารการศึกษา
- 3) ส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม หรือฝ่าย

พัฒนาการศึกษา

#### 3.1.5 สำนักการคลัง กองคลัง หรือฝ่ายคลัง จัดแบ่งส่วนภายใน ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารทั่วไป หรืองานธุรการ
- 2) ส่วนบริหารงานคลัง หรือฝ่ายบริหารงานคลัง
- 3) ส่วนพัฒนารายได้ หรือฝ่ายพัฒนารายได้
- 4) ส่วนแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน หรือฝ่ายแผนที่ภาษีและ

ทะเบียนทรัพย์สิน

#### 3.1.6 สำนักการช่าง กองช่าง หรือฝ่ายช่าง จัดแบ่งส่วนงานภายในดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารทั่วไป หรืองานธุรการ
- 2) ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง หรือฝ่ายควบคุมการก่อสร้าง
- 3) ส่วนควบคุมการก่อสร้าง หรือฝ่ายควบคุมการก่อสร้าง
- 4) ส่วนการโยธา หรือฝ่ายการโยธา
- 5) ส่วนช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

3.1.7 กองช่างสุขาภิบาล หรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล

3.1.8 กองวิชาการและแผนงาน หรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน

3.1.9 กองสวัสดิการสังคม หรือฝ่ายสวัสดิการสังคม

3.1.10 สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม หรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จัดแบ่งส่วนราชการภายใน ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป หรืองานธุรการ
- 2) ส่วนส่งเสริมสุขภาพ หรือฝ่ายส่งเสริมสุขภาพ
- 3) ส่วนอนามัยและสิ่งแวดล้อม หรือฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม
- 4) ส่วนบริการสาธารณสุข หรือฝ่ายบริการสาธารณสุข

3.1.11 หน่วยงานตรวจสอบภายใน หรืองานธุรการ

3.1.12 แขนง

### 3.2 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนราชการของเทศบาล

#### 3.2.1 สำนักปลัดเทศบาล

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณของเทศบาล
- 2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุอุปกรณ์

การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านอื่น ๆ

3) งานเลขานุการและงานประชุมสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล

- 4) งานสาธารณสุขของเทศบาลและหน่วยงานต่าง ๆ

ที่ขอความร่วมมือ

- 5) งานตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารสำคัญของ ทางราชการ
- 6) งานขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดมาลา

และผู้ทำคุณประโยชน์

- 7) งานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- 8) งานจัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล
- 9) งานรับเรื่องร้องทุกข์ และร้องเรียน
- 10) งานแจ้งมติ อ.ก.ท.วิสามัญ อ.ก.ท. จังหวัด และ อ.ก.ท.

เทศบาลให้กองหรือฝ่ายต่าง ๆ ทราบ

11) งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานการเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานบริการงานบุคคลของพนักงานเทศบาล และลูกจ้าง
- 2) งานบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้ายและเลื่อนระดับ
- 3) งานการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก และการคัดเลือก
- 4) งานทะเบียนประวัติและบัตรประวัติคณะเทศมนตรี สมาชิกสภา

เทศบาล พนักงานและลูกจ้าง

- 5) งานปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล
- 6) งานประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี
- 7) งานขออนุมัติปรับปรุงตำแหน่งและอัตรากำลัง
- 8) งานพัฒนาบุคลากร เช่น การฝึกอบรม สัมมนา การศึกษาและ

ดูงาน การศึกษาต่อ การขอรับทุน

- 9) งานพิจารณาเลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้างการให้บำเหน็จ

ความชอบเป็นกรณีพิเศษ

- 10) งานสวัสดิการพนักงาน/ลูกจ้าง
- 11) งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานทะเบียนราษฎร มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร
- 2) งานป้องกัน และระงับอัคคีภัย
- 3) งานวิเคราะห์และพิจารณา ทำความเห็น สรุป รายงาน เสนอแนะ

รวมทั้งดำเนินการด้านกฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัยธรรมชาติและสาธารณภัยอื่น ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย

4) งานตรวจสอบควบคุมดูแลในการจัดเตรียม และอำนวยความสะดวกในการป้องกันบรรเทา และระงับสาธารณภัยต่าง ๆ

- 5) งานจัดทำแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 6) งานฝึกซ้อม และดำเนินการตามแผน
- 7) งานเกี่ยวกับวิทยุสื่อสาร
- 8) งานการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- 9) งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย



งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานตรวจสอบและจัดระเบียบในตลาดสด หาบเร่แผงลอย รวมทั้งกิจการค้าที่น่ารังเกียจและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
  - 2) งานควบคุมตรวจสอบและดำเนินการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - 3) งานศึกษาและวิเคราะห์ข่าวเพื่อเสนอแนะวางแผน หรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ
  - 4) งานประสานงานกับจังหวัดและอำเภอในการรักษาความสงบ เรียบร้อย และความมั่นคง
  - 5) งานมวลชนต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรมลูกเสือชาวบ้าน
  - 6) งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน มีหน้าที่เกี่ยวกับ
- 1) งานรวบรวมวิเคราะห์ และให้บริการข้อมูลสถิติที่จำเป็นต้อง นำมาใช้ในการวางแผนและประเมินผลตามแผนทุกระดับ
  - 2) งานจัดเตรียมเอกสารที่ใช้ประกอบการพิจารณาวางแผนของ เทศบาลและหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง
  - 3) งานวิเคราะห์และพยากรณ์การเจริญเติบโตของประชากรในเขต เมืองและความพอเพียงของการบริการสาธารณูปโภคหลัก
  - 4) งานวิเคราะห์และคาดคะเนรายได้ - รายจ่าย ของเทศบาลในอนาคต
  - 5) งานจัดทำและเรียบเรียงแผนพัฒนา การกำหนดเค้าโครงของ แผนพัฒนาระยะปานกลางและแผนประจำปี
  - 6) งานวิเคราะห์ความเหมาะสมของ โครงการเพื่อเสนอหน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง
  - 7) งานประสานงานกับหน่วยงานในเทศบาลและหน่วยงานอื่นที่ เสนอสาธารณูปการในเทศบาลและหน่วยงานใกล้เคียงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการปฏิบัติ ตามแผนและการประเมินผลงานตามแผน
  - 8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

### งานนิติกร มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย และพิจารณาตราร่างเทศบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- 2) งานจัดทำนิติกรรม รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย
- 3) งานสอบสวน ตรวจสอบพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับวินัยพนักงาน เทศบาลและการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์
- 4) งานสอบสวนหรือเปรียบเทียบการกระทำที่ละเมิดเทศบัญญัติ
- 5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

### งานประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานเผยแพร่ข่าวสารของเทศบาล
- 2) งานเผยแพร่สนับสนุนผลงานนโยบายของเทศบาลจังหวัดและรัฐบาล
- 3) งานเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมของชาติและท้องถิ่น
- 4) งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัย วางแผนด้านประชาสัมพันธ์ โดยรวบรวมข้อคิดเห็นของประชาชน หรือปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่เพื่อเสนอแนะฝ่ายบริหารพิจารณาวางแผนหลักเกณฑ์ปรับปรุงและแก้ไขระเบียบวิธีการพัฒนางาน ให้เหมาะสมและสัมพันธ์กับนโยบายของประเทศ
- 5) งานรวบรวมข้อมูลสถิติต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์
- 6) งานสารนิเทศ
- 7) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

### งานจัดทำงบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานจัดเตรียมเอกสารแนวทางในการปฏิบัติงานประจำปี ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบและดำเนินการ
- 2) งานรวบรวมข้อมูลสถิติและวิเคราะห์งบประมาณ
- 3) งานเสนอแนะและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ
- 4) งานจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลและ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 5) งานศึกษาหาหลักฐานรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาล
- 6) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

### 3.2.3 กองคลังหรือฝ่ายคลัง

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณ
- 2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุ

อุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ

- 3) งานการประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล

- 4) งานสาธารณกุศลของเทศบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอความร่วมมือ
- 5) งานการตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารที่สำคัญ

ของทางราชการ

- 6) งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ
- 7) งานขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลา

และผู้ทำคุณประโยชน์

- 8) จัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล
- 9) งานรับเรื่องร้องทุกข์และร้องเรียน
- 10) งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ลูกจ้าง และการให้

บำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ

- 11) งานการลาพักผ่อนประจำปี และการลาอื่น
- 12) งานสวัสดิการของกองหรือฝ่าย
- 13) งานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับรายได้และแนะนำอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

สะดวกแก่ประชาชน

### 3.2.4 งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานแผนที่ภาษี มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานคลอดข้อมูลที่ดิน
- 2) งานปรับข้อมูลแผนที่ภาษี โรงเรือนและที่ดิน
- 3) งานปรับข้อมูลแผนที่ภาษีบำรุงท้องที่
- 4) งานตรวจสอบข้อมูลภาคสนาม
- 5) งานตรวจสอบรหัสประจำแปลงที่ดิน
- 6) งานจัดทำรายงานเสนองานทะเบียนทรัพย์สิน และงานบริการข้อมูล

7) งานจัดเก็บและบำรุงรักษาแผนที่ภาษี

8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

งานผลประโยชน์ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานจัดทำประกาศให้มายื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินเพื่อ

ชำระภาษี

2) งานตรวจสอบและจัดทำบัญชีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีใน

ปีงบประมาณจัดเก็บจากทะเบียนคุมผู้ชำระภาษี

3) งานรับตรวจสอบแบบแสดงรายการทรัพย์สิน หรือแบบคำร้อง  
ของผู้เสียภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ

4) งานพิจารณาการประเมินและกำหนดค่าภาษี ค่าธรรมเนียมใน  
เบื้องต้นเพื่อนำเสนอพนักงานเจ้าหน้าที่

5) งานแจ้งผลการประเมินค่าภาษีแก่ผู้เสียภาษี

6) งานลงรายการเกี่ยวกับ โรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และ  
ภาษีป้ายในทะเบียนเงินผลประโยชน์ และทะเบียนคุมผู้ชำระภาษีของผู้เสียภาษีแต่ละรายเป็น  
ประจำวัน

7) งานดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ภาษี

8) งานเก็บรักษา และการนำส่งเงินประจำวัน

9) การเก็บรักษาและเบิกจ่ายแบบพิมพ์ต่าง ๆ

10) งานเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานการเสียภาษีค่าธรรมเนียม  
และรายได้อื่น ๆ

11) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินทุกประเภท

2) งานควบคุมและจัดทำทะเบียนงบประมาณรายจ่าย

3) งานทำเช็คและจัดเก็บเอกสารการจ่ายเงิน

4) งานการจ่ายเงินและตรวจสอบหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย

5) งานจัดทำบัญชีและทะเบียนที่เกี่ยวข้องทุกประเภท

6) งานจัดทำรายการประจำวัน ประจำเดือน ประจำปีและรายงานอื่น ๆ

7) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานพัสดุและทรัพย์สิน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานการซื้อและการจ้าง
- 2) งานการซ่อมและบำรุงรักษา
- 3) งานจัดทำทะเบียนพัสดุ
- 4) งานการตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุและเก็บรักษาพัสดุ
- 5) งานการจำหน่ายพัสดุ
- 6) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานพัฒนารายได้ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และการจัดหารายได้อื่น ๆ ของเทศบาล
- 2) งานวางแผนการจัดเก็บรายได้ และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการจัดเก็บรายได้
- 3) งานวางแผนและโครงการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ของเทศบาล
- 4) งานพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมิน และกำหนดค่ารายปีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และรายได้อื่น
- 5) งานประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการชำระภาษีอากร
- 6) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานเร่งรัดรายได้ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานจัดทำหนังสือแจ้งให้ผู้อยู่ในเกณฑ์เสียภาษีล่วงหน้า
- 2) งานตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ไม่ยื่นแบบรายการทรัพย์สินหรือคำร้องภายในกำหนด และรายชื่อผู้ไม่ชำระภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ ภายในกำหนดของแต่ละปี
- 3) งานจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้เสียภาษี กรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินภายในกำหนด
- 4) งานจัดทำหนังสือแจ้งเตือนแก่ผู้เสียภาษี กรณีไม่มาชำระภาษี ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นภายในกำหนด
- 5) งานประสานงานกับฝ่ายนิติกร เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น (ไม่ยื่นแบบฯ และไม่ชำระภาษี) โดยเสนอให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการ
- 6) งานเกี่ยวกับการดำเนินการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน

- 7) งานประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการเร่งรัดรายได้
- 8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานทะเบียนทรัพย์สิน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานปรับข้อมูลในทะเบียนทรัพย์สินและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) งานสำรวจและตรวจสอบข้อมูลภาคสนาม
- 3) งานตรวจสอบรหัสประจำแปลงที่ดิน รหัสชื่อเจ้าของทรัพย์สิน

และรหัสชื่อผู้ชำระภาษี

- 4) งานจัดเก็บและดูแลรักษาทะเบียนทรัพย์สินและเอกสารข้อมูลต่างๆ
- 5) งานการจัดทำรายงานประจำเดือน
- 6) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

#### 3.2.4 กองช่าง หรือฝ่ายช่าง

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณ
- 2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุ

อุปกรณ์ การติดต่อ และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

- 3) งานการประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล

- 4) งานการตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารที่สำคัญ

ของทางราชการ

- 5) งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ
- 6) งานขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลา

และผู้ทำคุณประโยชน์

- 7) จัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล
- 8) งานรับเรื่องร้องทุกข์และร้องเรียน
- 9) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานวิศวกรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) ออกแบบคำนวณด้านวิศวกรรม
- 2) งานวางโครงการและก่อสร้างทางด้านวิศวกรรม
- 3) งานให้คำปรึกษาและบริการเกี่ยวกับงานทางด้านวิศวกรรม



- 4) งานตรวจสอบแบบแปลนการขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร  
ทางด้านวิศวกรรม
- 5) งานออกแบบรายการรายละเอียดทางด้านวิศวกรรม
- 6) งานออกแบบรายการรายละเอียด เพื่อคำนวณออกแบบกำหนด  
รายละเอียดทางด้านวิศวกรรม

- 7) งานศึกษาวิเคราะห์ วิจัยทางด้านวิศวกรรม
- 8) งานงบประมาณราคาก่อสร้างทางด้านวิศวกรรม
- 9) งานควบคุมการก่อสร้างในสาขาวิศวกรรม
- 10) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- งานสถาปัตยกรรม มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานออกแบบ เขียนแบบทางด้านสถาปัตยกรรมและมัณฑนศิลป์
- 2) งานวางโครงการ จัดทำผัง และควบคุมการก่อสร้างทาง  
สถาปัตยกรรมมัณฑนศิลป์
- 3) งานให้คำปรึกษาแนะนำด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์
- 4) งานตรวจสอบแบบแปลนการขออนุญาตปลูกสร้างด้าน  
สถาปัตยกรรมตามกฎหมาย

- 5) งานควบคุมการก่อสร้างทางสถาปัตยกรรม
- 6) งานออกรายการทางสถาปัตยกรรม
- 7) งานสำรวจข้อมูลเพื่อออกแบบสถาปัตยกรรม
- 8) งานวิเคราะห์ วิจัย ทางด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์
- 9) งานประมาณราคาก่อสร้างทางด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์
- 10) งานให้บริการด้านสถาปัตยกรรม มัณฑนศิลป์ และงานด้าน  
ศิลปกรรมต่าง ๆ

- 11) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- งานผังเมือง มีหน้าที่เกี่ยวกับ
- 1) งานจัดทำผังเมืองรวม
- 2) งานจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- 3) งานพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด

สาธารณสุขประโยชน์

- 4) งานควบคุมแนวเขตถนน ทางสาธารณะและที่ดิน
- 5) งานสำรวจรวบรวมข้อมูลทางด้านผังเมือง
- 6) งานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางบก ทางน้ำ
- 7) งานตรวจสอบพัฒนาโครงการผังเมือง
- 8) งานให้คำปรึกษาด้านผังเมือง
- 9) งานให้คำปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม
- 10) งานควบคุมให้ปฏิบัติตามผังเมืองรวม
- 11) งานวิเคราะห์ วิจัยงานผังเมือง
- 12) งานวิเคราะห์วิจัยด้านสิ่งแวดล้อม
- 13) งานเวนคืนและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 14) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสาธารณสุขูปโภค มีหน้าที่เกี่ยวกับ

และสิ่งติดตั้งอื่น ๆ ลข

- 1) งานด้านกรก่อสร้างอาคาร ถนน สะพาน ทางเท้า เขื่อน
- 2) งานวางโครงการและควบคุมการก่อสร้าง
- 3) งานซ่อมบำรุงรักษาอาคาร ถนน สะพาน เขื่อนและทางเท้า
- 4) งานควบคุมดูแลอาคารสถานที่
- 5) งานปรับปรุงแก้ไขและป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
- 6) งานให้คำปรึกษาแนะนำหรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานก่อสร้าง
- 7) งานควบคุมพัสดุ งานด้านโยธา
- 8) งานประมาณราคา งานซ่อมบำรุงรักษา
- 9) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสวนสาธารณะ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

สวนสัตว์ สวนหย่อม ๆ ลข

- 1) งานจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ
- 2) งานควบคุมดูแล บำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 3) งานดูแล บำรุงรักษาต้นไม้ พันธุ์ไม้ต่าง ๆ
- 4) งานจัดทำ ดูแลรักษาเรือนเพาะชำและขยายพันธุ์ไม้ต่าง ๆ

ไม้ต่าง ๆ

- 5) งานประดับ ตกแต่งอาคารสถานที่อาคารเกี่ยวกับการใช้พันธุ์ไม้ต่าง ๆ
- 6) งานให้คำปรึกษาแนะนำเผยแพร่ทางด้านภูมิสถาปัตยกรรม
- 7) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

### 3.2.5 กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณ
- 2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุ

อุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ

- 3) งานการประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล

- 4) งานสาธารณกุศลของเทศบาล และหน่วยงานต่างๆ ที่ขอความร่วมมือ
- 5) งานการตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารที่สำคัญ

ของทางราชการ

- 6) งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ
- 7) งานขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลา

และผู้ทำคุณประโยชน์

- 8) จัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล
- 9) งานรับเรื่องร้องทุกข์ และร้องเรียน
- 10) งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ลูกจ้าง และการให้

บำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ

- 11) งานการลาพักผ่อนประจำปีและการลาอื่น
- 12) งานสวัสดิการของกองหรือฝ่าย
- 13) งานประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
- 14) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานควบคุมด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อม
- 2) งานสุขาภิบาลอาหารและโภชนาการ

อันตรายต่อสุขภาพ

3) งานควบคุมการประกอบการค้าที่น่ารังเกียจ หรืออาจเป็น

4) งานป้องกันควบคุมแก้ไขเหตุรำคาญและมลภาวะ

5) งานสุขภาพิบาลโรงงาน

6) งานชีวอนามัย

7) งานฉาปนกิจ

8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานรักษาความสะอาด มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานกวาดล้างทำความสะอาด

2) งานเก็บรวบรวมขยะมูลฝอย

3) งานขนถ่ายขยะมูลฝอย

4) งานขนถ่ายสิ่งปฏิกูล

5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานเผยแพร่และฝึกอบรม มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานเผยแพร่กิจกรรมทางวิชาการด้านสาธารณสุข

2) งานฝึกอบรมและศึกษาดูงาน

3) งานพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข

4) งานทะเบียนผล

5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานส่งเสริมสุขภาพ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานด้านสุขศึกษา

2) งานอนามัยโรงเรียน

3) งานอนามัยแม่และเด็ก

4) งานวางแผนครอบครัว

5) งานสาธารณสุขมูลฐาน

6) งานโภชนาการ

7) งานสุขภาพจิต

8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) ป้องกันและเสริมสร้างภูมิคุ้มกันโรค
- 2) งานควบคุมแมลงและพาหะนำโรค
- 3) งานควบคุมป้องกันรักษาโรคติดต่อ
- 4) งานป้องกันการติดยาและสารเสพติด
- 5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานสัตวแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานควบคุมและรับผิดชอบ โรงสัตว์
- 2) งานควบคุมและรับผิดชอบ โรคที่เกิดจากสัตว์เลี้ยง หรือสัตว์ป่า

ที่นำมาเลี้ยง หรือสัตว์ที่อาศัยตามธรรมชาติ

- 3) งานการระวังและรับผิดชอบ โรคในกลุ่มบุคคล ซึ่งประกอบอาชีพเสี่ยงต่อการติดโรคสัตว์
- 4) งานควบคุมการฆ่าสัตว์และ โรงฆ่าสัตว์
- 5) งานควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า
- 6) งานป้องกันโรคติดเชื้อ หรืออันตรายหรือเหตุรำคาญจากสัตว์
- 7) งานรายงานข้อมูลสถิติและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงานด้านสัตวแพทย์
- 8) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานศูนย์บริการสาธารณสุข มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานให้บริการรักษาพยาบาลในและนอกสถานที่
- 2) งานวางแผนและจัดการให้การรักษาแก่ผู้ป่วยให้สอดคล้องกับ

คำสั่งการรักษาของแพทย์

- 3) งานวางแผนควบคุมการปฏิบัติงานและประเมินผลตามแผน
- 4) งานสนับสนุนแพทย์เกี่ยวกับการตรวจ วินิจฉัย และให้บริการ

รักษาพยาบาล

- 5) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

### 3.2.6 กองหรือฝ่ายการศึกษา

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณ

2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ

3) งานการประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล

4) งานสาธารณกุศลของเทศบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขอความร่วมมือ

5) งานการตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารที่สำคัญของ ทางราชการ

6) งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยของสถานที่ราชการ

7) งานขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรพรรดิมาลา และผู้ทำคุณประโยชน์

8) จัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล

9) งานรับเรื่องร้องทุกข์และร้องเรียน

10) งานรวบรวมข้อมูลและจัดทำแผนของกองการศึกษา รวมถึง ตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนการติดตามและการรายงาน

11) งานการลาพักผ่อนประจำปี และการลาอื่น

12) งานสวัสดิการของกองหรือฝ่าย

13) งานประชาสัมพันธ์และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

14) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

งานพัฒนาการศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับ

1) งานสำรวจความต้องการและปัญหาทางการศึกษา

2) งานจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลสถิติทางการศึกษา

3) งานวิจัยทางการศึกษา

4) งานพัฒนาหลักสูตร

5) งานให้บริการทางการศึกษาทั่วไปด้วยการนิเทศให้คำปรึกษา

แนะนำปัญหาทางวิชาการ

6) งานเขียนเอกสาร ตำรา ผลิตอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน

7) งานค้นคว้าทดลอง และเผยแพร่เทคนิควิทยาการแผนใหม่ทาง

การศึกษา

- 8) งานประชุม อบรม สัมมนา ประสานงาน และให้บริการ  
ทางด้านวิชาการ
- 9) งานการวัดผล ประเมินผลทางการศึกษา
- 10) งานส่งเสริมสุขภาพ และควบคุมมาตรฐานทางการศึกษา
- 11) งานประสานงานการดำเนินงานด้านวิชาการกับหน่วยงานอื่น  
ที่เกี่ยวข้อง

12) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

### 3.2.7 กองหรือฝ่ายการประปา

งานธุรการ มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานสารบรรณ
- 2) งานดูแลรักษา จัดเตรียมและให้บริการเรื่องสถานที่ วัสดุ  
อุปกรณ์ การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ
- 3) งานการประสานงานเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาล  
คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล
- 4) งานสาธารณกุศลของเทศบาลและหน่วยงานต่าง ๆ  
ที่ขอความร่วมมือ
- 5) งานการตรวจสอบ แสดงรายการเกี่ยวกับเอกสารที่สำคัญ  
ของทางราชการ
- 6) งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยของสถาน  
ที่ราชการ
- 7) งานขอพระราชทานเครื่องอิสริยาภรณ์ เหรียญจักรรัตมาลา  
และผู้ทำคุณประโยชน์
- 8) จัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล
- 9) งานรับเรื่องร้องทุกข์ และร้องเรียน
- 10) งานพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงาน ลูกจ้าง และการให้  
บำเหน็จความชอบเป็นพิเศษ
- 11) งานการลาพักผ่อนประจำปีและการลาอื่น ๆ
- 12) งานสวัสดิการของกองหรือฝ่าย
- 13) งานประชาสัมพันธ์



- 14) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย  
งานผลิตและการบริการ มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการ  
ปฏิบัติงานในหน้าที่ของงานผลิตงานจำหน่ายและบริการและงานมาตราวัดน้ำ  
งานการเงินและบัญชี มีหน้าที่เกี่ยวกับ
- 1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการประจำปีของกองหรือ  
ฝ่ายการประปา
  - 2) งานควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ
  - 3) งานตรวจสอบฎีกาเบิกเงินและจ่ายเงินรายได้ของกองหรือฝ่าย  
การประปา
  - 4) งานรับ เบิก-จ่าย เงิน ตรวจสอบ และเก็บรักษาเงินของการประปา
  - 5) งานจัดทำบัญชีเงินสดประจำวัน และบัญชีแยกประเภท
  - 6) งานจัดทำงบประมาณรายรับ - รายจ่ายประจำเดือน และ  
งบประมาณสิ้นปี
  - 7) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

#### 3.2.8 หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่เกี่ยวกับ

- 1) งานตรวจสอบบัญชี ทะเบียนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 2) งานตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน
- 3) งานตรวจสอบเอกสารการรับเงินทุกประเภท
- 4) งานตรวจสอบภาษีทั้งภายนอกและภายใน
- 5) งานตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานทางการเงิน การบัญชี  
การจัดเก็บรายได้
- 6) งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา
- 7) งานตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล
- 8) งานตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล
- 9) งานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่า การบริหารเกิดขึ้นมาคู่กับสังคมและพัฒนามาเป็น  
ลำดับในระยะแรกๆ อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือโดยสามัญสำนึกต่อมาเมื่อสังคมเจริญขึ้น

สังคมมนุษย์จึงจัดระบบความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น จึงทำให้เกิดแนวคิดด้านการบริหารเกิดระบบการบริหารและการบริหารได้เริ่มอย่างเป็นระบบอย่างจริงจังหลังจากเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมของโลกเป็นต้นมา และพัฒนามาโดยตลอด อย่างไรก็ตามเนื่องจากมนุษย์มีธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันการบริหารของแต่ละประเทศก็มีข้อแตกต่างกัน เช่น การบริหารของสหรัฐอเมริกาเป็นการบริหารที่เปิดกว้าง เปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถโดยถือเอาผลผลิตเป็นส่วนใหญ่ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นยึดถือความซื่อสัตย์และความจงรักภักดีต่อองค์กรเป็นสำคัญ (ปัญญา ปุຍเป็ຍ, 2534 : 2)

### 1. ความหมายของการบริหาร

เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นเป็นศาสตร์ด้านสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Socince) จึงสามารถให้ความหมายไว้ได้หลายลักษณะหลายแห่งหลายมุม ดังนี้  
Barnard (1956 : 28) ให้ความหมายของการบริหารไว้สั้น ๆ ว่าการบริหารหมายถึงการทำงานให้สำเร็จโดยบุคคลอื่น

บุญชนะ อัตถากร (2515 : 25) กล่าวว่า การบริหารคือการอำนวยความสะดวกให้สำเร็จตามเป้าหมาย

ธีระ รุญเจริญ (2532 : 18) กล่าวว่า การบริหารคือการทำงานให้สำเร็จโดยการเตรียมการล่วงหน้าไว้ก่อน ไม่ว่าจะเป็แผนดำเนินงานและทรัพยากรสนับสนุน ดังนั้นการบริหารจึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคนและงาน โดยมีจุดมุ่งหมายคือความสำเร็จตามวัตถุประสงค์  
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 444) ให้ความหมายการจัดการว่า การจัดการคือ กระบวนการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการบริหาร คือ 1) การวางแผน (Panning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การชี้นำ (Leading) 4) การควบคุม (Controlling) ซึ่งจากความหมายดังกล่าวมีคำสำคัญ 3 คำ คือ กระบวนการ ทรัพยากรการบริหาร และวัตถุประสงค์

จากคำจำกัดความดังกล่าวอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารเป็นการจัดการให้ ผู้ได้บังคับบัญชาหรือคนงานปฏิบัติงานหรือจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็เรื่องคน เงิน วัสดุ ให้เกิดผลงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ปัจจุบันความหมายของการบริหารอาจกว้างออกไปบ้างเพราะเราได้นำวิธีการบริหารเข้ามาร่วมใช้กับการบริหารงานของรัฐจึงมีคำกล่าวที่เป็นที่นิยมกัน คือ “การบริหารจัดการ”

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

เนื่องจากผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีความสำคัญยิ่งของหน่วยงาน เพราะต้องบริหารองค์กรให้เกิดผลตามเป้าหมายแต่ละบริหารอย่างไร เมื่อไร โดยใครนั้น เป็นยุทธศาสตร์ของแต่ละคน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารที่สำคัญ ๆ ของนักทฤษฎีการบริหารเสนอไว้ดังนี้

Taylor (1911 : 107-109) ท่านผู้นี้เป็นบิดาของการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เขาเน้นการบริหารที่เป็นกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ทำงานเพื่อผลงานไม่ใช่วิธีการแบบเดิม ๆ ที่ทำมา (Science Not Rulr of thrumb) และหน้าที่ของผู้บริหารนั้นจะต้องแสวงหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว (The One Best Way) สิ่งทีเทเลอร์ให้ความสนใจมากที่สุดคือ การศึกษาเรื่อง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (Time and Motion) หมายความว่า การทำงานแต่ละชิ้นต้องควบคุมเวลาและวางท่าทางการทำงานให้คล่องตัว อย่างไรก็ตามเทเลอร์เองไม่สนใจความรู้สึกของคนทำงาน ไม่มีการเสริมกำลัง ไม่มีการจูงใจ แต่ควบคุมเป้าหมายและเวลาเสมือนคนเป็นเครื่องจักร

Fayol (1949 : 39-40) ท่านผู้นี้เป็นนักอุตสาหกรรมที่ยึดระเบียบวินัยมากได้ศึกษาหน้าที่ของการบริหารหรือขององค์กรบริหาร และได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหารนั้นเป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน ดังนี้

- 1) การแบ่งงานกันทำตามความสามารถ
- 2) อำนาจหน้าที่ลดหลั่นกัน
- 3) มีวินัย
- 4) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
- 5) ยึดหลักประโยชน์ส่วนรวม
- 6) ค่าตอบแทนต้องเป็นธรรม
- 7) หลักการรวมอำนาจ
- 8) หลักสายการบังคับบัญชา
- 9) ยึดระเบียบ กฎ คำสั่ง
- 10) ความเสมอภาค
- 11) เสถียรภาพในการทำงาน
- 12) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- 13) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

## 14) ทิศทางหรือเป้าหมายเดียวกัน

จากนั้น Fayol ยังเน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เป็นหลักการสำคัญอีกด้วย

Gulick and Urwick (1963 : 170-171) ทั้งสองท่านเป็นเจ้าของสำนักบริหารที่เน้นเรื่องระบบและรูปแบบโดยเสนอทฤษฎีการบริหารที่โด่งดังมาก คือ "POSDCORB" เป็นทฤษฎีที่ใช้กันมากเพราะเป็นกระบวนการทำงานที่มีขั้นตอน 7 ขั้นตอน ดังนี้

1) P : Planning การวางแผนเป็นการวางเค้าโครงการกิจกรรม และวิธีการที่จะต้องปฏิบัติ

2) O : Organizing การจัดองค์การ เป็นการกำหนดโครงสร้างที่เป็นทางการของอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยยึดหลักการแบ่งหน่วยงาน และทำงานอย่างประสานร่วมมือกัน

3) S : Staffing การบริหารงานบุคคล เป็นหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น เริ่มตั้งแต่การสรรหา การพัฒนาและจูงใจบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) D : Directing การสั่งการ เป็นภารกิจในการใช้ภาวะการเป็นผู้นำอย่างต่อเนื่องในองค์การ ในการทำการตัดสินใจและทำให้การตัดสินใจนั้นเป็นผลสำเร็จ

5) CO : Coordinating การประสานงานเป็นงานที่มีความสำคัญในการรวมและประสานให้ส่วนหรือปัจจัยต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความเกี่ยวเนื่องระหว่างกัน

6) R : Reporting การรายงานผลเป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงความก้าวหน้าของงาน

7) B : Budgeting การงบประมาณเป็นภารกิจเกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชี การควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

Waber (1968 : 38) ระบบบริหารของท่านผู้นี้มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของระบบราชการอย่างยิ่งเพราะเป็นระบบที่กำหนดหน้าที่ไว้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายการบังคับบัญชาและความชัดเจนในสาระสำคัญของการบริหารซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) มีการกำหนดหน้าที่แน่นอนของแต่ละคน
- 2) มีการบังคับบัญชาเป็นขั้นตอนลดหลั่นกันลงไป
- 3) มีกฎเกณฑ์วางไว้เป็นแบบแผนปฏิบัติและยึดเป็นธรรมเนียม

- 4) การปฏิบัติงานยึดหลักความถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล
- 5) ใช้ระบบคุณธรรมในการเลือกคนเข้าสู่องค์กร
- 6) ยึดหลักประสิทธิภาพของงานและส่งเสริมคนทำงานดี
- 7) องค์กรราชการต้องต่อเนื่องและหยุดยั้งไม่ได้

ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว (2535 : 42) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยเน้นที่หน้าที่มีลักษณะเป็นวงจรที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การวางแผน หมายถึง การกำหนดแนวทางในการทำงาน
- 2) การจัดองค์กร หมายถึง การจัดหน่วยงานหรือส่วนงาน รวมทั้งการบรรจุคนเข้าทำงาน

3) การสั่งการ หมายถึง การกำหนดวิธีการทำงานรวมถึงการใช้อำนาจที่จะสั่งให้พนักงานปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

- 4) การควบคุม หมายถึง กลยุทธ์ในการที่จะอำนวยความสะดวกให้มีการปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

สมพงษ์ เกษมสิน (2525 : 90) ได้กล่าวถึงการบริหารที่รวมความไว้อย่างครอบคลุม ดังนี้

- 1) การบริหารเป็นการแบ่งงานกันทำ
- 2) ผู้บริหารต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก
- 3) คนทำงานต้องได้รับผลตอบแทน
- 4) องค์กรประกอบด้วยโครงสร้างและบุคคล องค์กรจึงมีชีวิตจิตใจ เช่นเดียวกับมนุษย์
- 5) ผู้บริหารจะต้องตระหนักไว้เสมอว่า การบริหารองค์กรเป็นการบริหารคนและบริหารงานควบคู่กันไป

กล่าวโดยสรุป แนวคิดของนักคิดทางการบริหารมีลักษณะคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อความสำเร็จของงาน แต่วิธีการอาจแตกต่างกันบ้าง ทฤษฎีที่ผู้ศึกษานำมากล่าวไว้ เช่น ทฤษฎีของเทเลอร์ ที่เน้นที่กระบวนการที่เป็นวิทยาศาสตร์ เวเบอร์เสนอแนวทางที่เป็นระบบราชการ และท่านอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางที่ให้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานไว้ด้วย รวมทั้งแนวคิดด้านการบริหารของนักวิชาการของไทยไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่า ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการบริหารบุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้บริหารนั่นเอง หมายความว่าผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เจนจัด

ในทฤษฎีการบริหาร และยังคงมีความสามารถในการเลือกทฤษฎีที่ดีที่สุดมาใช้ให้ได้ หรือ อาจจะใช้หลายทฤษฎีผสมผสานกันในลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่เรื่องความคิด การวางแผน วางโครงการ ควบคุมงาน ตลอดจนการปกครองคน โดยเฉพาะการปกครองคนนั้นจะต้องมีการส่งเสริมสวัสดิการ ขวัญ และกำลังใจทั้งนี้เพราะผู้ร่วมงานแต่ละคนมีชีวิตจิตใจ มีทัศนคติ และมีความรู้ความสามารถ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ให้ถูกกับงานและตัวผู้บริหารเองจะต้องยึดหลักคุณธรรมควบคู่กับความมีวินัย ในปัจจุบันผู้ศึกษาเชื่อว่าการบริหารงานได้ก้าวหน้าไปมากทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจาก การที่นักวิชาการในอดีตได้คิดและเสนอแนวทาง และทดลองวิธีการบริหารงานและได้พัฒนาเป็นลำดับ และที่สำคัญที่สุดผู้ศึกษามีความเชื่อมั่นว่าการที่ผู้บริหารที่ดีนั้นสามารถฝึกฝนกันได้ แม้ในประเทศไทยเองก็มีสถาบันฝึกการเป็นผู้บริหารมืออาชีพหลายแห่ง ทั้งที่เป็นของรัฐและของเอกชนและไม่ว่าสถาบันใดจะตั้งขึ้น ผู้ศึกษามั่นใจว่า “แนวคิดทฤษฎีของนักคิดต่าง ๆ ในอดีตไม่ว่าจะผิดหรือถูกก็ตาม จะมีผลต่อการบริหารงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างยิ่ง”

### 3. ทฤษฎีการบริหาร

ปัญญา ปุญเปีย (2534 : 29-30) อธิบายว่าทฤษฎีการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้โดยสะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติการบริหารจะต้องมีทรัพยากรการบริหารพื้นฐานอยู่ 4 ประการ

- 1) ทรัพยากรมนุษย์หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด
- 2) เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์กร
- 3) วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน
- 4) การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการจะนำ

ทรัพยากรการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทรัพยากรทั้ง 4 ประการนี้มักจะเรียกว่า “4 M'S” อย่างไรก็ตามมีนักบริหารหลายท่านมีความเห็นว่ายังมีทรัพยากรอื่น ๆ อีก เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเองก็มีความเชื่อว่าทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ เพราะถ้า



หน่วยงานใดประกอบด้วยคนดี มีความสามารถก็จะทำให้การพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือเป็นผู้นำขององค์กร ยิ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อความสำเร็จร่วมกันนั่นเอง

จากกรอบแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการบริหารนั้นมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างยิ่ง จึงจำเป็นจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักคิดสำนักต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ เพราะอย่างน้อยที่สุดทฤษฎีเหล่านี้ได้รับการยอมรับกันทั่วโลก และแม้ว่าเทศบาลตำบลแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ต่างกันบ้าง แต่ผู้ศึกษาเชื่อมั่นว่าแนวคิดทางการบริหารเหล่านั้นจะมีประโยชน์นำไปใช้อย่างเหมาะสมแล้วจะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยถือเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญชนิดหนึ่งในการบริหาร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นค้นหาข้อเท็จจริง และแนวคิดมาประกอบการพิจารณาในอันที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและเพื่อแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบพร้อมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้ถูกต้องรวดเร็ว และประหยัดและยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นแนวทางให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้นำไปปรับปรุงตนเองเพื่อเสริมสร้างระบบบริหารงานให้เกิดประสิทธิผลอันจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเจริญยิ่งขึ้นไป

การศึกษาครั้งนี้เนื่องจากยังมิได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องค่อนข้างน้อย ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะคล้ายคลึงสามารถเทียบเคียงกับการศึกษาวิจัยการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมาใช้ในงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

ภูริวัฒน์ ชิตทรงสวัสดิ์ (2540 : บทคัดย่อ) ศึกษาการจัดบริการสาธารณะของสุขาภิบาลแวง อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า กระบวนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการวางแผนที่ดี ไม่มีทิศทางที่ชัดเจน และนโยบายเปลี่ยนแปลงไปตามผู้นำ ส่วนด้านความคิดเห็นของประชาชนต่อความเหมาะสมของการบริการสาธารณะพบว่า ส่วนมากประชาชนไม่ให้ความสนใจ ติดตามเท่าที่ควรและการจัดบริการสาธารณะ ยังไม่ครอบคลุมและสามารถตอบสนองกับปัญหาของประชาชนเท่าที่ควร

นันทพร รัฐถาวร (2543 : บทคัดย่อ) ศึกษาการพัฒนาคุณภาพการบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดพบว่า สภาพปัญหาความต้องการการบริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสาเหตุเกิดจากการขาดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ขาดคู่มือการบริการประทับใจสำหรับเจ้าหน้าที่ ขาดคู่มือประชาชนในการติดต่อราชการกับเทศบาล ขาดวัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจ ผู้รับบริการใช้สิทธิ และนโยบายของผู้บริหารไม่ชัดเจน

สัมฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์พบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาด้านบุคลากร โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางซึ่งเกิดจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย ระเบียบและไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง พนักงานส่วนตำบลมีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการและไม่มีความผูกพันกับพื้นที่

รัชพงษ์ แสนอินทรอำนาจ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง สภาพปัจจัยที่เกี่ยวข้องในด้านความรู้ความสามารถและความศรัทธาต่อประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยในการจัดองค์กรมีการจัดครบทุกแห่ง ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากปัจจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยในด้านความรู้เกี่ยวกับขบวนการวางแผนพัฒนา ความสามารถในการวางแผนพัฒนาและความศรัทธาต่อประชาชนในกระบวนการวางแผนพัฒนาของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนพัฒนาตำบล

อำพล ลมปลิว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเลย ผลการวิจัยพบว่า กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน แยกเป็นรายได้ออยู่ในระดับปานกลาง ความสามารถในการบริหารพัฒนาชุมชนทั้ง 3 งาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ คือ ระดับความสามารถในการบริหารงานพัฒนาชุมชน พบว่า ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในงานพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน และความรู้ความเข้าใจในงานพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถของ

กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานพัฒนาชุมชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนปัจจัยด้านระดับการศึกษาประสบการณ์ในการทำงาน และการได้รับการเตรียมการในการถ่ายโอนงานไม่มีความสัมพันธ์แนวทางในการพัฒนาความสามารถของกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ได้แก่ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน การสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรเพิ่มเติม การกำหนดหลักสูตร การให้การศึกษาเป็นการเฉพาะ ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ควรส่งเสริมให้กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีความรู้ความเข้าใจมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชน โดยเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนให้การสนับสนุนและส่งเสริม

ชัยวิทย์ ประเสริฐสุข (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความแตกต่างของอายุ ระดับการศึกษาและตำแหน่ง มีระดับการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก และด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง 5 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการป้องกันสาธารณภัย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะบริหารและพนักงานส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้าน 7 ด้าน ไม่แตกต่างกัน แต่พนักงานส่วนตำบลเห็นว่าการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น มากกว่าคณะผู้บริหารอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

วิสา นราเทียม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัย พบว่า ประชาชนเห็นว่าการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา สายบ้านหนองจาน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้านในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ย ดังนี้ ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น รองลงมา ได้แก่ ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ด้านการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้านตรงกับความต้องการของประชาชน

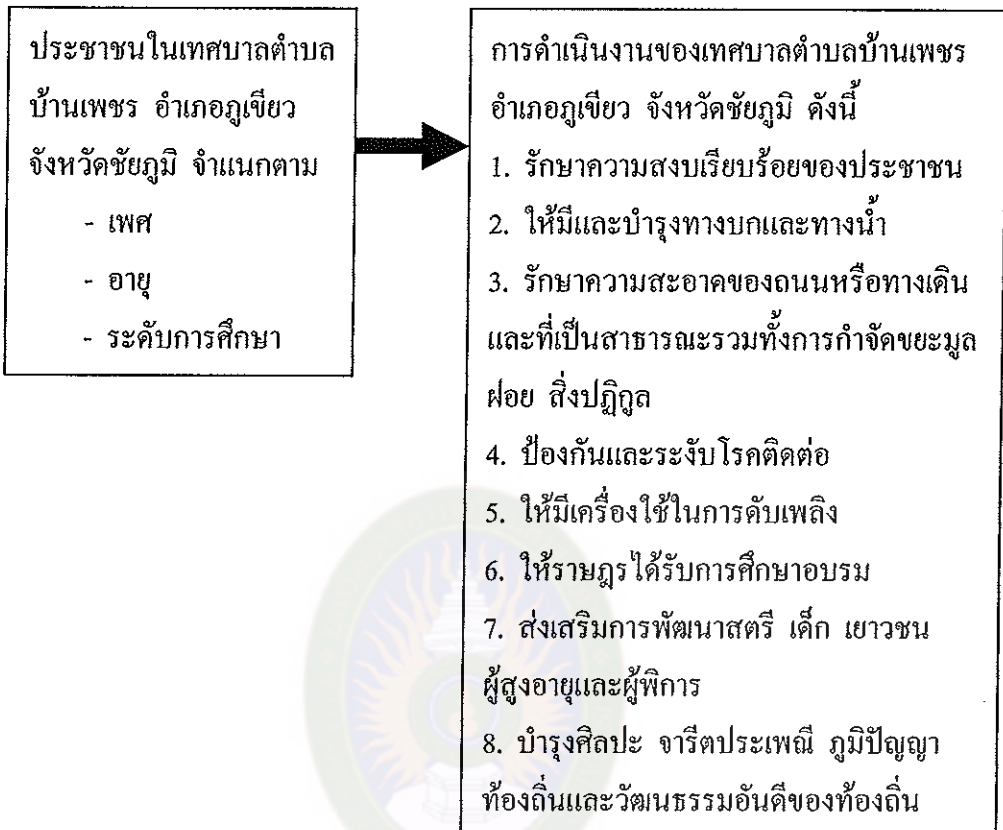
พิชัย วัฒนกิตติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้การวิจัยเรื่องการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ การรักษาความสะอาดถนน ทางเดินสาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปัญหาดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม คือ งบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐานได้ทันตามความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ไม่สามารถจัดหาที่ดินทิ้งขยะเพิ่มได้ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ป้องกันสาธารณภัย ขาดการสนับสนุนด้านครูฝึกอาชีพของกลุ่มสตรี งบประมาณด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์คนชราและเด็กมีน้อย ขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ งบประมาณ ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมมีจำกัด

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้นำเอาหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

## ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

## ตัวแปรตาม (Dependent Variables)



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดในการวิจัย