

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล
5. บริบทเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 ความหมายของความคิดเห็น

ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็น ซึ่งตรงกับคำว่า

Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม

2. ทักษะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

3. คำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา

คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และกลายเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อบางสิ่งบางอย่าง หรือต่อบุคคลบางคน

จํารอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า เป็นความรู้สึกรของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้นเข้าตัว อาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า การแสดงออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่ามี ความเชื่อ หรือความรู้สึกรูปแบบใดเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

เบส (Best. 1977 : 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือการแปรผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอซ์แซก (Isaak. 1981 : 203) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป มีความหมายกว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ว่า การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

จำเรียง ภาวจิตร (2536 : 248-249) ได้เสนอปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค่านึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน

การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

โอแคมป์ และ ชัลส์ (Oskamp & Schultz, 2005 : 119-133) ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and physiological factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่างๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิด การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้นความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5. สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

1.3 การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมียอดประกอบ 3 อย่างคือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้า และมีผลตอบสนอง ซึ่งจะออกมาในระดับสูง-ต่ำ มาก-น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้นโดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด

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

มอร์แกน และ คิง (Morgan & King, 1971 : 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก, 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่าการที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to Face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านข้อความ หรือเขียนข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถาม และถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนด

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็น หมายถึง การวัดระดับความรู้สึกนึกคิดของบุคคลเพื่อให้ทราบระดับความคิดเห็นว่าอยู่ในระดับมาก ปานกลาง น้อย โดยใช้แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

โกวิทย์ พวงงาม (2546 : 28-29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง

ศิรินารด บัวสอน (2548 : 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอยู่ภายในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

วิท (Wit. 1961 : 2 ; อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย. 2538 : 1-3) กล่าวว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้น ได้แก่นักหน่วยระดับรองที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ทั้งในการบริหารและการกำหนดนโยบาย

จากความหมายของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การกระทำหรือวิธีการที่รัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐ จัดทำกิจการหรือการบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐบาลไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางคอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนด

2.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 30) ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อ

วัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหาร การจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน
2. ประสิทธิภาพของการทำงาน
3. ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความ

กระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ การกระจายอำนาจควรเป็นไปภายใต้หลักการ

ต่อไปนี้

1. ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยงาน

ซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและก่อประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยส่วนรวม
5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นต้นให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการ

2.3 หลักการกระจายอำนาจ

กรมการปกครอง (2545 : 15) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. ความเป็นนิติบุคคล กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่พอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือน ต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และมีองค์กรที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของตนเองนั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับ

เลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

โกวิท พวงงาม (2550 : 37-38) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งจะมีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่จำเป็นที่มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 28-29) กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง

2. มีการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน
3. มีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง

ของราชการบริหารส่วนกลาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ มีปัจจัยประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ การมีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรวะทิน (2548 : 267) อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตย ต้องประกอบด้วยโครงสร้างเมืองบนระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเมืองบนระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันบัญญัติการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเมืองล่างซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำคือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขวดยกอันหนึ่งก็คือ การขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่ของการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า ก็มีโครงการพัฒนาชนบทอยู่ด้วย การพัฒนาชนบท เหตุผลจากทางปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้นๆ มีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้ปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ซึ่งมีผลตามมาก็คือ อาจสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมี “ตาลลอย” ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่น กลับสร้างความเกลียดกลัวการใช้อำนาจรัฐ บังหลวง หรือการพัฒนาจิตใจแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจยังไม่เป็นเพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานการพัฒนาระบอบ

ประชาธิปไตยเท่านั้นแต่ยังมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ และทางสังคมในแง่สร้างรายได้ ความเจริญในด้านต่างๆ ในท้องถิ่น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ มีความสำคัญเพราะเป็นการส่งเสริมการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา เพราะถือว่าประชาชนเป็นผู้รู้ปัญหาดีที่สุด อันจะนำไปสู่การพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนตลอดไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครอง และบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลาง เป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหาร การเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่ กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณี ประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล, พัทธา และ กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง อำนาจหน้าที่ ที่จะกำหนดและการบริหารกิจการภายใน เขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่อยู่น้อยกว่าในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1986 : 206 ; อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล. 2547 : 1-2) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การหนึ่งที่มีพื้นที่อาณาเขตและประชากรเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เป็นองค์การที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิทช์ พวงงาม (2546 : 24-25) การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ อธิบายว่า

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการ ได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบรู้แก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 23-26) จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขต

การปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อกำหนดทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินกิจการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นกาลเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุนำที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำกิจการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเภท
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหาร หรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ จะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือ มีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีโครงสร้างที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจการและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุม ของรัฐและมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชน ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วยคณะ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2550 : 21) ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับ ปัจจัยหลายประการ โดยการพิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1. เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะ จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวว่า ต้องมีประชากร มีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดโดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่จะ จัดตั้งขึ้นมา ควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึงและมีคุณภาพ ได้มาตรฐานแก่ประชาชน ในท้องถิ่นนั้น
2. เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับจำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมืองจะเป็นพื้นที่ ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัด โครงสร้าง แบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบ ในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อยๆ สำหรับใน พื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่มีความ สลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว
3. เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญเพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขต พื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นและมี จำนวนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง น้อยที่สุด
4. เจตนารมณ์และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมใน ส่วนของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้งหรือการเปลี่ยนแปลง ฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

3.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประสานงานให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำไม่ได้ ในส่วนของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วน โครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือการทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จากส่วนกลาง เป็นนิติบุคคลมีอาณาเขตที่แน่นอน มีอิสระในการบริหารงาน โดยอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาจากเกณฑ์ จำนวนประชากร ลักษณะพื้นที่ รายได้ และเจตนารมณ์ และความเห็นของประชาชน เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

4.1 การจัดตั้งเทศบาล

ทวิ พันธวุฒิสถูฐ์ (2531 : 76 -77) ได้กล่าวถึงที่มาของเทศบาลไว้ว่า เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจรูปแบบหนึ่ง เพราะเทศบาลเป็นกาปกครองท้องถิ่นที่คณะผู้บริหารและสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นผู้ดำเนินกิจการของเทศบาลเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาล หมายถึง การบริหารปกครองท้องถิ่นของตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักการกระจายอำนาจมากที่สุดในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นข้อต่ออันดับแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รากฐานของเทศบาลในประเทศไทยเริ่มมีตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เรียกชื่อเป็น “การสุขาภิบาล” ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นรูปเทศบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกสุขาภิบาล และในที่สุดสุขาภิบาลก็เลือนหายไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการเสนอจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่ไม่ได้ตราเป็นกฎหมาย ครั้นถึง พ.ศ. 2473 ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลขึ้นแต่ไม่ได้ประกาศบังคับใช้ จนถึง พ.ศ. 2476 จึงมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลประกาศใช้เป็นครั้งแรก และต่อมามีกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลอีกสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 , 2486 และ 2496 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ขณะนั้นรัฐบาลได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ อีก แต่ในสภาพที่เป็นจริงฐานะของตำบลในขณะนั้นมีความแตกต่างกันมาก จึงไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ มีเพียง 114 ตำบลเท่านั้นที่สามารถตั้งเป็นเทศบาลได้ และในจำนวนเทศบาลที่ตั้งขึ้นนี้ก็ไม่สามารถบริหารงานได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนของไทยในขณะนั้นขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจวิธีการของเทศบาล และเป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นแล้ว จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

4.1.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลด้วย

4.1.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อ

หนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และมีพระราชกฤษฎีกากระบุชื่อของเทศบาลไว้ด้วย

4.1.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องที่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปโดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลนั้นไว้ด้วย

4.2 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 14 - 45 และ 36 กำหนดให้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็นสองส่วนคือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

4.2.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล โดยเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน สมาชิกสภาเทศบาลทุกระดับมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจหลัก คือตราเทศบัญญัติ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และแต่งตั้งโดยคณะกรรมการประจำเทศบาล

4.2.2 นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน โดยเทศบาลตำบลให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง เทศบาลเมืองให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน เทศบาลนครให้มีนายกเทศมนตรี คนหนึ่งและรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

4.2.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแบบแผน และนโยบายของนายกเทศมนตรี ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งส่วนราชการของเทศบาล 12 หน่วยงาน ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของเทศบาลและงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2) สำนักการคลังหรือกองคลังหรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

3) กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ ป้องกัน การเจ็บป่วยของประชาชน ระวังโรคติดต่อและสุขภาพ

4) สำนักการช่างหรือกองช่างหรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมงานก่อสร้างงานสำรวจ การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก ไฟฟ้า สวนสาธารณะ และงานผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

- 5) สำนักงานการศึกษา / กองการศึกษาหรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน
 - 6) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผน เช่น งานวิเคราะห์นโยบาย งานวิจัยและประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
 - 7) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน
 - 8) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลบำบัดน้ำเสียและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ
 - 9) กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลประชาชน (กองนี้จะจัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครที่มีรายได้เพียงพอที่จะสร้างโรงพยาบาล)
 - 10) กองหรือฝ่ายประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา รวมถึงการวางท่อ การจำหน่ายน้ำและการเก็บรายได้จากการประปา
 - 11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลองให้ความเห็นชอบและข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาล เกี่ยวกับการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
 - 12) หน่วยงานแขวง หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานย่อยที่จำลองรูปแบบของเทศบาลเพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมือง และเพื่อเป็นการบริการประชาชนให้ทั่วถึงในการจัดตั้ง หน่วยงานนั้นจะต้องเป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร ประชาชนไม่ต่ำกว่า 100,000 คน มีรายได้รวมเงินอุดหนุน 60 ล้านบาทขึ้นไป
- โดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ ประหนึ่งว่าเป็นสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี ในอนาคตประเทศไทยจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนหน่วยงานที่ดำเนินงานโดยพนักงานเทศบาลนั้นก็แตกต่างกันไปบ้างตามลักษณะของเทศบาลที่มีความสามารถในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถ้าประชาชนมีความหนาแน่นมากขึ้นมีรายได้มากขึ้น หน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนก็ขยายมากขึ้น และเทศบาลเองก็สามารถเปลี่ยนเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นจนเป็นถึงเทศบาลนครก็ได้ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นต้น

4.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล (Authority)

อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 เป็นต้น อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2536 : 142)

4.3.1 จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน

4.3.2 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

4.3.3 จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4.3.4 การสาธารณสุข ปลูกและก่อสร้างอื่นๆ

4.3.5 การสาธารณสุข

4.3.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ

4.3.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

4.3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

4.3.9 การจัดการศึกษา

4.3.10 การส่งเสริมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

4.3.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

4.3.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

4.3.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

4.3.14 การส่งเสริมกีฬา

4.3.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชน

4.3.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

4.3.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

4.3.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย

4.3.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล

4.3.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

4.3.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

4.3.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

4.3.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

4.3.24 การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.3.25 การผังเมือง

4.3.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

4.3.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

4.3.28 การควบคุมอาคาร

4.3.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4.3.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.3.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

นอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกัน

และระงับสาธารณภัย

2. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะการกำจัด มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน เป็นต้น

3. การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

4. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

5. การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา เป็นต้น

6. การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทาง ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

7. การทะเบียนราษฎร

8. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตรี แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ การทำกิจกรรมภายนอกเขตเทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน
2. ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การทำกรร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
2. เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียน

ไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาลมาตรา 58 และ

มาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไป รวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบ การดำเนินการของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของ เทศบาลที่เกี่ยวข้อง (นันทวัฒน์ บรรณานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544 : 66-70)

5. บริบทเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

สำหรับบริบทของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม สามารถ อธิบายได้ดังนี้

5.1 ประวัติความเป็นมา

เทศบาลเมืองมหาสารคาม ได้รับยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลเมืองมหาสารคาม เมื่อ วันอาทิตย์ที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 มีคณะเทศมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2480 โดย นายบุญช่วย อัดถากร เป็นนายกเทศมนตรี สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม ระยะแรกได้อาศัย สถานที่สโมสรเสื่อป่า เป็นที่ทำการของสำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม จนถึง พ.ศ. 2483 จึง ย้ายไปอยู่สุขศาลาอำเภอเมืองมหาสารคาม เป็นเวลา 5 ปีเศษ แล้วย้ายสำนักงานมาอยู่อาคารหลังใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้ย้ายสำนักงานไปสร้างในที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศให้ จำนวน 10 ไร่ เป็นอาคาร คอนกรีต 2 ชั้น ดังในปัจจุบัน (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2553 : เว็บไซต์)

5.2 สภาพทั่วไปเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เทศบาลเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่เลขที่ 27 ถนนผังเมืองบัวชุม ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม 44000 มีพื้นที่ 24.14 ตารางกิโลเมตร หรือ 15,087.5 ไร่ อยู่ห่างจาก กรุงเทพมหานคร ประมาณ 475 กิโลเมตร โดยทางรถยนต์ มีอาณาเขตติดต่อกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลต่าง ๆ ดังนี้

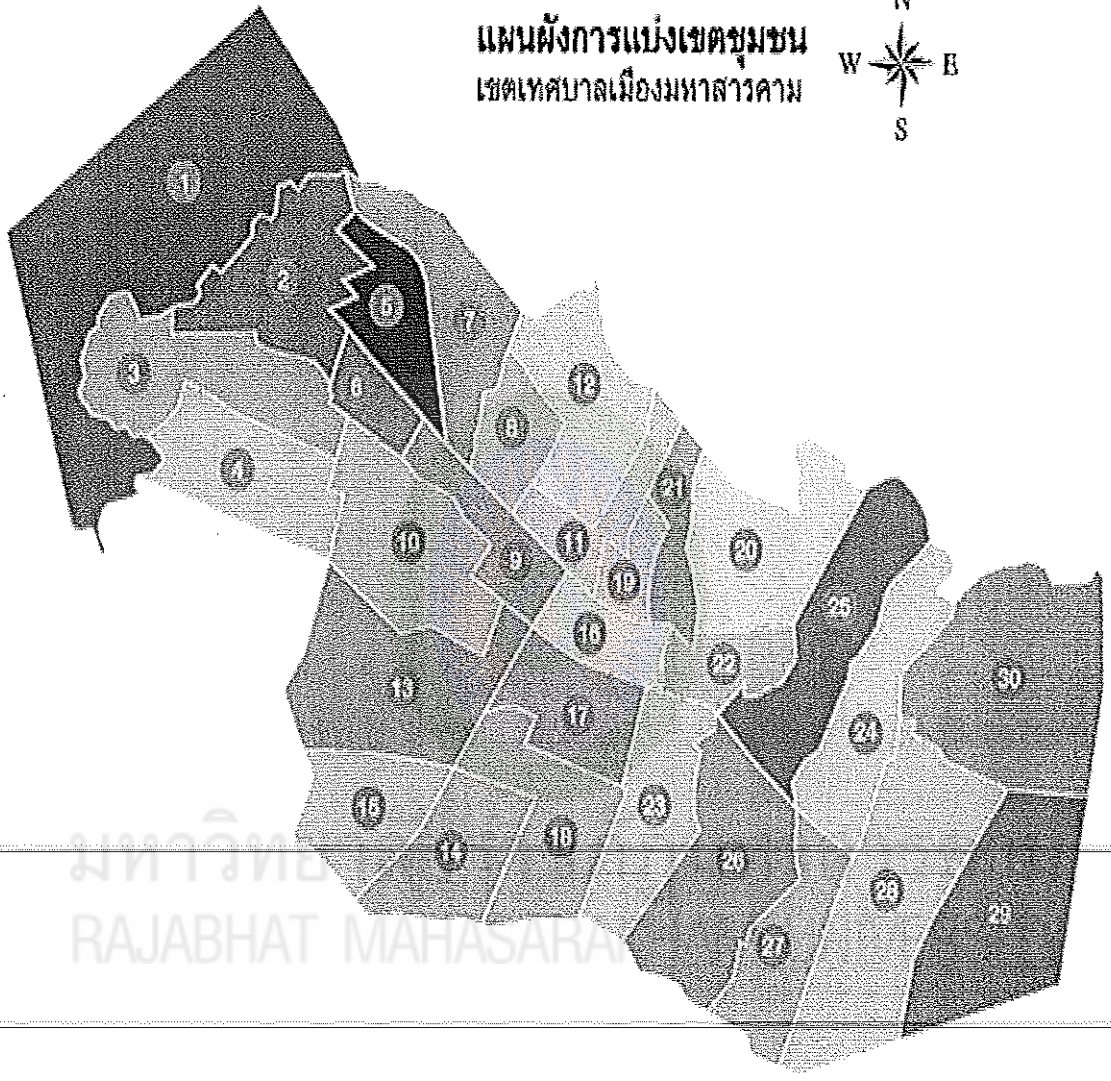
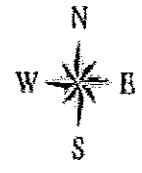
ทิศเหนือ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลเกิ้ง อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศใต้ ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงน้ำ (ปัจจุบันยกฐานะเป็น เทศบาลตำบลเวียงน้ำ) อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน อำเภอเมืองมหาสารคาม

แผนผังการแบ่งเขตชุมชน
เขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม



ภาพประกอบ 1 แผนที่เขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม
(ที่มา : เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2553 : เว็บไซต์)

5.3 ด้านการเมืองการปกครอง

5.3.1 การปกครองรูปแบบเทศบาล

องค์กรเทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีจำนวน 18 คน และมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามแยกการปกครองออกเป็น 3 เขต 30 ชุมชน ดังนี้

ตารางที่ 1 เขตการปกครอง เทศบาลเมืองมหาสารคาม

เขต 1	เขต 2	เขต 3
1. ชุมชนดักศิลา	1. ชุมชนธัญญา 1	1. ชุมชนเครือวัลย์ 1
2. ชุมชนศรีสวัสดิ์ 1	2. ชุมชนธัญญา 2	2. ชุมชนนาควิชัย 1
3. ชุมชนศรีสวัสดิ์ 2	3. ชุมชนสามัคคี 1	3. ชุมชนนาควิชัย 2
4. ชุมชนศรีสวัสดิ์ 3	4. ชุมชนสามัคคี 2	4. ชุมชนนาควิชัย 3
5. ชุมชนปัจฉิมทัศน์ 1	5. ชุมชนมหาชัย	5. ชุมชนอภิสิทธิ์ 1
6. ชุมชนปัจฉิมทัศน์ 2	6. ชุมชนโพธิ์ศรี 1	6. ชุมชนอภิสิทธิ์ 2
7. ชุมชนธัญญา 3	7. ชุมชนโพธิ์ศรี 2	7. ชุมชนอุทัยทิศ 1
8. ชุมชนธัญญา 4		8. ชุมชนอุทัยทิศ 2
9. ชุมชนศรีมหาสารคาม		9. ชุมชนอุทัยทิศ 3
10. ชุมชนเครือวัลย์ 2		10. ชุมชนอุทัยทิศ 4
		11. ชุมชนส่องเหนือ
		12. ชุมชนส่องใต้
		13. ชุมชนบ้านแมค

(ที่มา : เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2553 : เว็บไซต์)

5.3.2 ประชากร

มีประชากรในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามทั้งสิ้น จำนวน 40,231 คน ชาย จำนวน 19,081 คน หญิง จำนวน 21,150 คน มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 28,078 คน (ที่มา : สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลเมืองมหาสารคาม)

5.4 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่ออำนวยความสะดวกและเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาล โดยประชาชนมีส่วนร่วม มีการประสานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการวางแผนการพัฒนา เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อการรับรองการขยายตัวของเมืองในอนาคต ดังนี้

5.4.1 พัฒนาระบบสาธารณูปโภค ถนน ท่อระบายน้ำ ให้มีคุณภาพ มาตรฐานเพียงพอ เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และครอบคลุมทุกพื้นที่

5.4.2 ปรับปรุงไฟฟ้า และแสงสว่าง และสถานที่สาธารณะให้สว่างครอบคลุมทั่วถึงทุกพื้นที่ และมีระบบการดูแลรักษาที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ

5.4.3 พัฒนาแก้ไขปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก โดยวางแผนอย่างเป็นระบบ

5.4.4 ขยายเขตการให้บริการน้ำประปา และไฟฟ้า ให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

5.4.5 พัฒนาระบบการจราจรให้สะดวก เป็นระเบียบ ปลอดภัย และเตรียมการแผนการจราจรของเมืองให้สอดคล้องกับผังเมือง และการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคต

5.4.6 ปรับปรุงภูมิทัศน์ของเมืองให้สวยงามเป็นเมืองน่าอยู่

5.5 การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

พัฒนาระบบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบยั่งยืน ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความต่อเนื่องดังนี้

5.5.1 พัฒนาปรับปรุงสวนสาธารณะและลานออกกำลังกายชุมชนให้มีสภาพที่ดี เหมาะสมทันสมัย สามารถใช้ทำกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ ได้ โดยจัดให้มีอุปกรณ์ที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อประโยชน์ของประชาชน

5.5.2 ส่งเสริมให้ชมรมออกกำลังกายต่างๆมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาสุขภาพให้ มีมาตรฐาน

5.5.3 รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนและสถานที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลให้เป็นเมืองปลอดภัยและน่าอยู่

5.5.5 พัฒนาปรับปรุงภูมิทัศน์และแหล่งน้ำ เช่น ศาลเจ้าพ่อหลักเมือง คลองสมถวิล ภูคนางไย เพื่อเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และมีภูมิทัศน์ที่สวยงาม

5.4.6 บริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติของเมืองแบบบูรณาการยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.5.7 พัฒนาชุมชนให้ปราศจากมลภาวะจากขยะและน้ำเสียโดยประสานทุกภาคส่วน และมีการจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

5.6 การพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ

เพื่อเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โครงการสร้างงานในชุมชนเพื่อเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่างๆ ในการสร้างอาชีพเดิมของประชาชน โดยจะดำเนินการดังนี้

5.6.1 พัฒนาตลาดสด ให้เป็นตลาดสดน่าซื้อ ได้มาตรฐาน สะอาด สะดวก มีสินค้าหลากหลาย

5.6.2 พัฒนาตลาดโต้รุ่ง ให้ได้มาตรฐาน สะอาด ถูกหลักอนามัย

5.6.3 ส่งเสริมการตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

5.6.4 พัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อรองรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม

5.6.6 ส่งเสริมพัฒนาอาชีพต่างๆ โดยจัดให้มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาวิชาชีพของตัวเอง เช่น ชมรมเสริมสวย ชมรมตลาดสด ชมรมตลาดโต้รุ่ง

5.6.7 ส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับชุมชน เพื่อศักยภาพความสามารถในการประกอบอาชีพให้ประชาชนแบบยั่งยืนและมีคุณธรรม

5.6.8 จัดให้มีการฝึกอบรมวิชาชีพต่างๆแก่ประชาชนในชุมชนเพื่อสร้างงานสร้างอาชีพแก่ประชาชน ในชุมชน

5.6.9 ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าที่มีคุณภาพราคาถูกป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ

5.7 การพัฒนา ด้านสังคม

เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีคุณภาพ และเป็นสุข สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนเพื่อให้สามารถเผชิญปัญหาต่างๆ ในทุกๆด้าน จึงต้องมีการพัฒนาสังคม ดังนี้

5.7.1 พัฒนาคุณภาพด้านการศึกษา

5.7.1.1 การพัฒนาศูนย์ดูแลเด็กก่อนวัยเรียนให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน

5.7.1.2 ยกกระดับการศึกษาโรงเรียนเทศบาลเมืองมหาสารคามให้มีมาตรฐาน

5.7.1.3 ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ด้าน IT ให้มีคุณภาพ

5.7.1.4 ส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาที่

5.7.1.5 ส่งเสริมให้มีโรงเรียนต้นแบบทางการศึกษา และความสามารถพิเศษด้านการศึกษา

5.7.1.6 ส่งเสริมด้านการกีฬานักเรียนเทศบาลเมืองมหาสารคาม

5.7.1.7 จัดลานกีฬาด้านยาเสพติด

5.7.1.8 ส่งเสริมเยาวชนและประชาชนที่มีความสามารถเป็นเลิศทางการกีฬา

5.7.1.9 ส่งเสริมประเพณีการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านของชุมชน.

5.7.1.10 ส่งเสริมพัฒนาเด็กและเยาวชนทั้งในระบบและนอกระบบให้หันมาเล่นกีฬา นันทนาการ เพื่อร่างกายที่แข็งแรง ห่างไกลยาเสพติด

5.7.2 ด้านศาสนาและวัฒนธรรม

5.7.2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนฟื้นฟูศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

5.7.2.2 อนุรักษ์ ส่งเสริมและพัฒนาศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยสนับสนุนฟื้นฟูประเพณีท้องถิ่น และประเพณีที่สำคัญของจังหวัด เช่น งานบุญเบิกฟ้า ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีแห่เทียนเข้าพรรษา ประเพณีลอยกระทง โดยทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

5.7.2.3 สนับสนุนปราชญ์ชาวบ้าน และอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น

5.7.2.4 ส่งเสริมกิจกรรมทางพุทธศาสนา ได้แก่ การฟังเทศน์เข้าพรรษา จัดค่ายเยาวชน คณิศรีสารคาม การพัฒนาวัดพัฒนาใจ

5.7.3 ด้านสังคมเข้มแข็งและเอื้ออาทร

5.7.3.1 เสริมสร้างครอบครัวเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ ระหว่างครอบครัว ชุมชน เพื่อให้ครอบครัว ชุมชนมีกิจกรรมร่วมกัน

5.7.3.2 สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

5.7.3.3 จัดตั้งสภาเด็กและเยาวชนเมือง เพื่อให้เด็กและเยาวชน มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์แก่สังคม

5.7.3.4 ส่งเสริมชุมชนสังคมดี เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีกิจกรรมร่วมกัน เพื่อสร้างความสามัคคี สร้างสังคมเอื้ออาทร และเกิดจิตอาสาในชุมชน

5.7.3.5 จัดโครงการจิตอาสาในชุมชนเพื่อสนับสนุนคนทำประโยชน์เพื่อสังคม

5.7.3.5 จัดให้มีถนนเด็กเดิน หรือทำกิจกรรมเพื่อสังคม

5.7.4 ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม

5.7.4.1 เพื่อส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตดีของประชาชน โดยจัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุขชุมชน ไว้คอยบริการ การให้ความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการ

ป้องกัน และดูแลสุขภาพของตนเอง ครอบครัว เพื่อนบ้าน และจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุข ให้บริการแก่ประชาชนถึงบ้าน

5.7.4.2 พัฒนาระบบสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยมีระบบสุขภาพที่ดี ไม่มีน้ำขัง การบำบัดน้ำเสียที่ดี อากาศบริสุทธิ์ และอาหารที่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งจะแก้ไขปัญหาสุขภาพของ ประชาชนในเขตเทศบาลดีขึ้น

5.7.4.3 การมอบเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยเอดส์ ได้รับเบี้ย ยังชีพอย่างเป็นธรรมสะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง

5.8 การพัฒนาการบริหารจัดการ

เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดประโยชน์สูงสุด อันจะทำให้งานบริการประชาชนให้มีคุณภาพจึงกำหนดการบริหารจัดการงานเทศ ดังนี้

5.8.1 จัดให้มีศูนย์สอทไลน์ เพื่อบริการข่าวสารแก่ประชาชน

5.8.2 เพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรและการให้บริการประชาชนให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม โดยพัฒนาคุณภาพบุคลากรเทศบาลและพนักงานจ้าง สร้างจิตสำนึกในความ รับผิดชอบในหน้าที่และทัศนคติที่ดีต่อการบริการประชาชน

5.8.3 นำวิชาการและเทคโนโลยีทันสมัย เหมาะสมมาใช้การบริการประชาชนให้ ได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้น รวมทั้งทบทวนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้การบริหารงาน มีความ ยืดหยุ่น โปร่งใส และมีการประเมินผลเป็นระบบและเป็นธรรม

5.8.4 พัฒนาระบบการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพ

5.8.5 ส่งเสริมและดูแลให้ประชาชนในเขตเทศบาล มีความมั่นคงและปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมุ่งเน้นมาตรการทั้งการป้องกัน แก้ไข พร้อมทั้งจัดระบบป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย อุบัติภัยและภัยธรรมชาติ อย่างทั่วถึงและทันที่

5.8.6 ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น จัดประชาคม เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

5.8.7 ส่งเสริมความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพของชุมชน

ปัจจุบันเทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น 8 ส่วน และ 1 หน่วยงานเทศพาณิชย์หลัก ได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล สำนักกองช่าง สำนักการสาธารณสุขและ สิ่งแวดล้อม กองคลัง กองการศึกษา กองวิชาการและแผนงาน กองสวัสดิการและสังคม หน่วยงาน ตรวจสอบภายใน และสถานธนาภูบาล

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีดังนี้

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลภายในพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมเห็นว่า มีการดำเนินบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก

อรรถพล แก้วมนตรี (2547: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติงานตามบทบาท ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด 4 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหาร พบว่า ด้านการพัฒนาสังคม โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาการเมืองการบริหาร โดยรวมมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

ธิดารัตน์ ชมารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหารงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทางปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกันต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า พนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความเห็นโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่มีระดับ .05 โดยคณะกรรมการชุมชน ที่มีอายุ 21-30 ปี มีด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กับทุกกลุ่มอายุ

วิสูตร จงชวณิษฐ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม พบว่าความคิดเห็นของการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อและการบำรุงศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ พบว่า ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ของเทศบาลตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประชาชนมีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีความต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวมและรายได้ ทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำแนก 7 ด้าน เรียงตามระดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการจัดให้มีทางบกและทางน้ำ รองลงมา คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และด้านการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นของกรรมการที่มีเพศ ระดับการศึกษา และอาชีพ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นโดยรวมทุกด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการศึกษาทางศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการคุ้มครอง ดูแล และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและการบำรุงรักษาทางน้ำทางบก และระดับปานกลาง 2 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก

เยาวชน ผู้สูงอายุ ด้านรักษาความสะอาดถนน ทางน้ำ ทางเดิน และสาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินงาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ระดับดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงาน เทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษาและระยะปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

สมมาศ ไชกชัยวัฒนากร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิกสภา เทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลต่อการ ดำเนินงานของเทศบาลในเขตจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมากจำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการให้มีและการบำรุงรักษาทางบก ด้านการ บำรุงศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาและ ระวังโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรีเด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการและมีการดำเนินงาน อยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการ ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และการให้เรื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นสมาชิกสภา เทศบาล ที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกันต่อการดำเนินของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศและระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความเห็นต่อการดำเนินงานของ เทศบาลตำบล ไม่แตกต่างกัน

สมศักดิ์ วรรณภักกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยของสำนักงานเขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พบว่า ด้านการเก็บขนขยะ มูลฝอย ในระดับปานกลาง ด้านการประชาสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง และด้านการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมอยู่ในระดับมาก ผลทดสอบสมมุติฐานพบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน ประชาชนที่มีเพศแตกต่างกัน ประชาชนที่มีอาชีพแตกต่างกัน ประชาชนที่ประเภทที่อยู่อาศัย แตกต่างกัน และประชาชนที่มีรายได้ต่อครอบครัวแตกต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะ มูลฝอยแตกต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยแตกต่างกัน

ปิติโชค มาสงามเมือง (2551 : บทคัดย่อ) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอความคิดเห็นต่อ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรจัดสรรงบประมาณในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ควรจัดให้มีการเก็บ ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลอย่างเพียงพอ ควรจัดให้มีการรณรงค์ป้องกัน โรคติดต่อและมีมาตรการ

ระงับโรคติดต่อได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ควรจัดให้มีเวรยามในการรักษาความปลอดภัย ควรสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ควรจัดสรรงบประมาณเพื่อให้การช่วยเหลือ เบี้ยยังชีพแก่คนชรา คนพิการ และผู้ติดเชื้อเอชไอวีให้ทั่วถึงทุกคน ควรจัดให้มีการรณรงค์การให้ความรู้ในการรักษาสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ตำบลอย่างสม่ำเสมอ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนชาวบ้านและส่งเสริมกิจกรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มากขึ้น

ปราณีต ทนน้ำ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลตาดทอง อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีข้อเสนอแนะว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลตาดทอง ควรจัดให้มีถังขยะ ทุกครัวเรือน ควรจัดการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน ควรจัดสรรงบประมาณตามทาง รัฐบาลกำหนดด้วยความโปร่งใส การจัดตั้งกลุ่มภายในหมู่บ้านเปลี่ยนเวรทำความสะอาด ควร จัดสรรงบประมาณการก่อสร้างเพิ่มมากขึ้น ควรให้มีการจัดพ่นยากำจัดเชื้อโรคติดต่อตามฤดูกาล ควรสนับสนุน ควรสนับสนุนอุปกรณ์การศึกษา หุ่นการศึกษา และสถานศึกษา ควรส่งเสริมการ ปลูกป่าทดแทนและปลูกฝังการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

พงศ์พิชญ์ บุตรพระองค์ (2551 : บทคัดย่อ) ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารงานของ องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า ประชาชน ต้องการให้องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดเครื่องมืออุปกรณ์ในการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ควรจัดหา เครื่องมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น รถดับเพลิงให้เพียงพอ ควรจัดสรรงบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมของสตรี เยาวชน และเด็กให้เพียงพอ และควรเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ ประสานงานเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ

ผู้พิการ

จากการศึกษา พบว่า การดำเนินงานในเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ มีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยหลักการบริหารต่าง ๆ ซึ่งหลักการที่ว่่านี้ประกอบด้วยหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จและได้รับการ ยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อ การดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม และเพื่อศึกษาระดับ ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม จำแนกตาม เพศ ระดับการศึกษา และเขตการปกครอง และข้อเสนอแนะของประชาชนต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนา ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม