

ลิขิต วีรเวทิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นการปกครอง โดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิท (Wit. 1967 : 14-21) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นร่วมกันทั้งหมด หรืออำนาจบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ยอมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจ และการดำเนินกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย ที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ใน ความดูแลของรัฐบาล

## 2. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนานั้นมีหลากหลายรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกส่วนสำคัญในการพัฒนา โดยมีความสำคัญดังนี้

2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประชาธิปไตย มี 5 ประการ คือ (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. 2532 : 56)

2.1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้ง เป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้เข้มแข็งทางการเมือง (Political Maturity) กล่าวคือ ประชาชนรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.1.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิด เกี่ยวพันกับการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะทำให้เกิดความคึกคัก มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

2.1.5 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนับถือจากประชาชนจึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20) ได้สรุปไว้ดังนี้

2.2.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียใน การปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งนำมาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2.2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) กล่าวคือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเมืองบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง โดยการเลือกบุคคล

ขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาลกลาง หลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการ ดังนี้

1) การกิจของรัฐบาลมีอยู่กว้างขวาง และนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

2) รัฐบาลมีอาจดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเองจะเห็นได้ว่าหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเองแล้วภาระรัฐบาลจะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริการและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงเป็นผู้รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งมีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่นตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบผลสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

2.2.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้าง ความมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงแล้วท้องถิ่นจะเกิดการพึ่งตนเองได้

2.3 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พีรสิทธิ์ คำนวน ศิลป์. 2543 : 95)

2.3.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

2.3.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้อุปการระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้อุปการระดับชาติ ซึ่งอำนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

2.3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

2.3.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามี ความผูกพันและมีส่วนได้เสียความสำนึกเช่นนี้จะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

2.3.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

สมศักดิ์ พรหมเดื่อ (2551 : 16) ได้สรุปความสำคัญการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกสอนประชาชนให้รู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองและควบคุมการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาการเมือง ความสำคัญนี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

สรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ เนื่องจากการจัดบริการของรัฐบาลให้ตรงกับความต้องการของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยมักจะจัดให้มีการปกครองระดับท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้สูงสุด

### 3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักวิชาการได้ อธิบายองค์ประกอบไว้ ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น อุทัย หิรัญโต (2543 : 22) อธิบายไว้ ดังนี้

3.1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใด กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.1.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3.1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ นโยบายทางการเมือง และการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ



3.1.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองพื้นที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออก กฎ ข้อบัญญัติ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.1.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทาง การเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.1.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองใน การปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.1.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.1.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ใน การกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประ โยชน์ และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดย การมีอิสระเต็มที่ที่เดียวของหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอิสระ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธุวาสสิษฐ์. 2537 : 100)

3.2.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาล กลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

3.2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3.2.3 มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบสำคัญของการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มา

จากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม มีงบประมาณรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอ

## แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

### 1. ประวัติและความเป็นมาของเทศบาล

นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ (2545 : 1) เทศบาลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ภายใต้อำนาจของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 123- 124) กล่าวว่า ปรีดี พนมยงค์ ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการกระตุ้นให้เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย ความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้ง ตั้งแต่สมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ดังจะเห็น ได้จากการให้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวัน 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนานคร. (2546 : 42) กล่าวว่า มีการจัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่ง มีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน

โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอให้มีการจัดตั้ง “ประชาภิบาล” ซึ่งภายหลัง ต่อมาเรียกว่า “เทศบาล” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในการ จัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปลายรัช สมัยของพระบาทสมเด็จพระ ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไม่มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวแต่อย่างใด มีหลายคนอาจสงสัยว่าทำไมเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มี ประวัติความเป็นมายาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งเช่นกัน คำตอบต่อคำถามเหล่านี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การ ปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง กล่าวคือ สุขาภิบาล มีองค์ประกอบ บางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่ง มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผู้กล่าวว่า “เทศบาล” ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 จึงกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มรูปแบบ ประเภทแรกของการปกครองท้องถิ่น ไทย

## 2. กำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก “พัฒนาการของสุขาภิบาล” กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการ เกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วย การ ปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ ยกตัวอย่างอันเป็นที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่า ในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึง รัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ซึ่งในระยะนี้ สุขาภิบาลแทบจะไม่มีใครขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังกล่าวที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึง ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง เทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่จะให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เทศบาลที่มีขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลพวงประการหนึ่งของการจัดตั้ง สุขาภิบาลในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าแนวคิดว่าด้วยการกำเนิดขึ้นของเทศบาล ไทยจะ



เป็นอย่างไร ก็ไม่ใช่สาระสำคัญมากนักที่จะเป็นประเด็นในการมุ่งพิจารณาหรือถกเถียงสำหรับ  
 กาลปัจจุบัน หากแต่ประเด็นที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เราจะทำให้ เทศบาลไทย เข้มแข็งขึ้นได้  
 อย่างไรต่างหาก

### 3. เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย

หากจะกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้ว เราอาจมีเหตุผลใน  
 การจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ 3 เหตุผลใหญ่ ๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองใน  
 ระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครอง  
 แบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำ  
 หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3  
 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองใน  
 ระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบ  
 ประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่องค์กรเทศบาล เป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาส  
 ให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมี  
 การก่อสร้างโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาจำลองใส่ไว้ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยก  
 ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ใน  
 การตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังคงต้องให้สอดคล้องไป  
 กับระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3  
 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหาร  
 ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจาก  
 ภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อน  
 ของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมือง  
 อื่นๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่าง ๆ นี้ลง และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการ  
 จากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น เหตุผลในประการนี้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี  
 พนมยงค์ ที่ว่า

“ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดใน  
 ประเทศนั้น ๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ใน  
 ท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะ

รวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลางแห่งเดียวย่อมจะทำได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”

นอกจากการแบ่งมาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไปให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับการปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างล้อมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

#### 4. พัฒนาการของเทศบาลไทย

กระทรวงมหาดไทย (2548 : 2) เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ใดๆก็ตาม การพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมาก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ตลอดเวลาหากนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ กฎหมายแม่บทของเทศบาล ทั้ง 4 ฉบับมีดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

4.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481

4.3 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ครั้งในปี พ.ศ. 2487

4.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม 12 ครั้ง

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า หากพิจารณาถึงเหตุผลต่าง ๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ มากกว่า การมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

## 5. ประเภทของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

5.1 จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น

5.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

5.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

สรุปจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้

ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

## 2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่มีไชเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- (2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

## 3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- 3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 3.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 3.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

## 6. โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ หรือมีเหตุต้องยุบสภาไป

2. เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบ คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง

จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลใดจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี ก็จะมีโครงสร้างดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่หากเทศบาลใดใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และคณะผู้บริหารจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามจำนวน ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน  
และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี  
เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีอีก  
ด้วย

## 7. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้  
เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ  
นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลใน  
ฐานะระดับต่าง ๆ ไว้เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมี  
รายละเอียดดังตารางที่ 1, 2

7.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติสรุปแบ่งหน้าที่ตามฐานะของ  
เทศบาลไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมือง ตาม ข้อ 1-12 และมี หน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดา และเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์และรักษา	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
7. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมาย บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7. ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับ จำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	



## 7.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

## ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้น้ำดื่มสะอาดหรือการประปา 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมา กินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและ แสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้น้ำดื่มสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา กินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับ การกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกัน กับเทศบาลเมืองตาม ข้อ 1-12

7.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดนอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 7.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันภยันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 7.3.2 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 7.3.3 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- 7.3.4 พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พุทธศักราช 2490
- 7.3.5 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พุทธศักราช 2493
- 7.3.6 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 7.3.7 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 7.3.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 7.3.9 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 7.3.10 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 7.3.11 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 7.3.12 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 7.3.13 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 7.3.14 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 7.3.15 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

## 8. การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือคณะเทศมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการด้าน

นโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับ ปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

#### 9. การทำกรนอกเขตเทศบาลและการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น

มาตรา 47 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 57 ตริ เทศบาลอาจทำกรร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขภาพบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่เทศบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย (บทที่ 3 ทวิ มาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ตริ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า เทศบาลเป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล ตามสภาพท้องถิ่น ชุมชนที่มีความเจริญ มีจำนวนประชากรพอสมควรและจัดเก็บรายได้เพียงพอต่อการบริหารกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพื่อให้ประชาชนในเขตพื้นที่นั้นเขามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การปกครองตนเองของประชาชนมีความสามารถทางการเมืองและการบริหารกิจการในหน้าที่ได้อย่างน่าไว้วางใจ เป็นการมอบหมายหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้กับประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเพราะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจะใช้อำนาจที่ได้จากรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามท้องถิ่น โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลด้วยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแบ่งเบาภาระอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่แต่ละแห่งด้วยรวมทั้งเป็นการเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมองเห็นจุดบกพร่องได้เป็นอย่างดีรวมทั้งนำทรัพยากรที่มีอยู่มาแก้ไขปัญหาค่าอุปสรรคได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนจะทำให้เกิดความรู้สึกรัก ห่วงแทน ผูกพัน และตั้งใจทำงานให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นตนเองมากที่สุด

## แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

### 1. ความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเทศไทยได้มีการปกครองท้องถิ่น และได้มีการพัฒนารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา โดยมีความพยายามที่จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารงานระดับตำบลในรูปแบบสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นจากแรงจูงใจผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างช่วงนั้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปเยือนประเทศในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกาและได้เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้นเป็นการปกครองตามแบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้งทางตรงหรือทางอ้อมทำให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงมีความตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีองค์กรแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

เหมือนกับนานาอารยประเทศ เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยได้มีการสั่งการให้กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นโดยเร็วที่สุด และในปี พ.ศ. 2499 ก็ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการที่จะปกครองตนเอง

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มี การปรับฐานะ การบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1 รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

1.2 รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาทได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี่จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้อสอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง



## 2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 ดังนี้

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแต่งตั้ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสภาคัดเลือกจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 46 ดังนี้

2.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.1.4 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม นายกององค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกององค์การบริหาร ส่วนตำบลอันเกี่ยวเนื่องกับงานในหน้าที่ได้เสนอ ในข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล แถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

2.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล

2.2.1 มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับ เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.2.2 ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ปรึกษาหรือเลขานุการท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2.2.3 มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่

- 1) คุณสมบัติของผู้สมัครได้แก่
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันเลือกตั้ง
- 3) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- 4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขต อบต.ที่สมัครรับเลือกตั้งเวลาติดต่อกัน ไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือน

และที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลย้อนหลัง 3 ปีไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวนี้)

2.2.4 คุณสมบัติต้องห้าม ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา

องค์การ

บริหารส่วนตำบลมีดังนี้

- 1) ดิฉยเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- 4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- 7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป

และได้พ้นโทษ มายังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่กระทำความผิดโดยประมาท

8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าด้วยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษาไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

11) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง

12) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิเพราะไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิหรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

13) เคยถูกคณะกรรมการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึง 1 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต

14) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่

15) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น

16) เป็นข้าราชการหรือมีตำแหน่งเงินเดือนประจำ

17) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ

ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของน้ำที่ของรัฐ

18) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ป.ป.ช.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

19) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนด

### 2.3 สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันดังกล่าว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาได้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ในหนึ่งปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมัยประชุมสามัญได้ 2 สมัย หรือหลายสมัยแต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 15 วัน แต่อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดนอกจากสมัยประชุมสามัญประจำปีแล้วเมื่อเห็นว่ามีจำเป็น ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนของสมาชิกสภาที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญได้

### 2.4 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานผลการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2456 กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหาร รายละเอียด ดังนี้

2.4.1 นายกองค้การบรหการส่วนตำบล ให้องค้การบรหการส่วนตำบลมี นายกองค้การบรหการส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกค้งโดยตรงของประชาชนตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกค้งสมาชิกสภาท้องถ้ิน

2.4.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกค้งเป็นนายกองค้การบรหการ ส่วนตำบล จะต้องมีคุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามค้งต่อไปนี้

- 1) อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกค้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาองค้การบรหการส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถ้ิน หรือ ผู้บริหารท้องถ้ินหรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิก สภาตำบล สมาชิกสภาท้องถ้ิน คณะผู้บริหารท้องถ้ินหรือผู้บริหารท้องถ้ิน รองผู้บริหาร ท้องถ้ินเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถ้ินเพราะเหตุที่มีส่วน ได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค้การปกครองส่วนท้องถ้ินยังไม่ถึง 5 ปี นับ ถึงวันสมัครรับเลือกค้ง

2.4.3 วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค้การบรหการส่วนตำบลนายกอง ค้การบรหการส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกค้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกค้งในกรณีนายกองค้การบรหการส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระ 4 ปี ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งอีก ไม่ได้เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2.4.4 อำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบรหการส่วนตำบลนายกองค้การ บรหการส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค้การบรหการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ค้งนี้

1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย รับผิดชอบในการบริหารงาน ขององค้การบรหการส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค้การบรหการ ส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) ส่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบรหการส่วน ตำบล

3) แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกองค้การบรหการส่วนตำบลและ เลขานุการนายกองค้การบรหการส่วนตำบล



4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามบทบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติและกฎหมาย

อื่น

2.4.5 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคุณสมบัติรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.6 การพ้นตำแหน่งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 64/1 ดังนี้

- 1) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกององค์การบริหารส่วน

ตำบล

- 5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 58/4
- 6) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2
- 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

## 2.5 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดการแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดโครงสร้างองค์กร ดังนี้

2.5.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งาน

เกี่ยวกับการตราข้อบังคับตำบล งานนิติกร งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติ ดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

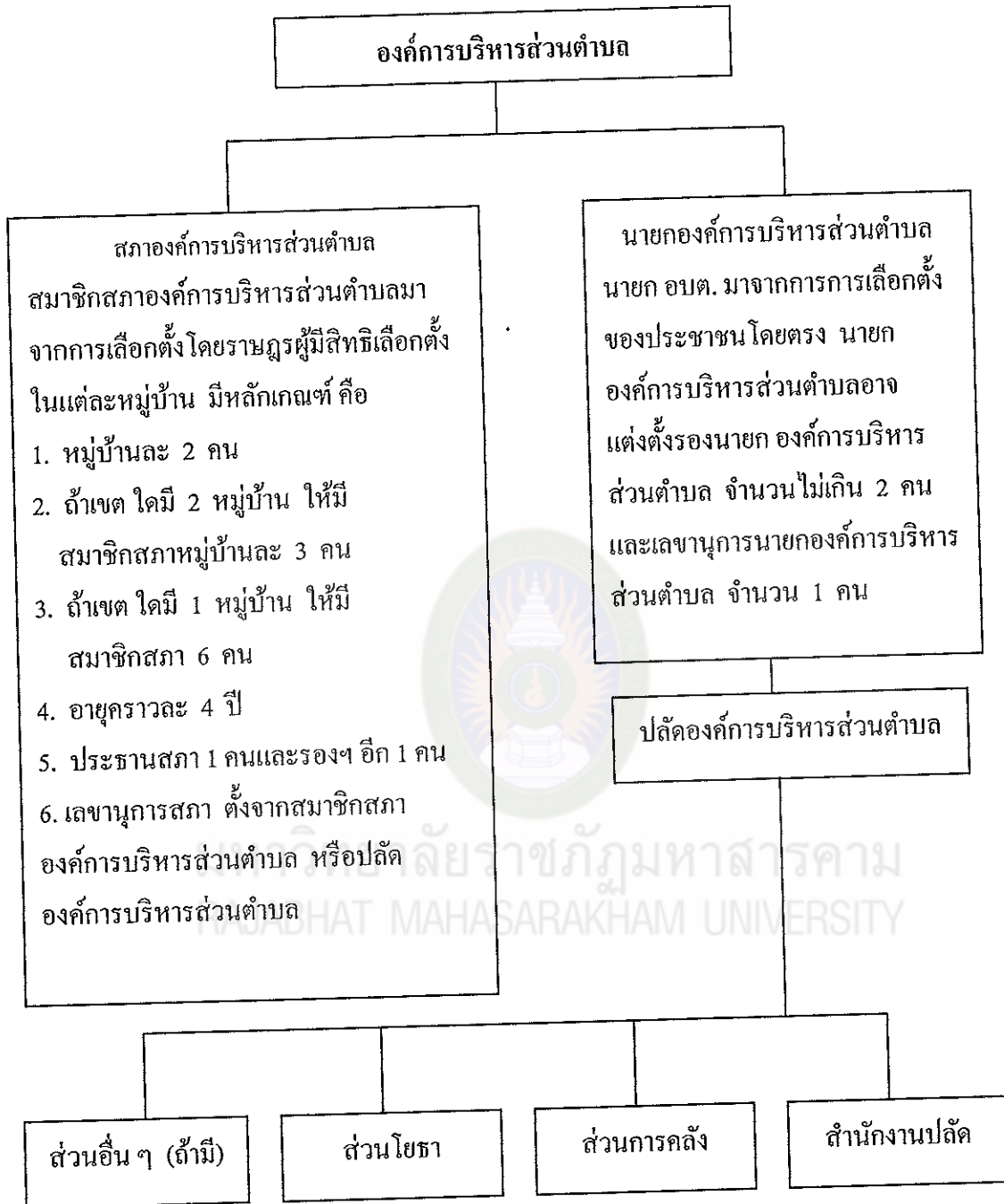
2.5.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงิน รายได้ รายจ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุมอาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการโรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.6 ส่วนสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การบริการด้าน สวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : วิไลวรรณ พรหมมากุล (2554 : 17)

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

#### 3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กฎหมายบังคับให้ทำ

- 3.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3.1.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- 3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ
- 3.1.7 คู้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 3.2.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 3.2.7 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 3.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

3.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

การศึกษาเอกสารเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้ และงบประมาณของตนเอง ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักการปกครองตนเอง

## บริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาฉนวน จังหวัดมหาสารคาม

### 1. ประวัติ

ดงน้ำคูนเป็นแหล่งชุกชุมไปด้วยสัตว์ป่านานาชนิด บรรดานายพรานทั้งหลาย มักจะไปล่าสัตว์ที่ดงน้ำคูนอยู่เสมอ เห็นเป็นทำเลอุดมสมบูรณ์ เหมาะสมที่จะสร้างถิ่นฐานได้ จึงได้นำพาลูกหลานไปสร้างบ้านเรือนอยู่ ณ ที่ดงน้ำคูนแห่งนี้ บรรดาบรรพบุรุษผู้มาตั้งดงน้ำคูนเป็นแหล่งทำมาหากินสร้างบ้านเรือนอยู่อาศัย แบ่งออกเป็น 4 สาย คือลำแวง แหม่น ย้าย ชุนสเนิน พรานจ้อก พรานอ้อด ย้ายมาจาก บ้านทันใหญ่ อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้มาล่าสัตว์ที่ดงน้ำคูน และได้ตั้งบ้านเรือนที่บ้าน โนนสัมภพแล้วจึงทะยอยเข้าไปตั้งบ้านเรือน



ที่บ้านนาดูน ต่อมาได้ย้ายกลับไปอยู่บ้านยาง ใกล้บ้านตากแดดหัวโทน จังหวัดร้อยเอ็ด เฒ่าเมืองจันแป้ เฒ่าขุนบรรเทา เฒ่าพระโอบฮานย้ายมาจากอำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ ได้เข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านหนองแฮด เฒ่าเชียงจำปา หรือบัวลากอมมาตย์ ย้ายมาจากบ้านเหนือหลุมเถา เมืองเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ได้มาตั้งบ้านเรือนอยู่ตงน้ำดูนแต่อยู่ได้ไม่นานก็ย้ายกลับบ้านเหนือหลุมเถาตามเดิม พรานใต้ (ศรีจันทร์) พรานทินวงศ์ เดิมอยู่บ้านทองกลาง (ดงใหญ่) อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ได้นำพาลูกหลานมาตั้งบ้านเรือน อยู่บ้านนาดูน ปกครองลูกหลานเรื่อยมา แต่พรานใต้ไม่ได้เป็นตาแสง ผู้ได้เป็นตาแสง (กำนัน) คือ ตาแสงแหมบ(กำ) ต่อจากนั้นก็มิตาแสงสืบต่อมา คือ ตาแสงแก้ว หรือหานตองติว ตาแสงสุโพ และขุนผดุง (เชียงหนู) บิดตายะโส นับตั้งแต่ขุนผดุง เริ่มมีนามสกุล จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าบรรพบุรุษที่มาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ตงน้ำดูนหรือหนองดูนนั้น ล้วนแต่มีเชื้อสายเป็นนายพราน โดยยึดตงน้ำดูนเป็นแหล่งทำมาหากินและอาศัยหนองน้ำดูนเป็นแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค ลูกหลานที่สืบเชื้อสายนามสกุลอยู่ในปัจจุบันได้แก่ โคตรล่ำแมก ศรีจันทร์ กอบมาตย์ บิดตายะโส เป็นต้น หนองน้ำดูน หรือหนองดูนปัจจุบันอยู่ทางทิศเหนือของบ้านนาดูน ด้วยอาศัยหนองดูนแห่งนี้เอง จึงได้เรียกชื่อบ้านว่า บ้านหนองดูนหรือบ้านนาดูน ในการต่อมา (จากคำบอกเล่าของนายสุ่ย บิดตายะ (อายุ 92 ปี = 2539) (นายวีรพงษ์ สิงห์บัญชา ผู้สัมภาษณ์ เมื่อ พ.ศ. 2526) อำเภอนาดูน เดิมเป็นหมู่บ้านที่ได้ยกฐานะให้เป็นตำบล มีชื่อว่า ตำบลนาดูน อยู่ในความปกครองของอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตั้งห่างจากตัวจังหวัดมหาสารคาม ไปทางทิศใต้ประมาณ 65 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากตัวอำเภอวาปีปทุม ไปทางทิศใต้ประมาณ 26 กิโลเมตร การเดินทางไปติดต่อราชการของประชาชน ไปมายากลำบากมาก เนื่องจากระยะทางไกล การคมนาคมไม่สะดวก ต้องเดินทางด้วยเท้า ใช้น้ำจืด หรือใช้ล้อเกวียน เป็นพาหนะ ประกอบกับมีป่าไม้เกิดขึ้นหนาแน่น เป็นที่หลบซ่อนของโจรผู้ร้าย โดยเฉพาะโจรปล้นทรัพย์สินมีชุกชุมมาก ด้วยสาเหตุดังกล่าวประชาชนชาวตำบลนาดูน จึงได้ปรึกษารื้อถอนทำเรื่องรាយขอยกฐานะตำบลนาดูนขึ้นเป็นกิ่งอำเภอนา อำเภอนาดูน แบ่งการปกครองตำบลนาดูน ได้ยกฐานะขึ้นเป็นกิ่งอำเภอนาดูน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2512 มีตำบล เข้าร่วมจัดตั้งครั้งแรก 4 ตำบล โดยแยกมาจากอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 3 ตำบล คือ 1. ตำบลนาดูน 2. ตำบลหนองไผ่ 3. ตำบลหนองคู 4. ตำบลดงบัง แยกมาจากตำบลถาวรแอน อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อมาได้แยกจัดตั้งตำบลเพิ่มขึ้นอีก 5 ตำบล ตามลำดับดังนี้

1. ตำบลดงควนแยกหมู่บ้านมาจากตำบลนาดูน ส่วนหนึ่งและหมู่บ้านในเขตอำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคามอีกส่วนหนึ่ง

2. ตำบลหัวดงแยกหมู่บ้านมาจากตำบลดงบัง ส่วนหนึ่งและตำบลดงควนอีก  
ส่วนหนึ่ง
3. ตำบลดงยางแยกหมู่บ้านมาจากตำบลหนองคู่ส่วนหนึ่งตำบลนาควนส่วน  
หนึ่ง และตำบลหนองไผ่อีกส่วนหนึ่ง
4. ตำบลทุ่งต้นรัตนแยกหมู่บ้านมาจากตำบลนาควนส่วนหนึ่งและตำบลหนอง  
ไผ่อีกส่วนหนึ่ง
5. ตำบลพระธาตุกิ่งอำเภอนาควน ได้ยกฐานะเป็นอำเภอนาควน เมื่อ  
วันที่ 26 มีนาคม 2522

ปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 9 ตำบล 90 หมู่บ้านอาณาเขต  
อำเภอนาควนมีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอและจังหวัดใกล้เคียงดังนี้

1. ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอ ปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
2. ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอนาเชือก และอำเภอยางสีสุราช จังหวัด

มหาสารคาม

3. ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอนาโพธิ์ จังหวัดมหาสารคาม
4. ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ลักษณะภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศทั่วไปของอำเภอนาควนเป็นที่ราบลูกคลื่น  
สลับกัน ไม่มีภูเขา ไม่มีแม่น้ำไหลผ่าน มีป่าไม้เบญจพรรณเหลือบางเล็กน้อยทางทิศเหนือและ  
ทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ลักษณะดินส่วนใหญ่เป็นดินปนทราย ในฤดูแห้งเก็บน้ำไม่อยู่ บางแห่ง  
จะมีดินเกลือปะปนซึ่งมีมากทางทิศตะวันออกและทิศใต้ลักษณะภูมิอากาศ ลักษณะภูมิอากาศ  
โดยทั่วไปได้รับอิทธิพลมาจากลมมรสุม ฤดูฝนมีน้ำฝนเฉลี่ยต่อปีน้อย ฤดูหนาวอากาศหนาว  
เย็น ฤดูร้อนอากาศร้อนจัดอาชีพของประชาชน ประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพกสิกรรมเป็น  
หลักได้แก่ การทำนาซึ่งอาศัยน้ำฝน ไม่มีชลประทาน หรือแหล่งน้ำใหญ่ในการเพาะปลูกการทำ  
ไร่มันสำปะหลัง การทำไร่ฮ้อย การเลี้ยงสัตว์ การปลูกหม่อน เลี้ยงไหม เป็นต้น นอกจากนี้ก็  
มี การประกอบอาชีพค้าขาย การอุตสาหกรรม ภายในครัวเรือน ได้แก่การเจียรไนพลอย การเย็บ  
ผ้า การทอผ้า และอื่นๆการคมนาคม การคมนาคมสามารถเดินทางไปติดต่อกับหมู่บ้าน อำเภอ  
และจังหวัดใกล้เคียง ได้สะดวกโดยทางรถยนต์ จักรยานยนต์ ซึ่งมีถนนลาดยางตัดผ่านหลาย  
สาย นอกจากนั้นยังมีถนนลูกรังเชื่อมต่อกับหมู่บ้านและต่างอำเภอไปมาได้สะดวกตลอดปีศิลปะ  
และวัฒนธรรม ชาวนาควน มีลักษณะนิสัยจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันฉันทิ  
นื่อง รักความสงบ ชอบทำบุญทำกุศล ยังยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม เป็นผู้

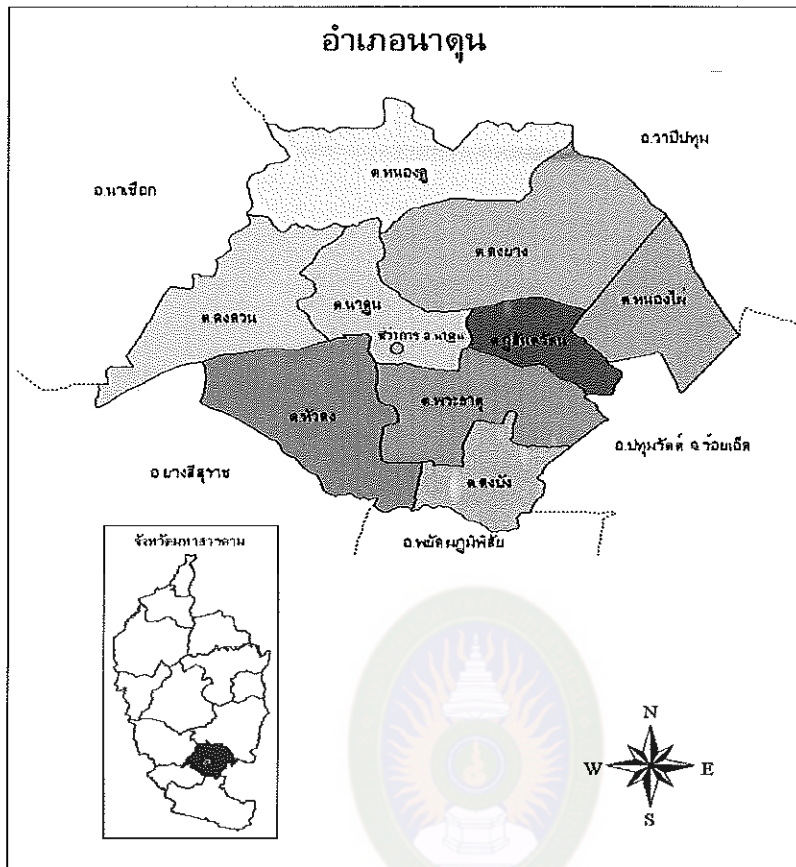
ร่ำรวยด้วยวัฒนธรรม หมั่นทำบุญตามประเพณี 12 เดือน ซึ่งชาวอีสาน เรียกว่า “ฮีตสิบสอง” โดยเฉพาะความเชื่อความความเลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา และนิยมศิลปวัฒนธรรม การ ละครพื้นเมือง ได้แก่ หมอลำหมู๋ หมอลำกลอน หมอลำเพลิน ฯลฯ เช่นเดียวกับชาวอีสานทั่วไป

#### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอนาइन

1. องค์การบริหารส่วนตำบลพระธาตุ
2. องค์การบริหารส่วนตำบลคงบัง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลกุ้งสันต์รัตน์
4. องค์การบริหารส่วนตำบลคงยาง
5. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองคู
6. องค์การบริหารส่วนตำบลคงควน
7. เทศบาลตำบลนาइन
8. เทศบาลตำบลหนองไผ่
9. เทศบาลตำบลหัวดง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
 แผนภาพที่ 2 แผนที่อำเภอ ในเขต จังหวัดมหาสารคาม  
 ที่มา : กระทรวงมหาดไทย (2556 : ออนไลน์)

### 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เน้นการสร้างความต้องการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างถนน การระบายน้ำ การฝังเมือง การขยายและติดตั้งไฟฟ้า และแสงสว่างสาธารณะ เป็นต้น

#### 3.2 ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ

เน้นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ส่งเสริมด้านด้านอาชีพ ป้องกันยาเสพติด สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

#### 3.3 ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุข

ส่งเสริมการพัฒนาเกี่ยวกับอนามัยของประชาชน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น

### 3.4 ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาสังคม และการเมืองการบริหาร

ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง การบริการสาธารณะ เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมาติดต่อราชการ การบริการด้านข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์แบบต่างๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม

### 3.5 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาของเด็ก เยาวชน ส่งเสริมและบำรุงศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

### 3.6 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่งเสริมการดูแลและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น

### 3.7 ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร

ส่งเสริมสนับสนุนการทำเกษตรปลอดสารพิษ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ ลดการใช้สารเคมี

### 3.8 ยุทธศาสตร์ด้านแหล่งน้ำ

พัฒนาด้านภาวะการณ์ขาดแคลนน้ำบริโภค รวมทั้งเพื่อการเกษตร เช่น ขุดสระน้ำ บ่อน้ำบาดาล ขุดลอกลำห้วย สระน้ำ ระบบประปา เป็นต้น

## 4. แนวทางการพัฒนา

### 4.1 แก้ไขปรับปรุง และบำรุงด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า

เป็นต้น

### 4.2 การป้องกันและแก้ปัญหาคาระบาดของยาเสพติด พัฒนาระดับความ

เป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

### 4.3 การพัฒนาด้านบุคลากร เพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนทั้งในและ

นอกเวลาราชการ

### 4.4 พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอในการปฏิบัติ

ราชการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการมาติดต่องานราชการ

### 4.5 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาควบคู่คุณธรรม จริยธรรม ผสมผสาน

เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น



4.6 ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์ สร้างสวนหย่อม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมการออกกำลังกายของประชาชน

4.7 พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างจิตสำนึกและตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเฝ้าระวังและฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

## 5. นโยบายการบริหารงานของผู้บริหาร

### 5.1 ด้านการบริหารจัดการ

5.1.1 ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย

5.1.2 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

### 5.2 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ผังเมืองและสาธารณูปโภค

5.2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในตำบล ปรับปรุงและก่อสร้างถนนหินคลุก หินลูกรัง เชื่อมระหว่างหมู่บ้านเพื่อให้การสัญจรภายในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้านสะดวก มีความปลอดภัยในการสัญจร ก่อสร้างและปรับปรุงถนนเข้าสู่ทำการเกษตร เพื่อการขนส่งสินค้าทางการเกษตรอย่างสะดวกและรวดเร็ว

5.2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาประปาภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.2.4 สนับสนุนการขยายเขตประปาหมู่บ้านภายในตำบลอย่างทั่วถึง

5.2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการติดตั้ง บำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้าน ตามพื้นที่ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

5.2.6 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าให้มีใช้ทุกครัวเรือน

5.2.7 สนับสนุนการจัดทำผังเมืองให้มีการกำหนดวางแผนบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการปลูกสร้างในอนาคต

### 5.3 ด้านการเกษตร

5.3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและมูลค่าต่อพื้นที่

5.3.2 ส่งเสริมและสนับสนุน การเกษตรปลอดสารพิษในลักษณะเกษตรอินทรีย์ หรือเกษตรธรรมชาติให้ขยายวงกว้างมากขึ้น

และทั่วถึง

5.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอ

5.3.4 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

5.3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกสัตว์รวมทั้งการควบคุมป้องกันโรค

ระดับลัตว์

5.4 ด้านการศึกษา

5.4.1 สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนทุกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วน

ตำบล

5.4.2 สนับสนุนการจัดกิจกรรมภายในโรงเรียนทุกแห่งทั้งดนตรี กีฬา

วิชาการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.3 สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันอาหารเสริม (นม) ให้กับโรงเรียนและ

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.4 สนับสนุนสื่ออุปกรณ์เพิ่มทักษะในการเรียนการสอนให้แก่ศูนย์พัฒนา

เด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และ โรงเรียนที่มีเด็กก่อนเกณฑ์

5.4.5 ส่งเสริมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.6 จัดให้มีหนังสือพิมพ์อ่านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสาร

ข้อมูล

5.4.7 ส่งเสริมทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจน

5.5 ด้านสาธารณสุข

5.5.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ รวมทั้งงาน

สาธารณสุขมูลฐานชุมชน

5.5.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาพยาบาล การให้บริการของสถานี

อนามัยให้ทั่วถึง

5.6 ด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

5.6.1 จัดสรรหรือประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือแก่

ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กกำพร้า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ผู้ยากไร้ให้ได้รับสวัสดิการอย่าง

ทั่วถึง

5.6.2 สนับสนุนงบประมาณ แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน อาสาสมัครป้องกันอาชญากรรมเพื่อช่วยเหลือและดูแลรักษาความสงบ รักษาความปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในตำบล

5.6.3 สนับสนุนแรงจูงใจส่งเสริมป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้คนในชุมชนปลอดจากยาเสพติด

5.6.4 อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อคนรุ่นใหม่สืบไป

5.6.5 ทำนุบำรุง ศาสนาสืบสานศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีให้ควบคู่กับชุมชน และท้องถิ่นตลอดไป

## 5.7 ด้านนันทนาการและการกีฬา

5.7.1 สนับสนุนอุปกรณ์การกีฬาทั้งหน่วยงานของรัฐ ศูนย์กีฬาตำบลและชุมชน

5.7.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยออกกำลังกายโดยเล่นกีฬาเพื่อรักษาสุขภาพ

5.7.3 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาภายในตำบล

5.7.4 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาระดับตำบล อำเภอ และระดับจังหวัด

5.7.5 สนับสนุนกีฬาที่มีความสามารถไปแข่งขันในระดับที่สูงขึ้น

## 5.8 ด้านการพัฒนาบุคลากร

5.8.1 จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกคน พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานจ้าง ให้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่ต่าง ๆ เฉพาะด้านให้มีความชำนาญมาบริหารงานท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการบริหารจัดการและพัฒนา

5.8.2 จัดหาและปรับปรุงอุปกรณ์ภายในสำนักงานให้ทันสมัย ใช้งานได้ดี มีประสิทธิภาพ และสะดวก รวดเร็ว ในการบริการทั้งภาครัฐและเอกชน

5.8.3 จัดให้มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พัฒนายิ่งขึ้น

## 5.9 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

5.9.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

5.9.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์  
การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม

5.9.3 จัดอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายการเมือง  
การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

5.10 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

5.10.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

5.10.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์  
การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

5.11 ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย  
การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

5.11.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา  
ท้องถิ่น

5.11.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม/กิจการแก่กลุ่มหรือองค์กรประชาชน  
ให้มีการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

5.12 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.12.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้าง  
จิตสำนึก ฝึกระวังและป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

5.12.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟื้นฟูและ  
บำรุง รักษาทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำและการใช้ดิน

5.12.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย และ  
สิ่งปฏิกูล การกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพ อากาศและคุณภาพชีวิตของประชาชน

## 6. สถานการณ์การพัฒนา

โดยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดอ่อน คือ

6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบมาก ไม่สามารถบริการ  
หรือพัฒนาได้อย่างมั่วถึง

6.2 กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลาทำให้  
ศึกษาไม่ทันขาดความเข้าใจในการดำเนินงาน

6.3 บุคลากรยังขาดความชำนาญ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลเท่าที่ควร

6.4 ประชาชนบางส่วนยังขาดการมีส่วนร่วม

6.5 งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา

6.6 ขาดจิตสำนึกในการรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ธนธิดา ดิษยบุตร (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารเรือ พบว่า ปัจจัยทุกปัจจัยมีความสำคัญต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการทหารเรือทั้งสิ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจะต้องให้ความสำคัญและส่งเสริมให้มีอยู่คู่กับหน่วยงานตลอดไป นอกจากนี้ปัจจัยในการดำเนินงานอื่นๆที่ไม่ได้นำมาใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ก็มีความสำคัญเช่นกัน ซึ่งเป็นหน่วยงานต้องหาแนวทางเพื่อใช้ในการเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงานให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งบุคลากรและหน่วยงาน มิใช่เพียงแต่เฉพาะเพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้จากการศึกษายังพบว่า ระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการทหารเรือ กรมวิทยาศาสตร์ทหารเรืออยู่ในระดับปานกลาง ถึงแม้ว่าจะอยู่ในระดับที่ใช้ได้แล้ว แต่หน่วยงานยังคงต้องมีการพัฒนาปรับปรุงแนวทางและเสริมสร้างให้ระดับแรงจูงใจเป็นสิ่งที่บ่งบอก สภาวะการณ์แรงจูงใจของบุคลากรเป็นเช่นไร ดังนั้น การเสริมสร้างสิ่งจูงใจในการทำงานให้มากขึ้น มีส่วนช่วยทำให้ระดับแรงจูงใจในการทำงานสูงขึ้นตาม ไปด้วย

ปิยะนุช นรินทร์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) เขต 17 พบว่า พนักงานส่วนใหญ่มีระดับแรงจูงใจโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ด้านผลงานและการประเมินผล ด้านความสำเร็จในชีวิต ด้านการยกย่อง ด้านสังคมและด้านสวัสดิการ โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ ด้านสังคม ด้านสวัสดิการ และด้านความสำเร็จในชีวิตพนักงานธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) เขต 17 ที่มีเพศ อายุ และรายได้ แตกต่างกันเห็นว่า ด้านผลงานและการประเมินผลด้านความสำเร็จในชีวิต ด้านการยกย่อง ด้านสังคม และด้านสวัสดิการไม่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงาน พนักงานที่มีอายุแตกต่างกันเห็นว่า การหมุนเวียนเปลี่ยนงานของพนักงาน พนักงานที่มีอายุต่างกันเห็นว่า การหมุนเวียนเปลี่ยนงานกันทำเพื่อสามารถทดแทนกันได้เมื่อมีการ โยกย้ายหรือ



ลาออก และพอใจกับหน้าที่รับผิดชอบในปัจจุบันที่มีผลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติงานสำหรับพนักงานที่มีรายได้ต่างกันพอใจกับหน้าที่รับผิดชอบในปัจจุบันและผู้บังคับบัญชาให้เป็นธรรมชาติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

ชนัญชิตา ประโยชริต (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม พบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลตำบล ในพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และพบว่าบุคลากรที่มีระดับการศึกษา ตำแหน่ง ประสบการณ์ทำงานต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนรายได้ที่ต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

วิวัฒน์ ศรีธรรมมา (2551 : 192-202) ได้วิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า พนักงานส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด มีระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานโดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อเปรียบเทียบแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอโพธารอง จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามเพศ และตำแหน่งงาน พบว่า แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ และตำแหน่งงานแตกต่างกัน แรงจูงใจไม่แตกต่างกันทางสถิติ เมื่อจำแนกแรงจูงใจตามระดับการศึกษา พบว่าพนักงานส่วนตำบลมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ละมุล บุตรา (2551 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม พบว่า มีระดับแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นด้าน พบว่า ระดับแรงจูงใจอยู่ในระดับมาก คือ แรงจูงใจด้านปัจจัยจูงใจ คือ ด้านความสำเร็จของงาน ด้านการยอมรับนับถือ ด้านความรับผิดชอบ ด้านลักษณะของงาน และด้านความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ส่วนแรงจูงใจที่มีผลจากปัจจัยด้านอื่น ได้แก่ ด้านวิธีการปกครองบังคับบัญชา ด้านความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ด้านนโยบายและการบริหารงาน ด้านสภาพการทำงาน ด้านสถานะของอาชีพ ด้านความมั่นคงในงาน ด้านความเป็นอยู่ส่วนตัว และด้านโอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้า และอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านเงินเดือน เปรียบเทียบแรงจูงใจในการ

ปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามเพศ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงาน พบว่า แรงงูใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ ระดับการศึกษาและตำแหน่งงานแตกต่างกันมีแรงงูใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อิสริย์ ไทรตระกูล (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง แรงงูใจที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอลำปาง จังหวัดเชียงใหม่ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า แรงงูใจด้านตำแหน่งงาน รองลงมา คือ ด้านเงินเดือน และแรงงูใจที่มีอิทธิพลต่ำที่สุด คือ ด้านสภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์ของเพื่อนร่วมงานในการทำงาน แรงงูใจที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านเงินเดือนที่มีอิทธิพลสูงที่สุด ได้แก่ ฐานเงินเดือนในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งในปัจจุบัน เป็นแรงดึงดูดให้ทำงานมากขึ้น เพื่อจะได้เลื่อนตำแหน่งที่สูงกว่าตำแหน่งในปัจจุบัน เป็นแรงดึงดูดให้ทำงานมากขึ้น เพื่อจะได้เลื่อนตำแหน่งและปรับฐานเงินเดือน แรงงูใจที่มีอิทธิพลสูงที่สุดในด้านสวัสดิการ คือ สวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับทำให้รู้สึกว่าได้รับสิทธิพิเศษกว่าบุคคลที่ทำงานในองค์กรอื่นที่ไม่ได้รับสวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาลจึงรู้สึกอยากตอบแทนองค์กรด้วยการทำงานอย่างเต็มที่ ในด้านตำแหน่งงาน แรงงูใจที่มีอิทธิพลสูงที่สุด คือ งานในตำแหน่งเป็นงานที่ทำทลายความสามารถ จึงเกิดความสนใจในงานและตั้งใจทำงานเพื่อให้งานสำเร็จ ด้านผู้บังคับบัญชา แรงงูใจที่มีอิทธิพลสูงที่สุด คือ ผู้บังคับบัญชามีความสามารถ และพร้อมช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงรู้สึกต้องทำงานอย่างเต็มความสามารถ ส่วนด้านสภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์ของเพื่อนร่วมงานในการทำงานแรงงูใจที่มีอิทธิพลสูงที่สุด คือ สภาพแวดล้อมภายในของสำนักงาน มีความสะอาด เรียบร้อย และเหมาะสมกับการทำงานทำให้ไม่รู้สึกเบื่อหน่ายเมื่อต้องทำงานอยู่ที่สำนักงาน

ยุทธกาญจน์ ทองรอง (2553 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การกับแรงงูใจของพนักงาน บริษัท ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ศึกษาเฉพาะกรณี สาขาในจังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า 1. ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การกับแรงงูใจในการปฏิบัติงาน ในภาพรวมและรายด้านมีความสัมพันธ์กันในทางบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ยกเว้นด้านการปรับกลยุทธกับด้านความมั่นคงในอาชีพการงาน ด้านการปรับโครงสร้างตามความสามารถเฉพาะทางกับด้านเงินเดือนและสวัสดิการ ด้านการเพิ่มผลผลิตในการให้บริการกับด้านเงินเดือนและ

สวัสดิการและด้านการปรับกลยุทธ์กับด้านระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่สัมพันธ์กัน

2. ผลการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ สรุปได้ดังนี้ 2.1 พนักงานที่มีเพศ อายุการทำงาน และอัตราเงินเดือนต่างกัน ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนโครงสร้างองค์การด้านการเพิ่มผลิตภัณ์ในการให้บริการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และตำแหน่งต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน

2.2 พนักงานที่มีการศึกษาต่างกัน ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การด้านการปรับโครงสร้างตามความสามารถเฉพาะทางและด้านการปรับกลยุทธ์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 2.3 พนักงานที่มีอายุ สถานภาพสมรส และหน้าที่ต่างกัน ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การไม่แตกต่างกัน

3. ผลการเปรียบเทียบแรงจูงใจของพนักงานสรุปได้ดังนี้ 3.1 พนักงานที่มีตำแหน่ง และหน้าที่ต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านสัมพันธภาพในการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และอัตราเงินเดือนต่างกันแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 3.2 พนักงานที่มีเพศต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้าน โอกาสความก้าวหน้า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้านระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและด้านสัมพันธภาพในการทำงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 3.3 พนักงานที่มีอายุต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 3.4 พนักงานที่มีสถานภาพสมรสต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 3.5 พนักงานที่มีอายุการทำงานต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานด้านสัมพันธภาพในการทำงาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ด้านโอกาสความก้าวหน้าในการทำงาน และด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน 3.6 พนักงานที่มีการศึกษาต่างกัน มีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน

จารุณี สารนอก (2555 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างแรงจูงใจกับผลการปฏิบัติงานของพนักงานการไฟฟ้า เขต 3 โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านความร่วมมือและมนุษยสัมพันธ์ อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านปริมาณงาน อยู่ในระดับมาก ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแรงจูงใจกับผลการปฏิบัติงาน พบว่า ปัจจัยแรงจูงใจมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการปฏิบัติงาน อย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และเมื่อพิจารณาารายด้าน พบว่า ด้านความสำเร็จ ด้านการยอมรับ ด้านความรับผิดชอบที่ได้รับ ด้านความก้าวหน้า ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านผู้บริหาร ด้านความสัมพันธ์ภาพกับผู้บริหาร ด้านเงื่อนไขการทำงาน ด้านความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ด้านความยุติธรรม และด้านความดีความชอบ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการปฏิบัติงาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ยกเว้น ด้านลักษณะของเนื้องาน ด้านสถานะทางสังคม และด้านค่าจ้าง/เงินเดือน ไม่มีความสัมพันธ์กัน

## 2. งานวิจัยต่างประเทศ

แมนนิง (Manning, 1997 : 4028-A) ทำการวิจัยสภาพความพึงพอใจและสภาพความไม่พึงพอใจในงานของอาจารย์ฝ่ายบริหารในรัฐเวอร์จิเนีย โดยใช้ทฤษฎีปัจจัยกระตุ้นและปัจจัยค้ำจุนของเฮิร์ซเบอร์ก และการยอมรับนับถือเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญมากที่สุด และงานที่ทำนั้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นปัจจัยกระตุ้น ส่วนปัจจัยค้ำจุนของเฮิร์ซเบอร์กที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ชุมชนถือว่าเป็นตัวค้ำจุนและเห็นว่าสภาพการทำงานมีความสำคัญมากที่สุด ส่วนความสัมพันธ์กับคณะกรรมการ โรงเรียน เห็นว่าเป็นตัวจูงใจ

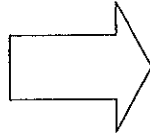
### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างอายุกับสายงานการดำรงตำแหน่งที่ส่งผลต่อ แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของพนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดมหาสารคาม ได้ดำเนินการวิจัยตามกรอบทฤษฎี 2 ปัจจัย (Two Factor Theory) ของเฮิร์ซเบอร์ก (Herzberg, 1959 : 71-79) โดยนำปัจจัยจูงใจ และ ปัจจัยค้ำจุน 14 ด้านมาเป็นกรอบแนวคิด ดังนี้

## ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

คุณลักษณะทั่วไปของ  
พนักงานส่วนท้องถิ่น  
ประกอบด้วย

1. อายุ
2. สายงานการดำรง  
ตำแหน่ง



## ตัวแปรตาม (Dependent Variable)

แรงจูงใจในการปฏิบัติงานตามทฤษฎี 2 ปัจจัย  
ประกอบด้วย

1. ปัจจัยจูงใจ ประกอบด้วย
  - 1.1 ความสำเร็จของงาน
  - 1.2 การยอมรับนับถือ
  - 1.3 ลักษณะของงานที่ทำ
  - 1.4 ความรับผิดชอบ
  - 1.5 ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
2. ปัจจัยค้ำจุน
  - 2.1 เงินเดือน
  - 2.2 นโยบายและการบริหารงาน
  - 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร
  - 2.4 สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน
  - 2.5 การปกครองบังคับบัญชา

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย