

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องความพึงพอใจของคณะกรรมการชุมชนต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งจะนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจ
2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผน
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
6. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
7. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชุมชน
8. บริบทของเทศบาลเมืองมหาสารคาม
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจ

##### 1.1 ความหมายของความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นความชอบของแต่ละบุคคล โดยที่ระดับความพึงพอใจของแต่ละบุคคลนั้นมีความแตกต่างกันออกไปตามสถานภาพพื้นฐานทางการศึกษา เศรษฐกิจ และอาชีพ เป็นต้น ซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะ ดังนี้

กาญจ์ เรื่องมนตรี (2543: 1) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจเป็นความรู้สึก เช่น ความรู้สึกรัก ชอบ ภูมิใจ ประทับใจ เห็นด้วย อันจะมีผลให้เกิดความตั้งใจในการทำงาน มีการเสียสละ อุทิศแรงกาย แรงใจและสติปัญญาให้แก่งานอย่างแท้จริง

พิศักดิ์ กุสุโมทย์ (2543: 26) กล่าวว่า ความพึงพอใจหมายถึงความรู้สึกและเจตคติที่ดีของบุคคลที่มีต่อปัจจัย หรือองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น สภาพแวดล้อม ผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่ง

ถ้าองค์ประกอบเหล่านี้สนองความต้องการของบุคคลได้อย่างเหมาะสมจะมีผลทำให้เกิดความพึงพอใจ

อัญชไม จันทมาศ (2544: 8) กล่าวว่า ทักษะคติและความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสามารถใช้แทนกันได้เพราะทั้งสองคำนี้จะหมายถึงผลที่ได้จากการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งนั้น ทักษะคติในด้านบวกจะแสดงให้เห็นสภาพความพึงพอใจในสิ่งนั้นและทักษะคติด้านลบจะแสดงให้เห็นสภาพความไม่พึงพอใจนั่นเอง ส่วนความพึงพอใจหมายถึงสภาพหรือระดับความพอใจที่เป็นผลมาจากความสนใจและทักษะคติของบุคคลที่มีต่อคุณภาพและสภาพของงาน

กฤษณ์กมล กมลลาสน์ (2546: 17) ได้ให้ความเห็นว่าความพึงพอใจคือการที่มี ความรู้สึกดีเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการของแต่ละบุคคล โดยอาจแบ่งตามปัจจัยที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจได้ 2 แบบ คือ ความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยเบื้องต้น ได้แก่ ความพึงพอใจที่ได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และความพึงพอใจที่เกิดจากปัจจัยระดับสูง ได้แก่ ความพึงพอใจที่ได้รับการตอบสนองความรู้สึกภายในเช่น ความรู้สึกรัก ชอบ โกรธเกลียด เป็นต้น

นรินทร์ กมลทิพย์ (2548: 54) กล่าวว่าความพึงพอใจหมายถึง สภาพหรือระดับความพึงพอใจซึ่งเป็นผลมาจากความสนใจต่าง ๆ และทักษะคติที่บุคคลมีต่อสิ่งที่ทำอยู่

มัตติกา ผลชีวิน (2548: 57) กล่าวว่าความพึงพอใจหมายถึงสภาวะที่จิตปราศจากความเครียด ทั้งนี้เพราะธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการ ถ้าความต้องการนั้นได้รับการตอบสนองทั้งหมดหรือบางส่วน ความเครียดก็จะน้อยลง ความพึงพอใจก็จะเกิดขึ้น และในทางกลับกันถ้าความต้องการนั้นไม่ได้รับการตอบสนองความเครียดและความไม่พึงพอใจก็จะเกิดขึ้น

จิระกุล ปะมา (2553: 22) กล่าวว่า ได้ให้ความเห็นว่าความพึงพอใจคือ สภาพอารมณ์ความรู้สึก ซึ่งจัดว่าเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายในของแต่ละคนที่เป็นความรู้สึกหรือทักษะคติทางบวกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการ

วอลเลสไทน์ (Wallestine , 1971: 115) กล่าวว่า ความพึงพอใจ เป็นความรู้สึกที่เกิดขึ้นเมื่อ ใ้ผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

อเคย์ และแอนเดอร์เซน (Aday and Andersen, 1975, pp. 6-14 อ้างถึงใน ปิติภรณ์ สกุด ณ ดิลก, 2548: 12) นักวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ ได้ศึกษาถึงความสำคัญของประชาชนต่อการรับบริการและได้ชี้ถึงปัจจัยพื้นฐาน 6 ประการที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของผู้รับบริการและความรู้สึกของผู้ใช้บริการว่ามีดังนี้

1. ความพึงพอใจต่อความสะดวกที่ได้รับจากบริการ แบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1.1 การใช้เวลารอคอยในการบริการ
  - 1.2 การได้รับการดูแลเมื่อมีความต้องการ
  - 1.3 ความสะดวกที่ได้รับในสถานบริการ
  2. ความพึงพอใจต่อการประสานบริการ แบ่งออกเป็น 3 องค์ประกอบดังนี้
    - 2.1 การได้รับบริการทุกประเภทในสถานที่หนึ่ง คือ ประชาชนสามารถขอรับบริการได้ทุกประเภทตามความต้องการในการติดต่อ ณ จุดใดจุดหนึ่ง
    - 2.2 เจ้าหน้าที่ให้ความสนใจ
    - 2.3 เจ้าหน้าที่ติดตามการให้บริการ
  3. ความพึงพอใจต่ออรรถาธิบายความสนใจของผู้ให้บริการ ได้แก่ การแสดงอรรถาธิบายทางที่ดีและความเป็นกันเองของผู้ให้บริการ และการแสดงความห่วงใยต่อประชาชน
  4. ความพึงพอใจต่อข้อมูลที่ได้รับจากการบริการ แบ่งออก 2 องค์ประกอบ ดังนี้
    - 4.1 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ
    - 4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการ
  5. ความพึงพอใจต่อคุณภาพการบริการ ได้แก่ คุณภาพของการดูแลทั้งหมดที่ประชาชนได้รับในทัศนะที่มีต่อการบริการของหน่วยงาน
  6. ความพึงพอใจต่อค่าใช้จ่ายเมื่อใช้บริการ
- เดสเลอร์ (Dessler, 1983: 320) ได้กล่าวถึงความพึงพอใจ ว่าเป็นระดับความรู้สึกที่เกิดขึ้น เมื่อความต้องการที่สำคัญของเราได้รับการตอบสนอง
- จากที่กล่าวมาในข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ความพึงพอใจหมายถึง ความรู้สึกหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเกิดขึ้นจากพื้นฐานของการรับรู้ ค่านิยม และประสบการณ์ที่แต่ละบุคคลได้รับ และจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิ่งนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการให้แก่บุคคลนั้นได้อย่างแท้จริง ซึ่งระดับความพึงพอใจของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันออกไปตามสถานภาพพื้นฐานทางการศึกษา เศรษฐกิจ และอาชีพ เป็นต้น และสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ความพึงพอใจหมายถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคามแบบบูรณาการใน 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความสะอาด 3) การพัฒนาด้านการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น 4) การพัฒนาด้านสังคมอยู่ดีมีสุข และ 5) การพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร

## 1.2 ลักษณะของความพึงพอใจ

มีนักวิชาการและสถาบันที่เขียนตำรา เอกสารวิชาการ ได้กล่าวถึงลักษณะของความพึงพอใจไว้หลากหลาย ดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2539: 24) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับลักษณะความพึงพอใจในสิ่งหนึ่งสิ่งใด รวมถึงความพึงพอใจในการบริการนับว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานที่ทำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีลักษณะทั่วไปดังนี้

1. เป็นการแสดงออกทางอารมณ์และความรู้สึกในทางบวกของบุคคลต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด บุคคลจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมรอบตัว การตอบสนองความต้องการส่วนบุคคลด้วยการโต้ตอบกับบุคคลอื่นและสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน ทำให้แต่ละคนมีประสบการณ์การเรียนรู้ เรียนรู้ ในสิ่งที่จะได้รับตอบแทนแตกต่างกันไป ซึ่งในสถานการณ์บริการก็เช่นเดียวกัน บุคคลรับรู้หลายสิ่งหลายอย่างเกี่ยวกับการบริการ ไม่ว่าจะเป็นประเภทของการบริการหรือคุณภาพของการบริการ ซึ่งประสบการณ์ที่ได้รับจากการสัมผัสบริการต่าง ๆ หากเป็นไปตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยสามารถทำให้ผู้รับบริการได้รับสิ่งที่คาดหวังก็ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกที่ดีและพึงพอใจ

2. ความพึงพอใจเกิดจากการประเมินความแตกต่าง ระหว่างความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คาดหวังกับสิ่งที่ได้รับจริงในสถานการณ์หนึ่ง ในสถานการณ์การบริการก่อนที่ถูกค้ำจะมาใช้ บริการใดก็ตามมักจะมีความมาตรฐานของการบริการนั้นไว้ในใจอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งอาจมีแหล่งอ้างอิงมาจากคุณค่าหรือเจตคติที่ยึดถือต่อบริการ ประสบการณ์ดั้งเดิมที่เคยใช้บริการ การบอกเล่าของผู้อื่น การรับทราบข้อมูล การรับประกันบริการจากโฆษณา การให้คำมั่นสัญญาของผู้ให้บริการเหล่านั้น เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ผู้รับบริการใช้เปรียบเทียบกับบริการที่ได้รับในวงจรของการใช้บริการตลอดช่วงเวลาของความจริง สิ่งที่ผู้รับบริการได้รับรู้เกี่ยวกับการบริการก่อนที่ได้รับการบริการหรือคาดหวังในสิ่งที่คาดว่าจะได้รับ (Expectations) นี้ มีอิทธิพลต่อช่วงเวลาของการเผชิญความจริงหรือพบปะระหว่างผู้ให้บริการและผู้ที่มาใช้บริการเป็นอย่างมาก เพราะผู้มารับบริการจะประเมินเปรียบเทียบสิ่งที่ได้รับจริงในกระบวนการบริการที่เกิดขึ้น (Performance) กับสิ่งที่คาดหวังเอาไว้ หากสิ่งที่ได้รับเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ก็ถือว่าการยืนยันที่ถูกต้อง (Confirmation) กับความหวังที่มีอยู่ ผู้รับบริการย่อมเกิดความพึงพอใจต่อการบริการดังกล่าว แต่ถ้าไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าก็นับว่าได้เป็นการยืนยันที่คาดเคลื่อน (Disconfirmation) จากความคาดหวังดังกล่าว ทั้งนี้ ช่วงความแตกต่าง (Discrepancy) ที่เกิดขึ้นจะแสดงให้เห็นถึงระดับของความพึงพอใจที่เกิดขึ้นหรือความพึงพอใจมากน้อยได้ ถ้าข้อยืนยันเบี่ยงเบนไปในทางบวกแสดงถึงความพึงพอใจ แต่ถ้าข้อยืนยันไปในทางลบก็แสดงถึงความไม่พอใจ

ศรีประภา หันกวางษ์ (2545: 22) กล่าวถึงความพึงพอใจในการให้บริการว่า ความพึงพอใจจะเกิดขึ้นได้เมื่อสัมพันธภาพในการให้ความรู้ของผู้ให้บริการกับผู้รับบริการเป็นสัมพันธภาพที่มุ่งการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางความคิดของผู้มารับบริการ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องในประเด็นต่าง ๆ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนในการติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ การตอบคำถาม การให้คำอธิบาย การให้ความรู้ขณะติดต่อกับแผนกอื่น ๆ การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนในการยื่นแบบเอกสารต่าง ๆ การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือความเคลื่อนไหวของงานส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการที่บุคลากรให้โอกาสในการซักถามเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางความคิด

ศักดิ์ชัย วงศ์หลวง (2549: 25) ได้กล่าวเกี่ยวกับความพึงพอใจในการรับบริการ (Satisfactory Service) หรือความสามารถที่จะพิจารณาว่าบริการนั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่ โดยวัดจากสิ่งต่อไปนี้

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Service) คือรูปแบบการบริการที่มีความยุติธรรม เสมอภาค และเสมอหน้า ไม่ว่าผู้รับบริการจะเป็นใคร
2. การให้บริการที่รวดเร็วทันต่อเวลา (Timely Service) คือรูปแบบการให้บริการตามลักษณะความจำเป็น รีบด่วน และตามความต้องการ
3. การให้บริการอย่างพอเพียง (Ample Service) คือ ความเพียงพอในด้านสถานที่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service)
5. การให้บริการที่มีความก้าวหน้า (Progressive Service) คือ รูปแบบการพัฒนางานบริการทางด้านปริมาณและคุณภาพให้มีความเจริญก้าวหน้าไปเรื่อย ๆ

จากแนวคิดข้างต้นที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ผู้ที่มารับบริการมีความคาดหวังจากการให้บริการ และเพื่อที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจและประทับใจในการให้บริการแล้วผู้บริการต้องทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจและประทับใจจนอยากกลับมาใช้บริการอีก แต่ถ้าหากผู้รับบริการไม่พึงพอใจต่อการบริการแล้วผู้บริการควรหากลยุทธ์ในการให้บริการใหม่ ๆ มาเพื่อพัฒนาการบริการของตนจนสามารถทำให้ผู้รับบริการเกิดความประทับใจได้ในที่สุด

### 1.3 ความสำคัญของความพึงพอใจ

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของความสำคัญของความพึงพอใจไว้หลากหลาย ดังนี้



ตระกูล สุวรรณดี (2538: 30-31) ได้ประมวลความสำคัญของความพึงพอใจในการร่วมงาน และปฏิบัติงานโดยสรุปได้ดังนี้

1. ความพึงพอใจก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือหน่วยงาน
2. ความพึงพอใจเสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจอันดีต่อกันและกันและต่อหน่วยงานหรือองค์กร
3. ความพึงพอใจเสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความซื่อสัตย์ มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงานหรือองค์กร
4. ความพึงพอใจก่อให้เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ และมีการรวมพลังเพื่อกำจัดปัญหาในองค์กรร่วมกัน
5. ความพึงพอใจช่วยเกื้อหนุนให้กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับ สามารถใช้บังคับควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานให้อยู่ในระเบียบวินัยดี
6. ความพึงพอใจก่อให้เกิดความเชื่อมั่นและความศรัทธาในองค์กรที่ร่วมมือกันปฏิบัติงาน
7. ความพึงพอใจช่วยเกื้อหนุนให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความคิดสร้างสรรค์ในกิจการต่าง ๆ

ไพศาล วรรณะ (2540: 12) สรุปความสำคัญของความพึงพอใจว่า ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้งานประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากผู้บริหารจะดำเนินการให้ผู้ทำงานเกิดความพึงพอใจในการทำงานแล้วยังจำเป็นต้องดำเนินการที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับผลของการปฏิบัติงานของหน่วยงานเกิดความพึงพอใจด้วย เพราะความเจริญก้าวหน้าของการปฏิบัติงานเป็นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงการพัฒนาของหน่วยงาน

จากความสำคัญของความพึงพอใจดังกล่าว สรุปได้ว่า ความพึงพอใจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้งานประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ โดยก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน เสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจอันดีต่อกันและกัน เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ เกื้อหนุนให้กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับ สามารถใช้บังคับควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

#### 1.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับความพึงพอใจ

มีทฤษฎีที่เกี่ยวกับความพึงพอใจที่นักวิชาการหลาย ๆ คน ได้ให้ความหมายไว้โดยหลากหลาย ดังนี้

อารี พันธัมณี (2538: 184-189) ได้อธิบายทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.4.1 ทฤษฎีความต้องการความสุขส่วนตัว (Hedonistic Theory) ในเรื่องแรงจูงใจ ใ้ไว้ในสมัยโบราณเชื่อกันว่ามูลเหตุสำคัญของมนุษย์ที่ทำให้เกิดแรงจูงใจก็เพราะมนุษย์ต้องการหาความสุขส่วนตัวและพยายามหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ต่อมาในศตวรรษที่ 18 และ 19 มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงจูงใจว่าการที่มนุษย์ตัดสินใจจะกระทำการสิ่งใดก็เพื่อหาความสมดุล ความจริงแล้วเขาก็มีความสุขแต่เป็นความสุขที่ออกมาในลักษณะที่พยายามทำให้ตนเองเจ็บปวด และเขามีความพึงพอใจที่จะทำเช่นนั้น ดังนั้น ทฤษฎีแรงจูงใจที่เกี่ยวกับความต้องการความสุขส่วนตัวนั้น อาจกล่าวได้ว่า บุคคลทุกคนมีความต้องการแสวงหาความสุขนี้ จึงเป็นแรงจูงใจหรือตัวเร้าที่ทำให้บุคคลได้มีการกระทำหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา

1.4.2 ทฤษฎีชาตญาณ (Instinctual Theory) สัตวชาตญาณเป็นสิ่งที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด ซึ่งทำให้บุคคลมีปฏิกริยาตอบสนองสิ่งเร้าต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีการเรียนรู้

1.4.3 ทฤษฎีการมีเหตุผล (Cognitive Theory) ทฤษฎีหลักการมีเหตุผลเป็นทฤษฎีที่มีความเชื่อมั่นในเรื่องเกี่ยวกับความสามารถของบุคคล ในการมีเหตุผลที่จะกระทำพฤติกรรมใด ๆ ด้วยความจริงใจ นอกจากนั้นทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าบุคคลมีอิสระที่จะกระทำพฤติกรรมได้อย่างมีเหตุผล สามารถตัดสินใจต่อการกระทำต่าง ๆ ได้ มีความรู้ว่าจะต้องทำอะไร ประารถนาสิ่งใด และควรจะต้องตัดสินใจออกในลักษณะใด

1.4.4 ทฤษฎีแรงขับ (Drive Theory) โดยปกติแล้วพฤติกรรมและการกระทำต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ จะมีส่วนที่สัมพันธ์กับแรงขับภายในของแต่ละบุคคล แรงขับนั้นเป็นภาวะความตึงเครียดทางร่างกาย เป็นแรงขับจึงมีลักษณะที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ แรงขับภายในร่างกายหรือแรงขับปฐมภูมิ เป็นแรงขับที่เกิดจากความต้องการของร่างกาย และแรงขับภายนอกร่างกายหรือแรงขับทุติยภูมิ เป็นแรงขับที่เกิดจากความต้องการทางด้านสติปัญญา อารมณ์และสังคมซึ่งลักษณะดังกล่าว จะมีผลทำให้บุคคลมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป อันเป็นผลเนื่องมาจากประสบการณ์และการเรียนรู้ที่สะสมไว้ในแต่ละบุคคล

1.4.5 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Theory of Need Gratification) เป็นทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Maslow, 1980 : 80-91) ได้ตั้งสมมุติฐานเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ไว้ว่า มนุษย์มีความต้องการอยู่เสมอ ความต้องการใดได้รับการตอบสนองแล้ว จะมีความต้องการอื่นเข้ามาแทนที่ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองจะไม่เป็นสิ่งจูงใจอีกต่อไป แต่ความต้องการที่ไม่ได้รับการตอบสนองนั้นจะเป็นสิ่งที่จูงใจแทน มนุษย์มีความต้องการแบ่งออกเป็น 5 ลำดับ คือ

1) ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physical Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ ความต้องการเกี่ยวกับอาหาร น้ำ อุณหภูมิที่เหมาะสม ยารักษาโรค

ความต้องการบรรยากาศ เป็นต้น เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองในด้านความจำเป็นพื้นฐานแล้ว มนุษย์จะมีความต้องการในระดับสูงขึ้นไป และความต้องการดังกล่าวจะเป็นเครื่องกระตุ้น พฤติกรรมของมนุษย์

2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) มี 2 แบบ คือ ความต้องการความปลอดภัยด้านร่างกายและจิตใจ กับความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ความต้องการความปลอดภัยทางร่างกายและจิตใจ ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน ไม่ถูกไล่ออกจากงานโดยง่าย เมื่อต้องการออก

3) ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness Needs) ได้แก่ ความต้องการเป็นสมาชิกหรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ต้องการความรัก ต้องการการยอมรับ ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ความต้องการดังกล่าวเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญประการหนึ่งต่อพฤติกรรมของมนุษย์

4) ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง (Esteem Needs) หมายถึง ความต้องการให้ผู้อื่นยอมรับนับถือ ต้องการเป็นบุคคลที่มีคุณค่า มีความมั่นใจในตนเอง ต้องการเป็นผู้มีความสามารถ ความต้องการเกียรติยศของแต่ละบุคคลมีมากน้อยต่างกัน บางคนต้องการความพึงพอใจที่จะได้รับความสามารถ แต่งานประจำโดยเฉพาะที่ได้รับมอบหมาย ควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิด มักไม่มีโอกาสให้คนได้แสดงความสามารถได้อย่างเต็มที่และไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทำให้เกิดความเบื่อหน่าย

5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization) เป็น ความต้องการขั้นสูงสุดของบุคคล ได้แก่ ความต้องการที่จะสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิด ความคาดหวังของตนเอง ได้ทำอะไรที่ตนเองต้องการและมีความสุขกับสิ่งที่ตนเองทำ

พินทจรรย นามวัฒน์ (2535: 35-36) ก็ได้กล่าวในการบริหารงานบุคคลไว้ว่า เฟรดริก เฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ได้นำแนวคิดของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ไปศึกษาเพิ่มเติมและมีแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยจูงใจที่ประกอบด้วย ปัจจัยจูงใจ 2 กลุ่ม หรือ Two Factors Theory of Motivation ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เฮิร์ซเบิร์ก ได้ทำการศึกษาปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจของคนในองค์การดังรายละเอียด ดังนี้

1. ปัจจัยจูงใจที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงาน (Motivation Factors) เป็นปัจจัยจูงใจซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความพอใจในการทำงาน ได้แก่ การได้เพิ่มความรู้ (Growths) ความก้าวหน้าในหน้าที่ การงาน (Advancement) การได้รับความรับผิดชอบที่สูงขึ้น (Responsibility) การมีอิสระในการทำงาน (Work Itself) การได้รับการยอมรับในผลงานจากผู้อื่น (Recognition) และผลสำเร็จในการทำงาน (Achievement)



2. ปัจจัยจูงใจที่รักษาสุขลักษณะจิต (Hygiene Factors) เป็นปัจจัยจูงใจที่เกี่ยวกับสาเหตุที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจในการทำงาน ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน (Security) ตำแหน่งการงาน (Status) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน (Relationships with Peers) ค่าตอบแทน (Income) สภาพการทำงาน (Working Conditions) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา (Relation with Supervisor) ความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา (Relationship with Subordinates) การควบคุมดูแล (Supervisor) และนโยบายการบริหารของบริษัท (Policy and Administration)

อย่างไรก็ดี เฮิร์ซเบิร์ก พยายามชี้ให้นักบริหารเข้าใจว่า ปัจจัยจูงใจที่รักษาสุขลักษณะจิต (Hygiene Factors) นั้นเป็นสิ่งที่สกัดกั้นไม่ให้พนักงานเกิดความไม่พอใจในการทำงานเท่านั้น แต่ไม่สามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นได้ เพราะการใช้เงินหรือสิ่งจูงใจที่ไม่เกี่ยวกับงานหรือบีบบังคับให้พนักงานทำงานด้วยการขู่หรือการลงโทษ จะทำให้พนักงานทำงานด้วยความจำเป็นไม่มีความรู้สึกพึงพอใจต่องาน ดังนั้นจึงควรใช้ปัจจัยจูงใจที่เป็นตัวกระตุ้นในการทำงาน (Motivational Factors) เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ความต้องการของมนุษย์นั้นมี 2 อย่าง คือ ความต้องการด้านร่างกายและการได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติจากสังคม

### 1.5 การวัดความพึงพอใจ

ความพึงพอใจเป็นทัศนคติอย่างหนึ่งในการวัดความพึงพอใจ บุญเรือง ขจรศิลป์ (2528 : 137) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ความพึงพอใจหรือทัศนคติ เจตคติเป็นการแสดงออกก่อนข้างซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะวัดทัศนคติได้โดยตรง แต่เราสามารถที่จะวัดทัศนคติได้โดยการวัดความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นแทน ฉะนั้น การวัดความพึงพอใจก็มีขอบเขตจำกัด อาจมีความคลาดเคลื่อนเกิดขึ้น ถ้าบุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นไม่ตรงกับความรู้สึกที่แท้จริง ซึ่งความคลาดเคลื่อนนี้ย่อมเกิดขึ้นได้ เป็นลักษณะการจัดการทั่วๆ ไป โดยเสนอว่าเทคนิคของลิเคิร์ต (Likert) เป็นแบบหนึ่งที่สามารถใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งสอดคล้องกับบุญธรรม กิจปริดาปริสุทธิ (2531 : 189) ซึ่งได้เพิ่มเติมอีกว่า สามารถวัดทัศนคติได้เกือบทุกเรื่องและให้ค่าเที่ยงตรงสูงในขณะนั้น

ภนิตา ชัยปัญญา (2542 : 28) กล่าวว่า การวัดความพึงพอใจสามารถทำได้หลายวิธีดังต่อไปนี้

1. การใช้แบบสอบถาม โดยผู้ออกแบบสอบถามต้องการทราบความคิดเห็น ซึ่งสามารถทำให้ในลักษณะกำหนดคำตอบให้เลือก หรือตอบคำถามอิสระ คำถามดังกล่าวอาจสอบถามความพอใจในด้านต่างๆ กัน

2. การสัมภาษณ์ เป็นวิธีการวัดความพึงพอใจทางตรง ต้องอาศัยเทคนิคและวิธีการที่ดี จึงจะได้ข้อมูลที่เป็นจริง

ตามทฤษฎีของ Victor H. Vroom (พรสุริย์ ชุมเกษียร. 2544 : 16-17) แรงจูงใจคือผลรวมของความพอใจกับความคาดหวังที่คิดไว้แสดงออกในรูปสมการ ได้ดังนี้

$$\text{แรงจูงใจ} = \text{ผลของความพอใจ} + \text{ความคาดหวัง}$$

ซึ่งหมายถึง แรงจูงใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต่อการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น ต่อการประเมินผลขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของตน หรือแรงจูงใจที่บุคคลจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรใด จะเป็นผลที่เกิดจากทัศนคติต่อองค์กรหรือการทำงานขององค์กรนั้นรวมกัน ความคาดหวังที่เขาคาดหวังไว้ว่ามีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร ต่อผลงานขององค์กร จะได้รับการตอบสนองทั้งรูปธรรมและนามธรรม เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ แรงจูงใจที่จะมีความรู้สึกพึงพอใจก็จะสูง แต่ในทางกลับกันถ้าทัศนคติในเชิงลบต่องานหรือการตอบสนองไม่เป็นไปตามที่คาดหวังแรงจูงใจที่จะมีความรู้สึกพึงพอใจก็จะต่ำไปด้วย

ในการศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในการรับบริการ (Service Satisfaction) มีนักวิชาการและนักวิจัยหลายท่าน ได้อธิบายแนวคิดและทฤษฎีความพึงพอใจไว้ดังนี้

อรุณ รักธรรม (2538 : 10) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ หลายๆ ด้าน เป็นสภาพภายในที่มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกของบุคคลที่ประสบความสำเร็จในงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เกิดจากมนุษย์มีแรงผลักดันบางประการในตัวบุคคลที่พยายามจะบรรลุเป้าหมายบางอย่าง เพื่อสนองตอบความต้องการหรือความคาดหวังที่มีอยู่และเมื่อบรรลุเป้าหมายนั้นแล้ว ก็จะเก็บความพอใจเป็นผลสะท้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้น เป็นกระบวนการหมุนเวียนต่อไปอีก ซึ่ง มิลเล็ท (Millet) ได้เสนอแนวคิดในการสร้างความพึงพอใจในการบริการได้แก่

1. การให้บริการที่เสมอภาค เท่าเทียมกัน ใช้กฎระเบียบและมาตรฐานการให้บริการแบบเดียวกันกับผู้รับบริการทุกคน
2. การให้บริการอย่างเพียงพอทั้งในด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เวลาให้บริการอย่างเพียงพอ เหมาะสมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
3. การให้บริการที่ตรงต่อเวลา
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่องและดูแลจนกว่าผู้ป่วยจะหายจากโรค เป็นการให้บริการอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า มีการพัฒนาคุณภาพและความสามารถมีเทคโนโลยีที่ทันสมัย สนองความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

## 2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผน

ในขั้นตอนของการนำเอาแผนไปใช้นั้น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2537 : 55) เห็นว่ามีจุดอ่อนตรงที่ผู้บริหารจะปล่อยให้ผู้ปฏิบัติจัดดำเนินการไปโดยตนเองได้เลย โดยผู้บริหารไม่มีแผนในการติดตามตรวจสอบ ควบคุม กำกับและประเมินผลที่แน่นอน (Monitoring, Control and Evaluation Planning) โดยจะต้องจัดระบบการติดตามและประเมินผล ประกอบด้วยแผนการติดตาม ควบคุมและกำกับงาน เพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับ นิเทศ และตรวจสอบการบริหารภายใน และจะต้องวางระบบการรายงานผล เพื่อให้รายงานผลการปฏิบัติ รายงานผลด้านการเงิน และการงบประมาณ และการตรวจสอบภายใน สำหรับประการสุดท้ายเป็นแผนการประเมินผลเพื่อการประเมินผลทั้งในช่วงก่อนดำเนินการ ในขณะที่ดำเนินการ และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการแล้ว

ในส่วนสุดท้ายของระบบการวางแผนและการบริหาร เป็นการปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ ซึ่งจะมีการทบทวนโครงการ และแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติ การทบทวนและปรับแผนประจำปี ซึ่งจะครบถ้วนกระบวนการก่อนที่จะหมุนเข้าสู่วัฏจักรของการเตรียมการ และการวางแผนในขั้นตอนต่อไป

กล่าวโดยสรุป การวางแผนมีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจำเป็นจะต้องกระทำอย่างรอบคอบและรัดกุม กล่าวคือจะต้องมีแผนการวางแผนในการจัดการทรัพยากรอย่างประหยัด และให้ประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ดังนั้นกระบวนการวางแผนที่สมบูรณ์ครบทุกขั้นตอน จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### 2.1 เทคนิคการดำเนินงาน

การดำเนินงานใดๆให้สำเร็จนั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งคือ การคิดอย่างเป็นระบบ นั่นคือมีการวางแผนที่ดี การนำเอาแผนมาปฏิบัติ แล้วย้อนดูว่ามีสิ่งใดบ้างที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ และการปรับสภาพการดำเนินงานให้เหมาะสม หรือเรียกว่า วงจร PDCA ซึ่งเป็นวงจรที่พัฒนามาจากวงจรที่คิดค้นโดย Walter Shewhet ผู้บุกเบิกการใช้สถิติสำหรับการบริหารงบประมาณในวงการอุตสาหกรรม และต่อมาเริ่มเป็นที่รู้จักมากขึ้น เมื่อ D.W. Deming นักวิชาการด้านบริหาร

คุณภาพเผยแพร่ให้เป็นเครื่องมือสำหรับปรับปรุงกระบวนการทำงานของพนักงานภายในโรงงานให้ดีขึ้น และช่วยค้นหาปัญหาและอุปสรรคในแต่ละขั้นตอน การผลิตโดยพนักงานเอง จนวงจรนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “วงจรเดมมิ่ง” ต่อมาพบว่าในการใช้วงจร PDCA เป็นอักษรนำของภาษาอังกฤษ 4 คำคือ (วิระพล ปศิริรัฐ. 2543 : 3)

P	= Plan	= วางแผน
D	= Do	= ปฏิบัติตามแผน
C	= Check	= ตรวจสอบ
A	= Act	= ดำเนินการให้เหมาะสม

### P (Planning) การวางแผนก่อนการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. จัดหาข้อมูลด้านปัญหา ความต้องการ และความคาดหวัง ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย
2. พิจารณาลักษณะของแผนงานและการใช้จ่ายเงินในโครงการโดยพิจารณาเป็นรายกิจกรรม ที่มีอยู่หรือที่กำลังดำเนินการตรงกับความต้องการมากหรือน้อยมีส่วนใดบ้างต้องทำการปรับปรุง และพัฒนา
3. ใช้ข้อมูลเดิม และปัจจุบันมากำหนดกิจกรรมหลักๆที่ต้องจัดทำและเพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งรวบรวมจากบุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้แนวทางการวางแผนที่ถูกต้อง
4. ประมาณเวลาและโอกาสที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน โดยนำข้อมูลทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น มาทำการประเมินความเสี่ยงและหาแนวทางดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
5. กำหนดคุณภาพ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน
6. กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน กำหนดวันเวลาการทำงาน กำหนดผู้รับผิดชอบ สถานที่ทำงานและอื่นๆ

### D (Doing) การปฏิบัติตามแผนงานคุณภาพ ประกอบด้วยปัจจัยดังนี้

1. ผู้มีอำนาจและรับผิดชอบการบริหารแผนงาน แผนที่ได้เขียนขึ้นนั้นต้องมีองค์ประกอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน
2. ทักษะและความสามารถของผู้ปฏิบัติตามแผนงานหรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานต่างๆต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้

#### 2.1 ความรู้ความสามารถของบุคลากร

- 2.2 บุคลิกภาพมีความเหมาะสมกับงานที่มอบหมาย
- 2.3 ความสนใจ ความคาดหวังของบุคลากรต่องานที่ได้รับมอบหมาย

2.4 แรงจูงใจที่มีให้กับบุคลากร

2.5 ทักษะของบุคลากรกับงานที่มอบหมายและเพื่อนร่วมงาน

3. ทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์สำนักงานเทคโนโลยีต่างๆ มีความพร้อมปฏิบัติ การจัดหาวัตถุดิบคุณภาพดีแต่ราคาต่ำ มีระบบการสื่อสารระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงระบบงานอย่างต่อเนื่อง

**C (Checking) การตรวจสอบคุณภาพ** เป็นขั้นตอนในการติดตามและประเมินผลมีแนวทางการตรวจสอบดังนี้

1. ตรวจสอบขั้นตอนการดำเนินงาน ได้แก่

- 1.1 ขั้นการศึกษาข้อมูล มีการศึกษาข้อมูลได้อย่างครบถ้วน
- 1.2 ขั้นการเตรียมงาน เตรียมการตามแผนงานมีความพร้อมหรือไม่
- 1.3 ขั้นดำเนินงาน มีบุคลากรและทรัพยากรหรือไม่
- 1.4 ขั้นตอนการประเมิน มีเครื่องมือและขั้นตอนการประเมินผลที่เหมาะสม

เหมาะสม

2. การตรวจสอบคุณภาพทั่วทั้งองค์กร ดำเนินการดังนี้

- 2.1 ตรวจสอบด้านบุคลากร มีคุณสมบัติ เหมาะสมกับงาน
- 2.2 การตรวจสอบเครื่องจักร อุปกรณ์สำนักงานให้มีคุณภาพ
- 2.3 ตรวจสอบระบบการทำงานให้มีความเหมาะสมมีคุณภาพหรือไม่
- 2.4 ตรวจสอบระบบการบริหารงานประกอบด้วยโครงสร้าง องค์กร

การบริหารด้านการผลิต และกำหนดเป้าหมายแผนงานโครงการ

2.5 ตรวจสอบเวลา งบประมาณ ทักษะของบุคลากร และประสิทธิภาพของเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบ ว่าสามารถวัดได้ตรงตามความเป็นจริง

**A (Acting) การปรับปรุงการแก้ไขผลงาน**

- 1. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการรายงานผลการตรวจสอบคุณภาพ
- 2. เมื่อยอมรับผลการตรวจสอบคุณภาพแล้วทราบจุดบกพร่องแล้ว ขั้นตอนต่อไปต้องพิจารณาถึงกระบวนการ
- 3. การตรวจสอบผลกระทบของปัญหา



- 3.1 ความพึงพอใจของประชาชน
- 3.2 คุณภาพมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้
- 3.3 ทัศนคติ
4. วิธีปรับปรุงแก้ไขปัญหาขึ้นอยู่กับระดับของปัญหา
5. เริ่มการวางแผนการปรับปรุงงาน ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามวงจร

การบริหารงานคุณภาพ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้น จะเกิดขึ้นเมื่อเรานำผลที่ได้หลังจากขั้นตอนดำเนินการให้เหมาะสม (Act) ไปสู่กระบวนการวางแผน อีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีสิ้นสุด จนในที่สุดเราสามารถที่จะใช้วงจรนี้กับการดำเนินกิจกรรมทุกกิจกรรม ได้อย่างปกติธรรมดา ไม่รู้สึกว่ายุ่งยากในการดำเนินงาน

## 2.2 ระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน

### 2.2.1 ขอบข่ายระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงาน

ระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานที่จะพัฒนาขึ้นมีขอบข่ายระบบ ดังนี้

- 1) เป็นระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
- 2) สารสำคัญของระบบ ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1) การกำกับ ติดตาม การดำเนินงานตามนโยบาย

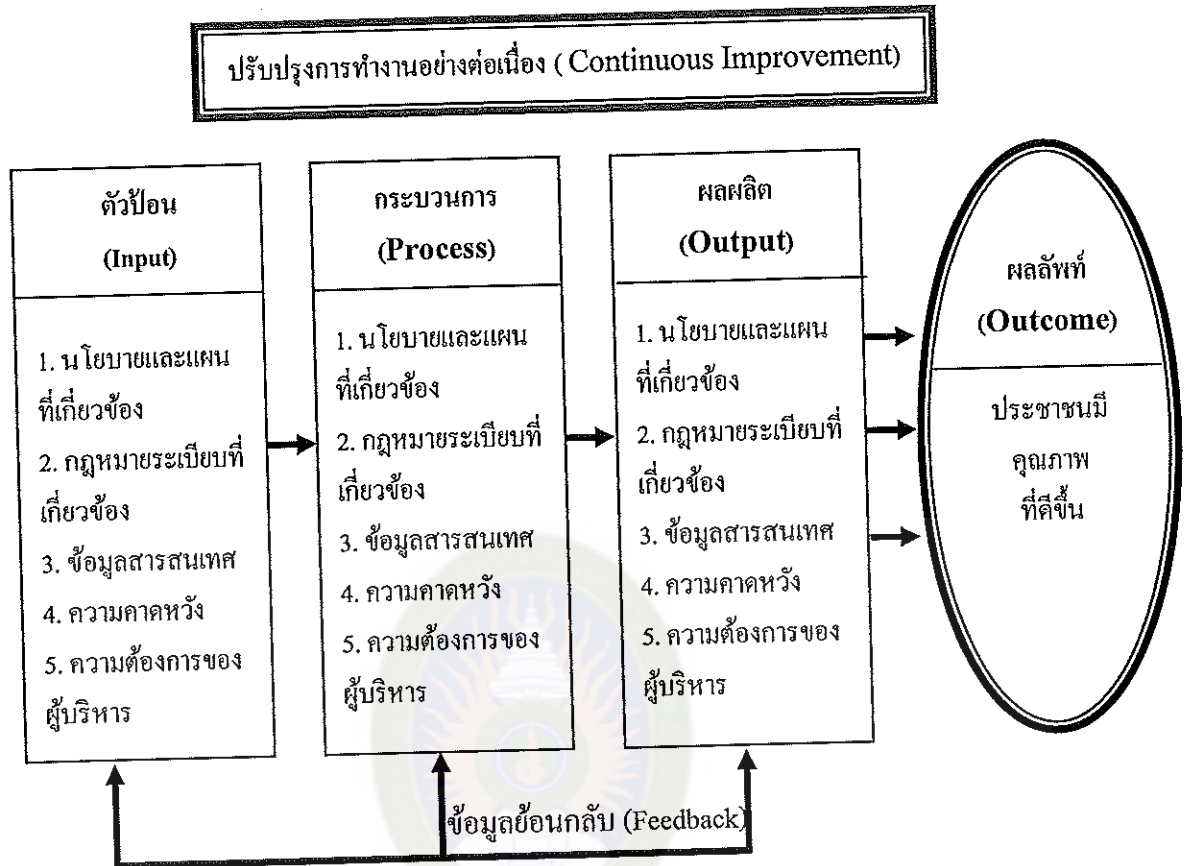
2.2) การประเมินผล การดำเนินงานตามนโยบาย

การกำกับติดตาม หมายถึง การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศและดูแล เร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

การประเมินผล หมายถึง การตัดสินคุณค่าของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของหน่วยงาน

### 2.2.2 กรอบแนวคิดระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

กรอบแนวคิดการดำเนินงานพัฒนาระบบการกำกับ ติดตาม ประเมินผลนโยบายและแผน เป็นพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นตามแผนภูมิข้างล่าง



แผนภาพ 1 : กรอบแนวคิดระบบการกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน

### 3. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 3.1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการศึกษาว่าองค์การ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถกระตุ้นและนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ แค่นั้นเพียงใด วรรณ จันทรศร (2540 : 193) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องความสามารถที่จะผลักดันให้การดำเนินงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ เป็นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพแวดล้อมความจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติให้ดีขึ้นและเพื่อที่จะทำการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ

### 3.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรสร (2540: 535-550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งเชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ โดยได้นำเสนอตัวแบบ (Model) หรือแนวทางการศึกษารวม 6 ตัวแบบ คือ

3.2.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม โดยคำว่า “ยึดหลักเหตุผล” หมายถึงความจำเป็นขององค์กรที่จะดำเนินงานในฐานะที่เป็น “Rational Value Maximizers” ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทางเพื่อให้องค์กรสามารถสร้างผลงานได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์หลักมากที่สุด โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจะกำหนดผลการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และเป้าหมายในการปฏิบัติที่ชัดเจน พร้อมทั้งทำการมอบหมายงานแก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างระบบวัดผลในการดำเนินงาน การสร้างแรงจูงใจ การให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน

3.2.2 ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงการที่จะประสบผลสำเร็จ ได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างสูง โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบผลสำเร็จย่อมมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก ซึ่งผลดังกล่าวจะเกิดในทางตรงกันข้ามเมื่อหน่วยงานนั้นมีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำ

3.2.3 ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Model) เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการทางจิตวิทยา และสังคมมนุษย์ เป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางการพัฒนาองค์กรมาประยุกต์ใช้โดยตรงเน้นการมีส่วนร่วมกับองค์กรเป็นสำคัญ โดยมองว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น สิ่งที่จะทำให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา

### 3.2.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

ตัวแบบนี้ พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคมขององค์การเชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงกระจายอยู่ที่วงค์การ คือ สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดสามารถใช้วิจารณ์ญาณ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชา ไม่อาจควบคุมได้ ตัวแบบนี้ความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากรซึ่งอาจเป็นข้าราชการหรือประชาชนผู้มีส่วนร่วม จำเป็นที่จะพัฒนามาจากเบื้องล่าง โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรมการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างแจ่มชัด

### 3.2.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการ

นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคลากรที่เป็นตัวแทนขององค์การ และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างสมานฉันท์ และวิธีการของการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นยาก ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรความเป็นไปได้ที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสำเร็จ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ ดังนั้นความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอม การแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคล หรือกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

### 3.2.6 ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัย 3 ปัจจัย

คือ กระบวนการ ในการสื่อสารข้อความปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร กล่าวคือ กระบวนการสื่อสารข้อความประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของบุคลากรว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ซึ่งความเข้าใจจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ

ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะสามารถทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด ซึ่งความสามารถนี้ขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากร กิจกรรมจูงใจ คุณภาพบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงาน และสถานะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทั่วไป ความร่วมมือสนับสนุนของบุคลากร ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบุคลากรเอง ซึ่งจะมีมากหรือน้อยความภักดีของบุคคลต่อองค์กร  
ผลประโยชน์ส่วนตัวและความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะ

### 3.3 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในทัศนะของ Donald S. Van Meter and Cart E. Van Horn (1975: 4) ได้กล่าวว่าปัจจัย  
หรือตัวแปรสำคัญ 6 ประการ ที่มีผลต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติและมีความสำคัญต่อ  
ผลลัพธ์ของนโยบายมีลักษณะสำคัญโดยทั่วไป ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย สิ่งแรกที่สำคัญที่สุดคือ การแบ่งแยกให้ชัดเจนว่า  
วัตถุประสงค์ที่กำหนดในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการ  
ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจึงทำหน้าที่เสมือน  
หนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบาย  
ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการจินตนาการและเข้าใจ

2. ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณ และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่จะ  
เป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในการแปลงนโยบายทั่วไปทรัพยากรที่มักเป็น  
ปัญหาคือ งบประมาณ หลายครั้งงบประมาณอาจไม่เพียงพอ

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายระหว่างองค์กรต่าง ๆ การสื่อสาร  
ต้องถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และไม่มีอุปสรรคขัดขวางระหว่างกัน นอกจากนั้นภายในหน่วยงาน  
เดียวกันการสื่อสารก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วย การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะประสบ  
ความสำเร็จได้ หากหน่วยงานต่าง ๆ มีกลไกและขั้นตอนที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน  
สามารถเพิ่มความเข้มแข็งได้ ที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้น้องปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องและ  
ส่งเสริมวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ  
ต่อไปนี้

4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถบุคลากร

4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อย ๆ

4.3 ทรัพยากรทางการเงิน

4.4 ความสำคัญของหน่วยงาน

4.5 ระดับของการสื่อสารแบบเปิดรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากร

ระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

4.6 สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5. สภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองคำถามที่ควรพิจารณาคำตอบให้ได้เมื่อ



ต้องการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติบรรลุผล

5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่

5.2 การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง

5.3 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการ มีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการแปลง

นโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

5.4 ผู้นำในพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้าน

5.5 ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่นิยมชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นในเรื่องนี้อย่างไรบ้าง

5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ และต้องมีทักษะทางการเมืองด้วย และต้องไม่มีความขัดแย้งกับค่านิยมพื้นฐาน

### 3. 4 ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เด่นชัดจะมีปัญหาต่าง ๆ รวม 5 ด้าน อันได้แก่ (วรเดช จันทรศร, 2543)

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตามอาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ดังนั้นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการนับตั้งแต่ ดังนี้

1.1 ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้น ต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไรเงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่ในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้วบุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านี้มีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นได้หรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในระบบราชการหรือไม่เพียงพอหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสรรหาบุคคลจากภาคเอกชนได้

หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการดึงบุคลากรเหล่านั้นให้มาปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร

1.2 ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้น หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดในการใช้เงินทุนมีมาก หรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดความยืดหยุ่น ก็ยิ่งจะเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ในประการสำคัญหากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลางจะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันท่วงที หากไม่สามารถตอบสนองได้ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้น และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

1.3 ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยากร หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้น ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอหรือทันต่อเวลาในบางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายนั้น มีลักษณะที่ต้องใช้วิทยากรหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือความเข้าใจเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรงที่ได้ระบุนำแล้ว ฉะนั้น ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติจะมีมากขึ้น หากหน่วยนั้นขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยากรหรือเทคโนโลยี ปัจจัยนี้อาจส่งผลทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ มีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบทางการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายประการ

2.1 เงื่อนไขประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายนั้น ๆ ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

2.2 เงื่อนไขประการที่สอง ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

2.3 เงื่อนไขประการที่สาม ขึ้นอยู่กับหน้าที่หน่วยปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติรวมแผนงานหรือโครงการนั้นเพียงใดเงื่อนไขทั้งสามประการนี้จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายนั้นได้ และในขณะเดียวกันจะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นถือว่ามีความสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมากทั้งนี้เพราะนโยบายจะประสบความสำเร็จไม่ได้หากการเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่ถูกต้อง วัดดูประสงค์ตามกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการขาดความชัดเจนหรือคลุมเครือ ตลอดจนหน่วยงานย่อมไม่ได้มีการกำหนดภารกิจและมาตรฐานในการทำงานให้สอดคล้องกับกิจกรรมหลัก แผนงาน หรือโครงการ ในท้ายที่สุดความเข้าใจของผู้ปฏิบัติดังกล่าวเมื่อแปลงออกมาเป็นผลการปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบจะได้หาทางเชื่อมโยงการปฏิบัติในส่วนต่าง ๆ ให้ประสานซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยงานปฏิบัติภายใต้ระบบการวัด และติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นไปอย่างมากถ้าสมาชิกในองค์กร หรือหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น ๆ โดยพบเงื่อนไขหรือเหตุผลหลัก ๆ ที่มีผลทำให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น ๆ ดังนี้คือ

3.1 สมาชิกในองค์กร หรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง หรือไม่ได้เห็นความสำคัญของนโยบาย

3.2 สมาชิกในองค์กร หรือหน่วยงานปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป

3.3 หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนับสนุนในนโยบายนั้น ผลงานของ Robert K. Yin พบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ การปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นแบบขอไปที เข้าทำนองว่า “เมื่อหัวรถจักรซึ่งเปรียบเสมือนผู้นำไม่เคลื่อนไหวก่อน หรือเคลื่อนไหวก่อนอย่างเสียไม่ได้ ผู้รถอื่น ๆ และฟันเฟืองซึ่งเปรียบเสมือนผู้ตาม ไม่อาจเคลื่อนไหวก่อนได้”

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติทำการต่อต้าน เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะส่งผลทำให้งบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยงานต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างยาวนานใหญ่ ผลงานของ Yin ยังพบว่านโยบายการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้มักจะได้รับการต่อต้านจากสมาชิกขององค์กรเพราะเหตุผลข้างต้น

3.5 สมาชิกขององค์กร หรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้น โดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ซึ่งบางทีนโยบายนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ไม่ได้แก้ปัญหารากเหง้าที่แท้จริงของปัญหา จึงได้รับการต่อต้าน

3.6 สมาชิกในองค์กร หรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระ หรือวิธีการปฏิบัติในโครงการ หรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว

3.7 สมาชิกในองค์กร หรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาทางด้านอำนาจ และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาทางด้านนี้กล่าวได้ว่า เป็นการก้าวล้ำไปจากขอบข่ายของปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาทางการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิก หรือหน่วยปฏิบัติในองค์กรไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่จะเป็นผู้รับผิดชอบ หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาความสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ความเข้าใจข้างต้น ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลายๆ ประการนับตั้งแต่

4.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพา หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ

4.3 ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถ



ทำงานร่วมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมากขึ้น ถ้าหากการทำงานของหน่วยปฏิบัติจะต้องผ่านขั้นตอนการควบคุมกลั่นกรองจากหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย เช่น สำนักงบประมาณกรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น มากจนเกินความจำเป็นหรือจนทำให้การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น หากสำนักงบประมาณกำหนดข้อบังคับให้หน่วยปฏิบัติในนโยบายต้องเสนอขออนุมัติการใช้งบประมาณผ่านมายังตนในทุกเรื่อง ทั้ง ๆ ที่ได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ให้แล้ว ความล่าช้าและความไม่คล่องตัวย่อมเกิดขึ้น ในบางกรณีปัญหาจะยิ่งมีมากขึ้นถ้าหากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานดังกล่าวมีระดับที่ไม่ราบรื่น กล่าวให้เห็นเด่นชัดมากยิ่งขึ้น การขออนุมัติดำเนินการใดๆ ของหน่วยปฏิบัติอาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยเหนือ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้นโยบายในภาพรวมก็อาจจะเกิดความเสียหายปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ ยิ่งนโยบายใดมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ พึ่งพาหรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นมากเท่าใดแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จก็จะมีน้อยลงเท่านั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักมีศักยภาพ วัตถุประสงค์หลัก ตลอดจนมีความตระหนักในความเร่งด่วนของนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ในบางกรณีแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจจะไม่เห็นพ้องต้องกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบายก็ได้ ความไม่เห็นพ้องต้องกันนี้อาจนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และนำความล้มเหลวมาสู่นโยบายได้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่จะต้องมีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (หากวิธีการบรรลุนโยบายนั้นกำหนดให้มีหลายหน่วยต้องปฏิบัติงานร่วมกัน) ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแนวโน้มสูงขึ้นถ้าหากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ปัจจัยที่เป็นผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมีหลายๆ ปัจจัยนับตั้งแต่ความแตกต่างระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วยงานแต่ละแห่ง รูปแบบของการบริหารที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน เป้าหมายหลักของหน่วยงานที่แตกต่างกัน และ โครงสร้างของระบบการให้รางวัลที่แตกต่างกัน เป็นต้น

5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุน และความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญนโยบายใดก็ตามถ้าหากปราศจากเสียซึ่งความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ในบางกรณีปัญหาดังกล่าวอาจถูกلامส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ โดยนัยดังกล่าวความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง



ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน จึงมีความสำคัญอย่างมาก องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้ความสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้าน ได้ตลอดเวลามากน้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์ กล่าวให้เด่นชัดขึ้นความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือไม่ บ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่มีต่อนโยบาย มักจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนักน้อย ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายก็จำเป็นที่จะต้องระวังและตระหนักไว้เป็นอย่างมาก

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีความเข้าใจตลอดจนสูญเสียผลประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณีการสูญเสียประโยชน์และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพอ ก็อาจนำมาซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มเหล่านั้นทำการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบายได้

ประการที่สาม เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนก็อาจจะใช้อิทธิพลของตนที่มีอยู่โจมตี หรือทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายเสียก็ได้

ประการที่สี่ บุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ให้ความสนับสนุนในนโยบายนั้นเพียงใด จากประสบการณ์ในประเทศไทย โครงการวางแผนครอบครัวที่ดำเนินอยู่ในต่างจังหวัด บางจังหวัดในระยะแรกไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเท่าที่ควร เพราะประชาชนเหล่านั้นยังมีความเชื่อหรือความเข้าใจที่ว่า การวางแผนครอบครัวหรือการคุมกำเนิดเป็นบาป บางครั้งผู้บริหารโครงการก็จำเป็นต้องอาศัยบุคคลสำคัญในท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ภิกษุ สงฆ์ ทำการเทศน์ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในภาพรวมจึงถือได้ว่าเงื่อนไข ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปจะมีการใช้อำนาจอยู่ 2 ประเภท คือ การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) การรวมอำนาจ โดยทั่วไป

จะใช้ในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว การพัฒนาประชาธิปไตยยังไม่สมบูรณ์ หรือผู้นำประเทศต้องการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจนั้นใช้ในประเทศที่มีการบริหารราชการในประเทศที่เป็นรัฐรวม ประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาอยู่ระดับสูง การศึกษาและเศรษฐกิจมีการพัฒนาในระดับดี ประชาชนเข้าใจการเมืองการปกครองและมีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของประเทศในการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หรือการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเกือบทุกประเทศอยู่ภายใต้การบริหารที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government) โดยมีหลักการ คือ เป็นการโอนอำนาจในการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองภายใต้กฎหมายและระเบียบที่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ (โกวิท พวงงาม. 2548 : 21)

อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้น การกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร ซึ่งอาจมาจากเหตุที่สำคัญสองประการ คือ การรวมการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองยังขาดงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะริเริ่ม และปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (ตระกูล มีชัย. 2538 : 16) ดังนั้นการศึกษาแนวคิดของการกระจายอำนาจจึงมีความจำเป็นเพื่อจะได้ทราบปรัชญาและหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

#### 4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ ชานาญ ชูบุญ (2503 : 11) ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการหรือบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรท้องถิ่น จัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งและมีอิสระดำเนินกิจการอย่างเหมาะสม

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 1) ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจปกครองจากส่วนกลางบางส่วนไปให้ ประชาชนให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตย

ประยูร กาญจนกุล (2535 : 171) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้้องค์กรจัดทำบริหารสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระในการบริหารงานตามสมควร และไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง

ตั้งจิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537 : 60) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลแก้ไขปัญหาของตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้องค์การของรัฐระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจการตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การโอนอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการดำเนินงาน ภายใต้บทบัญญัติแห่งระเบียบและกฎหมาย

#### 4.2 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2547 : 6) อธิบายว่า การกระจายอำนาจควรมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. มีการตั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณเป็นของตนเองต่างจากส่วนกลาง
2. มีสถานและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหารท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
4. มีอำนาจจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่น เพื่อนำมาบริหารกิจการท้องถิ่น

#### 4.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2548 : 15) ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

##### 4.3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

- 1) สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น เนื่องจากเป็นองค์กรท้องถิ่นทำให้ทราบปัญหาความต้องการของท้องถิ่น
- 2) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 3) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเอง

4) ทำให้การบริหารงานคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเพราะท้องถิ่น มีอิสระ  
ในการบริหารงาน

5) เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้แก่ชุมชน

#### 4.3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

- 1) ถ้ามีการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้มีผลต่อความมั่นคงและ  
เอกภาพของรัฐ
- 2) ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) เจ้าหน้าที่ในหน่วยปกครองท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งจะส่งผลเสีย  
ต่อการกระจายอำนาจการปกครอง

#### 4.4 หลักการของการกระจายอำนาจ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 9) ได้สรุปหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้  
8 ประการ ดังนี้

4.4.1 มีระบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสบริหารงาน  
ท้องถิ่นของตน

4.4.2 มีสภาท้องถิ่น (Local Council) เป็นสถาบันแสดงเจตจำนงของคนใน  
ท้องถิ่น

4.4.3 มีอาณาเขตพื้นที่สำหรับการปกครอง (Governing Area)

4.4.4 มีองค์กรที่เป็นนิติบุคคล (Juristic Person) เพื่อความสมบูรณ์ตามกฎหมาย

4.4.5 มีรายได้เป็นของตนเองและมีอำนาจบริหารงาน (Self-in Come)

4.4.6 มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ภายในขอบเขตที่

กฎหมาย

4.4.7 มีอำนาจตราข้อบัญญัติของท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นกฎหมาย  
ปกครองท้องถิ่น (Law Enforcement)

4.4.8 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและยอมรับ สนับสนุน กิจกรรมทั้งหมด  
ของท้องถิ่น (People' Participation)

หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ ที่ก่อให้เกิด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงเทศบาลตำบลที่จะกล่าวต่อไป

#### 5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐาน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในชุมชนท้องถิ่นที่จะตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งล้าพังเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ไม่สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้รัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการบริหารการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้ฐานท้องถิ่นเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 11)

### 5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

สำหรับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลาย ๆ ความหมายดังนี้

ลิขิต ชีรเวทิน (2519: 286) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ หรือระดับมลรัฐและรัฐ (ในกรณีที่เป็นประเทศเป็นสหพันธรัฐหรือรัฐรวม) ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอ ที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเองรวมทั้งอำนาจเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรลุดัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้ อาจจะได้รับคัดเลือกตั้งหรือจากการจัดสรร(แต่งตั้ง) ขึ้นมาโดยท้องถิ่นก็ได้ ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ให้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523: 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิด

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523: 13) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ในการจัดระเบียบบริหารการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลของประเทศต้องจัดให้มี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่น ซึ่งสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานได้ทำการฝึกฝนให้พลเมืองได้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ชัยยุทธ รัตนปัทมวรรณ (2544 : 12) สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้ดีกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนจึงเกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง กล่าวคือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเมืองบน แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เอง โดยการเลือกบุคคลขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งหลักการสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นบางประการดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นมีความซับซ้อนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในภารกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบซึ่งเหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เนื่องจากท้องถิ่นย่อมรู้ถึงปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสม ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนร่วม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง จะเห็นได้ว่า หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ ซึ่งหากในท้องถิ่นดำเนินการเอง

แล้วการรัฐบาลจะผ่อนคลายเป็น รัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงดูแลเท่าที่จะเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชากร ปัญหา และความต้องการ ผู้ที่จะให้บริหารและแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจึงต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงสภาพดังกล่าวเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองของประเทศในอนาคต เพราะนักการเมืองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง มีทักษะในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนได้รับกาสนับสนุนจากประชาชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการเมืองระดับชาติ

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาประชาชนขาดการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทสัมฤทธิ์ผลได้นั้นต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างควมมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจในท้องถิ่นจะเกิดลักษณะการพึ่งตนเองได้

คารม คำพิฑูรย์ (2545: 15) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

สุดาวรรณ มีบัว (2547: 11) ได้สรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครอง ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจในการปกครองกับประชาชนให้ประชาชนปกครองร่วมกันในท้องถิ่นของตนเอง ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ ทั้งนี้จะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งมุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการในกิจกรรมการปกครองตัวเอง

ปรีนดา อธิศิลาเวทย์ (2550: 12) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศ โดยรัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นในการจัดการปกครอง

และดำเนินการภายใต้ขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนในท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากความหมายที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารงานให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีอาณาเขตแน่นอน และมีผู้บริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระตามสมควร และมีการบริหารการคลังของตน ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วย

## 5.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 6 - 29)

5.2.1 เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนเองอันนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

5.2.2 ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง โดยการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น

5.2.3 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันมีเหตุผลจาก

- 1) ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น
- 2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของ

ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรับรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

5.2.4 สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5.2.5 เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต

5.2.6 สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง แบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต และสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

### 5.3 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการรูปแบบหนึ่ง โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ลักษณะของการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองซึ่งรัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ ซึ่งกำหนดขอบเขตพื้นที่ไว้แน่ชัดและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและมีความเป็นเอกเทศหรือความเป็นอิสระทางการเงินและอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะสรุปได้ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2520 : 8)

5.3.1 มีพื้นที่และขอบเขตที่แน่นอน

5.3.2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมืองค์กรที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง สามารถก้อพันระทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา เป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่น ๆ ได้



5.3.3 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลาง มีทรัพย์สิน และมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีคณะบริหารของตนเองเพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

5.3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การดำเนินกิจการของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ มีสถานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือเลือกตั้งบางส่วน ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมเลือกตั้งตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจกรรมของท้องถิ่นหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบาย หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน

5.3.5 มีอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม เช่น การบริหาร และอื่น ๆ ภายในกรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการมอบหมายอำนาจดำเนินการอย่างมีอิสระได้พอสมควร โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนกลางแต่อย่างใด

5.3.6 มีอำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ เมื่อมีอิสระในการดำเนินการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการ คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522: 17) ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคล (Legal Person) โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลางมีงบประมาณ ทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง สามารถจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายได้เอง เหตุที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง และมีอิสระในการทำนิติกรรมสัญญาผูกมัดต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ
2. มีการเลือกตั้ง (Election) การเลือกตั้งนี้อาจจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือเลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร หรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า การเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง
3. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) คือมีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้มีมากจนเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล



นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ (2547: 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้ง มีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547: 4-5) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร
7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

ถนอมจิต ชนะบุญ (2552 :13) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร และมีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่า ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นองค์กรนิติบุคคล มีพื้นที่และขอบเขตที่แน่นอน มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

#### 5.4 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 :15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับ

ท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้ง  
ในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่าง  
แท้จริงเนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่  
ย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริหารจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความ  
ต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น  
จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่  
ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจ  
หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ใน  
การบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับ  
ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มี  
เงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่  
ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน  
ระดับชาติได้เป็นอย่างดี

โกวิท พวงงาม (2550 : 14) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครอง  
ท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้  
ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด

2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความ  
ต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริหารจากรัฐบาลเพียง  
ฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งใน  
บทบาทฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

จากความหมายวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็นการแบ่งเบาภาระ  
ของรัฐบาลในด้านการเงิน บุคลากร และระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน เพื่อตอบสนอง  
ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงกับความต้องการ และเพื่อเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาร  
ปกครองระบอบประชาธิปไตย

### 5.5 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
2. สมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภา ท้องถิ่น
3. การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ
4. สมาชิกท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี
5. คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการท้องถิ่นมิได้

### 5.6 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามนับแต่เดือนพฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่ง ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จะกำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 ประเภท แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ รูปแบบทั่วไปได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

## 5.7 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้นมีมากมาย แต่อาจสรุปได้เป็น 2 ประการ คือ (ลิจิต ชีรเวคิน. 2519 : 43)

1. ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองในชีวิตขึ้นได้ โดยการที่ปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นฐานทางการเมืองและเป็นสถานที่ฝึกหัดให้ประชาชนเข้าใจ และมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการเมืองเบื้องต้น ตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกของการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันเป็นจุดสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองถ้าการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จแล้ว ย่อมมีผลกระทบบ้างถึงการพัฒนาทางการเมืองด้วย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาทางการเมือง จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น และเมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นก็จะมีส่วนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชน เข้าใจในระบอบการเมือง และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2. ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องกระทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านการเมือง การพัฒนาท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้าน การเมืองซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครอง ที่สนองต่อความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ก็จะทำ โครงการพัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม เช่น การบริหารสังคม หรือด้านเศรษฐกิจ เช่น การ จัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและ การให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ก็จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นดีขึ้น อีกทั้งบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ เมืองพัทยาที่มีความเจริญควบคู่ ไปทั้งด้านการเมือง อันได้แก่ การปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการนคร ด้านเศรษฐกิจที่มีความ คล่องตัว คนมีงานทำและรายได้เพิ่มขึ้น และมีการบริการสมาชิกของสังคมให้มีมาตรฐานดีขึ้นทั้ง ด้านปัจจัยสี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคม และด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุ ไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว สรุปได้ดังนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบ การบริหารราชการหรือการปกครองย่อยรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจส่วนหนึ่งให้ ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในระดับหนึ่งสำหรับการบริหารงาน ทั้งนี้ต้องเป็นไปภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นจึงเหมือนเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เพราะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เนื่องจาก



ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นย่อมเข้าใจถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่าคนต่างถิ่น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะมีผลทำให้ท้องถิ่นรู้จักการแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาชนบท เชื่อได้ว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการ และสามารถแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ตรงประเด็นปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

## 6. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ได้เกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก (กฤษณ รัตนางศร. 2531 : 329) มี 2 ประการ คือ เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน

### 6.1 ประวัติการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

โดยที่พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลนั้น ก็คือพระองค์ทรงดำริเห็นว่า โดยสภาพการณ์วันหนึ่งข้างหน้าประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเป็นผลดีก็ต่อเมื่อได้มีการเตรียมตัว อย่างค่อยเป็นค่อยไปในการศึกษา ทดลอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มิฉะนั้นแล้วประชาชนอาจจะถูกนำโดยพวกนักปลุกระดม หรือพวกฝันถึงพระศรีอาริย์ให้ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ พระองค์ทรงเห็นว่า “มันเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่เขาจะเริ่มต้นด้วยการควบคุม กิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา” ดังจะเห็นได้จากข้อความที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1931 (พ.ศ. 2474) ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิ์มีเสียงในกิจการท้องถิ่นก่อน เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”



พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้ประชาชนได้เรียนรู้และมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล คณะกรรมการ ชุดนี้ประกอบด้วย (สนธิ เดชานันท์. 2519 : 58)

- |                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| 1. มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณภากร | ประธาน      |
| 2. มหาอำมาตย์โท พระยาราชนุกูล         | เป็นกรรมการ |
| 3. มหาอำมาตย์ พระยาจำแสนยบดี          | เป็นกรรมการ |
| 4. มหาอำมาตย์ตรี พระยามานนวราชเสวี    | เป็นกรรมการ |
| 5. พลตำรวจโท พระยาอธิกรประกาศ         | เป็นกรรมการ |

เมื่อคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้วก็ได้นำเอาร่างพระราชบัญญัตินี้มาเสนอให้ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณา แล้วจึงเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาก่อนที่จะส่งไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาและในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้ กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายนั้นด้วย เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนั้นก็ยังมิได้ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด

## 6.2 รูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปตั้งที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่าท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย ได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.

2542 ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2. เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลเมืองได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

3. เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนครได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้

### 6.3 โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า พนักงานเทศบาล

6.3.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สมาชิกสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่างจำนวน 12 คน ถึง 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

- 1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 12 คน
- 2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 18 คน
- 3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 24 คน

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

1. เลือกประธานสภา และรองประธานสภาเทศบาล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง หรือมีมติให้ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

2. เลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และเลือกตั้งบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล

3. รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ และรับทราบรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่นายกได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

4. ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของเทศบาล

5. ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี เสนอข้อติขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติ

6. ในกรณีกิจการอื่นใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามตินี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น

6.3.2 นายกเทศมนตรี กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 อัญญัติ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนรองนายกเทศมนตรีไว้ดังนี้ คือ

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

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

1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยทั่วไปตามกฎหมายกำหนด

2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น คือ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ โดยการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพ จึงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหาร

ราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของเทศบัญญัติและนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และ

เลขานุการนายกเทศมนตรี

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการณ์ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น และ

กฎหมายอื่น

6.3.3 พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานประจำ

สำนักงานหรือนอกสำนักงานเป็นผู้นำนโยบายของคณะผู้บริหาร ไปปฏิบัติ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 12 หน่วยงาน ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใด โดยเฉพาะ

2) สำนักการคลัง/ กองคลัง หรือฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ประกอบด้วยงานการเงินและบัญชี งานพัฒนารายได้ งานผลประโยชน์ งานเร่งรัดรายได้ งานแผนที่ภาษี งานทะเบียนทรัพย์สิน งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

3) กองหรือฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำ ช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกัน การระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล และรักษาความสะอาด

งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย  
ของประชาชน

4) สำนักการช่าง / กองช่าง หรือฝ่ายช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการ  
ควบคุมงานก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้า  
สาธารณะ งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งาน  
สถาปัตยกรรมและผังเมือง ตลอดจนงานสาธารณูปโภค

5) สำนักการศึกษา / กองการศึกษา หรือฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการ  
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน งานด้านการสอน  
การนิเทศการศึกษา งานการศึกษานอกโรงเรียน และงานกิจกรรมเด็กและเยาวชน

6) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิชาการ  
และการวางแผนพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วย งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานวิจัยและ  
ประเมินผล งานนิติการ การจัดทำงบประมาณ และงานประชาสัมพันธ์

7) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการ  
ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์ งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน และงานพัฒนาชุมชน

8) กองหรือฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลพร้อม  
บำบัดน้ำเสีย ประกอบไปด้วยงานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานเครื่องกลและซ่อมบำรุง  
งานโรงงาน กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานแบบแผน งานก่อสร้าง งานควบคุมและ  
การตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม และงานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

9) กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานรักษาพยาบาลประชาชน  
ประกอบไปด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาล และศูนย์บริการสาธารณสุข

10) กองหรือฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานวาง  
ระบบท่อประปา งานจำหน่ายน้ำประปาให้ประชาชน งานจัดเก็บรายได้การประปา

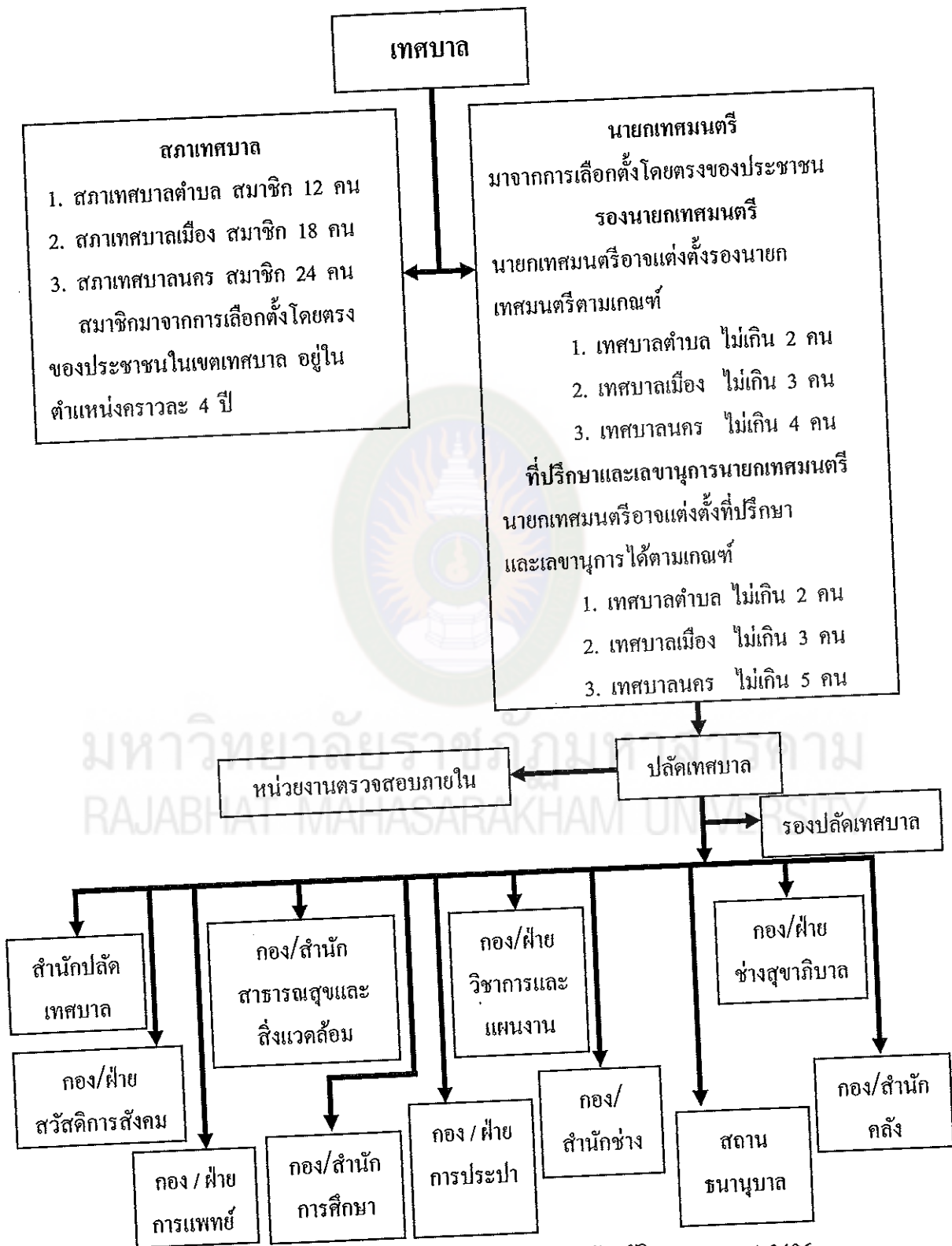
11) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบ และกลั่นกรอง  
ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานการเงินและควบคุมตรวจสอบ ด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

12) หน่วยงานแขวง มีหน้าที่ให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร  
งานป้องกันและสาธารณสุขภัย การศึกษา การสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การช่างการประปา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย สถาปนาเทศบาลนครเทศมนตรี  
และพนักงานเทศบาล โดยจะมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลทำหน้าที่ฝ่าย  
ปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



โครงสร้างของเทศบาล



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496  
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

#### 6.4 หน้าที่ของเทศบาล

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

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

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

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

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและ ฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการ ทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุง สวนสาธารณะสวนสัตว์และ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับ เทศบาลเมืองตามข้อ 1-12

## 6.5 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาล

สายยันต์ ภิมย์กิจ (2547: 19) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ภูมิหลังในการปกครองตนเอง เทศบาลเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้วเทศบาลเกิดขึ้นจากการหยิบยื่นให้ของผู้มีอำนาจมีผลทำให้

1.1 ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการปกครองตนเอง เช่น การไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล

1.2 ประชาชนไม่ศรัทธาในการทำงานของพนักงานเทศบาล

1.3 ประชาชนเบื่อหน่ายต่อพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลที่เห็นแก่ตัวและพวกพ้อง เข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

2. ประสิทธิภาพในการบริหารมีน้อย มาจากสาเหตุ

2.1 การสรรหานักคนเข้าทำงานโดยใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบ

คุณธรรม

2.2 การบริหารงานบุคคลไม่ทัดเทียมข้าราชการอื่น ๆ

2.3 การทำงานของเทศบาลไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ

2.4 ฝ่ายบริหารขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่มีเหตุผล ไม่ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวตั้ง ขัดแย้งกันในการแย่งตำแหน่ง หรือแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง

2.5 คณะผู้บริหารขาดความรู้และทักษะในการบริหารงาน จึงมักทำตัวเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นนักบริหารงาน เช่น การสร้างพวกพ้อง การแสวงหาอำนาจ การแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ โดยใช้อำนาจของตนบังคับหรือโน้มน้าวพนักงานประจำทำตามความต้องการของตนเอง โดยไม่ยึดผลประโยชน์ของประชาชนและความถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2.6 จำนวนสมาชิกมีเกินไป อาจเกิดความขัดแย้งทางด้านความคิดได้ง่าย และต้องเสียงบประมาณจ่ายค่าตอบแทนจำนวนมาก

3. โครงสร้างของเทศบาลไม่เหมาะสม

3.1 เทศบาลมีหลายระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้ประชาชนเกิดความสับสนขึ้นได้

3.2 ความรับผิดชอบของเทศบาล และรัฐบาลยังไม่แบ่งให้ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายใดดำเนินการ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อเทศบาลมีน้อย ทำให้ขาดแรงหนุนในการทำงาน ประชาชนจะคิดเสมอว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลต้องลงมา ทำให้ประชาชนขาดการช่วยเหลือตนเอง ทำให้เป็นภาระของเทศบาลและเกิดความไม่เชื่อมโยงไม่ต่อเนื่องในการทำงาน

5. นโยบายของรัฐบาลไม่แน่นอน บางรัฐบาลให้ความสำคัญแก่เทศบาล แต่บางรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญจึงขาดความต่อเนื่อง

6. ปัญหาการคลังเทศบาล รายได้ของเทศบาลมีน้อยไม่พอกับรายจ่าย ต้องพึ่งงบอุดหนุนจากรัฐบาล ความล่าช้าในการส่งภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาล จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลสรุปได้ดังนี้ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความเป็นมา ยาวนาน และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 โดยได้มีการปรับปรุงด้าน โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน

#### 7. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชุมชน

เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาล พ.ศ. 2479 โดยมีคณะผู้บริหารชุดแรก เมื่อปี พ.ศ. 2480 ซึ่งในกาลนั้นเทศบาลเมืองมหาสารคามยังไม่มี การจัดระเบียบชุมชนในรูปชุมชนย่อย แต่เนื่องจากเมืองมหาสารคามเป็นเมืองที่มีสถานศึกษาจำนวนมาก ประกอบกับเป็นเมืองผ่านไปยังหลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้เมืองมหาสารคามเกิดการขยายตัวและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ การบริการไม่ทั่วถึง เทศบาลจึงได้เริ่มเข้าไปดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนอย่างจริงจัง ในการจัดระเบียบชุมชนในครั้งแรกนั้น เทศบาลได้ยึดวัดเป็นศูนย์กลางของชุมชน มีจำนวน 11 วัด 11 ชุมชน (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2547: 76)

ต่อมาความเจริญและการขยายตัวของเมืองและชุมชนได้เพิ่มมากขึ้น เทศบาลเมืองมหาสารคาม จึงได้ประกาศจัดตั้งชุมชนเพิ่ม ปัจจุบันเทศบาลเมืองมหาสารคามได้ประกาศจัดตั้งชุมชนเพิ่มขึ้นเพื่อให้สามารถบริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ทั้งสิ้น 30 ชุมชน



### 7.1 วัตถุประสงค์ในการตั้งชุมชนย่อย

การจัดตั้งชุมชนย่อยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนต่าง ๆ ในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามได้มีการรวมตัวกัน และให้มีส่วนร่วม มีบทบาทในการป้องกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ลดภาระในการปฏิบัติงานของเทศบาล

### 7.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน

ตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนไว้ ดังนี้

1. สร้างความเข้าใจอันดี และความร่วมมือกันระหว่างผู้อาศัยในชุมชน ดำเนินการพัฒนาตนเองและชุมชน เกี่ยวกับความเป็นอยู่ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น
2. ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา  
มากที่สุด
3. ส่งเสริมให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย
4. ส่งเสริมให้เข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) การพัฒนาคุณภาพชีวิต และกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาตนเอง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน
5. ส่งเสริมให้มีการทำนุบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของชุมชน
6. กิจกรรม หน้าที่ ที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์

### 7.3 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชน

ตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548 ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของชุมชนนั้น ๆ มาไม่น้อยกว่า 1 ปี
4. เป็นผู้เต็มใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
5. ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
6. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
7. ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ และไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง
8. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

9. ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและถูกคุมขังเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือลหุโทษ

10. ไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา 68 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

#### 7.4 การเลือกตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน

ตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้คณะกรรมการชุมชนให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในชุมชน จำนวน 11 คน โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. คณะกรรมการชุมชนมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับการเลือกตั้งอีกได้ ถ้าตำแหน่งคณะกรรมการว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลื่อนผู้ได้รับเลือกตั้งลำดับต่อไปขึ้นมาแทน หรือให้ประชาคมชุมชนพิจารณาคัดเลือกบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติขึ้นมาแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่าง พร้อมกับบันทึกรายงานผลการประชาคมเสนอนายกเทศมนตรี ภายใน 7 วัน เพื่อออกประกาศแต่งตั้ง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งที่ว่างลงเหลือไม่ถึง 1 ปี

ในหนึ่งรอบปีของวาระการดำรงตำแหน่ง ประธานคณะกรรมการชุมชนให้คณะกรรมการชุมชนร่วมกันพิจารณารับรองการดำรงตำแหน่งเป็นปี ๆ ไปจนกว่าจะครบวาระ คณะกรรมการชุมชนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเข้ามาแทนจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของตำแหน่งว่าง กรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการชุมชนสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่วาระสิ้นสุดลง

2. กรณีที่คณะกรรมการชุมชนออกตามวาระ ให้คณะกรรมการชุมชนชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้ง และนายกเทศมนตรีได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่

3. ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน

4. ให้เทศบาลประกาศและปิดประกาศกำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนไว้ ณ สำนักงานเทศบาล และสถานที่เลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งตามสมควร

5. วิธีการเลือกตั้งจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก

6. หากพินกำหนดระยะเวลาการรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนแล้วปรากฏว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีไม่เกิน จำนวน 11 คน ให้ถือว่าผู้สมัครดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชน โดยไม่ต้องมีการออกเสียงลงคะแนน

7. ให้นายกเทศมนตรีเรียกประชุมคณะกรรมการชุมชนครั้งแรก ภายใน 7 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อเลือกประธาน รองประธานคณะกรรมการชุมชน และคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ และในครั้งต่อไปให้ประธานคณะกรรมการชุมชนเป็นผู้เรียกประชุม ให้นายกเทศมนตรีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชน ภายใน 3 วัน

8. คณะกรรมการชุมชนอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนได้จำนวน 1-5 คน ตามความเหมาะสม และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

9. ให้ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เป็นกรรมการที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชน โดยตำแหน่ง และให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการชุมชนคนละไม่เกิน 2 ชุมชน

10. เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการชุมชนทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วยกรณีใดก็ตาม คณะกรรมการชุมชนชุดเดิมต้องส่งมอบงานและทรัพย์สินของชุมชนนั้นให้คณะกรรมการชุมชนชุดใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เทศบาลได้มีประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการชุมชนชุดใหม่เรียบร้อยแล้ว

#### 7.5 องค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

ตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดองค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน ไว้ดังนี้

##### 7.5.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการชุมชน ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการ
- 2) รองประธานกรรมการ
- 3) หัวหน้าฝ่ายปกครอง
- 4) หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย
- 5) หัวหน้าฝ่ายการคลัง
- 6) หัวหน้าฝ่ายการศึกษา
- 7) หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม
- 8) หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข
- 9) หัวหน้าฝ่ายพัฒนา
- 10) เลขานุการ

## 7.5.2 หน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

## 1) ประธานกรรมการ มีหน้าที่ดังนี้

- 1.1) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน
- 1.2) ควบคุม ดูแล ประสานงานและติดตามผลการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ
- 1.3) เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีการลงมติมีคะแนนเท่ากัน
- 1.4) เป็นผู้แทนของชุมชนนั้น ๆ

## 2) รองประธานกรรมการ มีหน้าที่ดังนี้

- 2.1) ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของประธานกรรมการ
- 2.2) ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการในกรณีที่ประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่

ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

## 3) หัวหน้าฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ดังนี้

- 3.1) บำบัดทุกข์ บำรุงสุข
- 3.2) ดูแลผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี

ศีลธรรมอันดีงาม และนโยบายส่วนรวมของชาติ

- 3.3) ส่งเสริมให้ราษฎรสนใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

- 3.4) ส่งเสริมความสามัคคีของชุมชน

- 3.5) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

## 4) หัวหน้าฝ่ายป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่ดังนี้

- 4.1) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน

- 4.2) ช่วยเหลือดูแลและระมัดระวังในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในชุมชน

- 4.3) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

## 5) หัวหน้าฝ่ายการคลัง มีหน้าที่ดังนี้

- 5.1) ดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีรายรับ - รายจ่าย

- 5.2) เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของชุมชน

- 5.3) แลกเปลี่ยนบัญชีรายรับ - รายจ่าย ต่อที่ประชุมคณะกรรมการชุมชน

- 5.4) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

## 6) หัวหน้าฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดังนี้

- 6.1) ส่งเสริมการศึกษา

- 6.2) ส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน

- 6.3) ส่งเสริมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรมต่าง ๆ
- 6.4) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 7) หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่ดังนี้
  - 7.1) งานสงเคราะห์ผู้ยากไร้ที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้
  - 7.2) งานสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ
  - 7.3) งานด้านสวัสดิการสังคมของประชาชน
  - 7.4) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 8) หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขต้องมาจากกรรมการที่เป็น อ.ส.ม. และมีหน้าที่ดังนี้
  - 8.1) ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของผู้อยู่อาศัยในชุมชน
  - 8.2) รักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันอันตรายที่เกิดจากมลภาวะแวดล้อม

#### ในชุมชน

- 8.3) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 9) หัวหน้าฝ่ายพัฒนา มีหน้าที่ดังนี้
  - 9.1) แก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับงานพัฒนาชุมชน
  - 9.2) ประสานหน่วยราชการหรือองค์กรเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

#### ในการพัฒนาชุมชน

- 9.3) รับผิดชอบงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการชุมชนมอบหมาย
- 10) เลขานุการคณะกรรมการชุมชน มีหน้าที่ดังนี้
  - 10.1) ออกหนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการชุมชนก่อนวันประชุมอย่างน้อย 24 ชั่วโมง หรือก่อนการประชุมก็ได้ในกรณีเร่งด่วน
  - 10.2) จัดบันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการชุมชนให้เป็นหลักฐาน และรายงานเทศบาลทราบ
  - 10.3) ช่วยเหลือประชาชน ร้องประชาชน หรือคณะกรรมการชุมชน ในการจัดทำเอกสารต่าง ๆ
  - 10.4) รับ - ส่งหนังสือ ระหว่างเทศบาลกับคณะกรรมการชุมชน คณะกรรมการชุมชนกับคณะกรรมการชุมชนหรือชุมชนกับหน่วยงานอื่น
  - 10.5) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ประธานหรือคณะกรรมการชุมชนมอบหมาย

#### 7.6 การดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชน

ตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดไว้ดังนี้



1. ให้คณะกรรมการชุมชนดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้
  - 1.1 ดำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
  - 1.2 เป็นตัวแทนประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน
  - 1.3 เป็นตัวแทนในการดำเนินงานร่วมกับเทศบาล เริ่มตั้งแต่การสำรวจข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ภายในชุมชนที่เกี่ยวข้องในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การบริการพื้นฐาน โดยนำเอาความจำเป็นพื้นฐานที่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของชุมชนในเขตเทศบาล มากำหนดเป็นแผนงานโครงการในการพัฒนาชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจพึ่งตนเอง
  - 1.4 รับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของผู้อยู่อาศัยในชุมชน แล้วพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและความเหมาะสม
  - 1.5 เสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เพื่อร่วมกันรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเองและชุมชน ทั้งในด้านการพัฒนาชุมชน การรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และสุขอนามัย
  - 1.6 ส่งเสริมศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของคนไทย
  - 1.7 ประสานและติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในชุมชน
  - 1.8 ศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน โดยวิธีการตามระบอบประชาธิปไตย
2. ให้มีการประชุมคณะกรรมการชุมชนอย่างน้อย 2 เดือนต่อครั้ง โดยมีพนักงานของเทศบาลซึ่งเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการชุมชนนั้นเข้าร่วมประชุมด้วย
3. ในการประชุมคณะกรรมการชุมชนต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด
4. ในการประชุมคณะกรรมการชุมชน ให้ประธานคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม หากประธานไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมแทน หากประธานคณะกรรมการและรองประธานคณะกรรมการไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้มีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน
5. มติที่ประชุมคณะกรรมการชุมชนให้ถือเสียงข้างมาก โดยคณะกรรมการคนหนึ่งย่อมมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้ามติที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงชี้ขาด

6. ประธานคณะกรรมการอาจคัดเลือกกรรมการหนึ่งหรือสองคนทำหน้าที่เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่ออกหนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการชุมชนก่อนวันประชุมอย่างน้อย 24 ชั่วโมงก่อนการประชุมก็ได้

7. ในการประชุมคณะกรรมการชุมชนแต่ละครั้ง ให้เลขานุการคณะกรรมการทำหน้าที่บันทึกการประชุมไว้เป็นหลักฐาน แล้วรายงานเทศบาลทราบตามลำดับจากแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการชุมชนสรุปได้ว่า การจัดตั้งชุมชนและคณะกรรมการ ชุมชนเกิดขึ้นเนื่องจาก เทศบาลเมืองมหาสารคามต้องการให้เกิดการรวมตัวกัน และเสริมสร้างการมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง อีกทั้งยังเป็นส่วนช่วยประสานงานระหว่างเทศบาลกับชุมชน ซึ่งในปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการชุมชนจะปฏิบัติตามตามระเบียบเทศบาลเมืองมหาสารคาม ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน พ.ศ. 2548

## 8. บริบทของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

### 8.1 ความเป็นมาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2547: 14)

ท้องถิ่นเทศบาลเมืองมหาสารคามได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองมหาสารคามเมื่อวันอาทิตย์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2479 มีคณะเทศมนตรีชุดแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2480 โดย นายบุญช่วย อัครากร เป็นนายกเทศมนตรี สำนักงานเทศบาลเมืองมหาสารคามระยะเริ่มแรกได้อาศัยสถานที่สโมสรเสื่อป่า เป็นที่ทำการของสำนักงานเทศบาล จนถึง พ.ศ. 2483 จึงย้ายไปอยู่สุขศาลา อำเภอเมืองมหาสารคาม เป็นเวลา 5 ปีเศษ แล้วย้ายสำนักงานมาอยู่ชั้นบนตึกแถว 2 ชั้น (ปัจจุบันคือบริเวณตลาดสด) จนถึง พ.ศ. 2501 จึงย้ายมาอยู่อาคารหลังใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2519 ได้ย้ายสำนักงานไปสร้างในที่ดินซึ่งมีผู้อุทิศให้ จำนวน 10 ไร่ เป็นอาคารคอนกรีต 2 ชั้นดังในปัจจุบันนี้

### 8.2 สภาพทั่วไป (Generality) (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2554: 11-22)

#### 8.2.1 ที่ตั้งและขนาด (Location and Area)

เทศบาลเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่ในเขตตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม อยู่ระหว่างเส้นรุ้งที่ 15 องศา 25 ลิปดา และ 16 องศา 40 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 102 องศา 50 ลิปดา และ 103 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีพื้นที่ 24.14 ตารางกิโลเมตร หรือ 15,087.5 ไร่ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 475 กิโลเมตร โดยทางรถยนต์

### 8.2.2 อาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเก็ง อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศใต้ ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเวง่าง อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ องค์การบริหารส่วนตำบลเขวา อำเภอเมืองมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าสองคอน อำเภอเมือง

มหาสารคาม

### 8.2.3 การแบ่งเขตการปกครอง

เทศบาลเมืองมหาสารคาม แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 30 ชุมชน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม มีประธานและคณะกรรมการชุมชนควบคุมดูแลภายในเขตชุมชนของตนเอง

### 8.2.4 ด้านการเมืองการปกครอง

มีการปกครองรูปแบบเทศบาล โดยที่องค์กรเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีจำนวน 18 คน และมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

#### 1) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม คือ

1.1) มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยทำหน้าที่กลั่นกรองและอนุมัติเทศบัญญัติต่าง ๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่อย่างไร และเทศบัญญัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย

1.2) มีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุม คือ การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล

1.3) มีอำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก เป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาลเพื่อกระทำการหรือพิจารณาการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วรายงานสภาเทศบาล

#### 2) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังนี้คือ

2.1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

2.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

2.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและ

เลขานุการเทศมนตรี

2.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ และ

กฎหมายอื่น

8.2.5 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้

1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัด

ขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

7) ให้ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล กล่าวคือ ให้มีน้ำ

สะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

โดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ

เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรี คนชราและ

#### ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของ

#### ท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง

มหรสพ และสาธารณะสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

นอกจากหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำในเขตเทศบาลแล้ว อาจทำกิจการนอกเขตเทศบาล หรือ กระทบการร่วมกับบุคคลอื่น โดยกิจการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับการที่ดำเนิน ตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตเทศบาล ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นเทศบาลยังมีอำนาจตราเทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและมีบทลงโทษ ปรับ ผู้ละเมิดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้เกินหนึ่งพันบาทในการดำเนินการดังกล่าว

#### 8.2.6 โครงสร้างในการบริหารงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประกอบด้วย

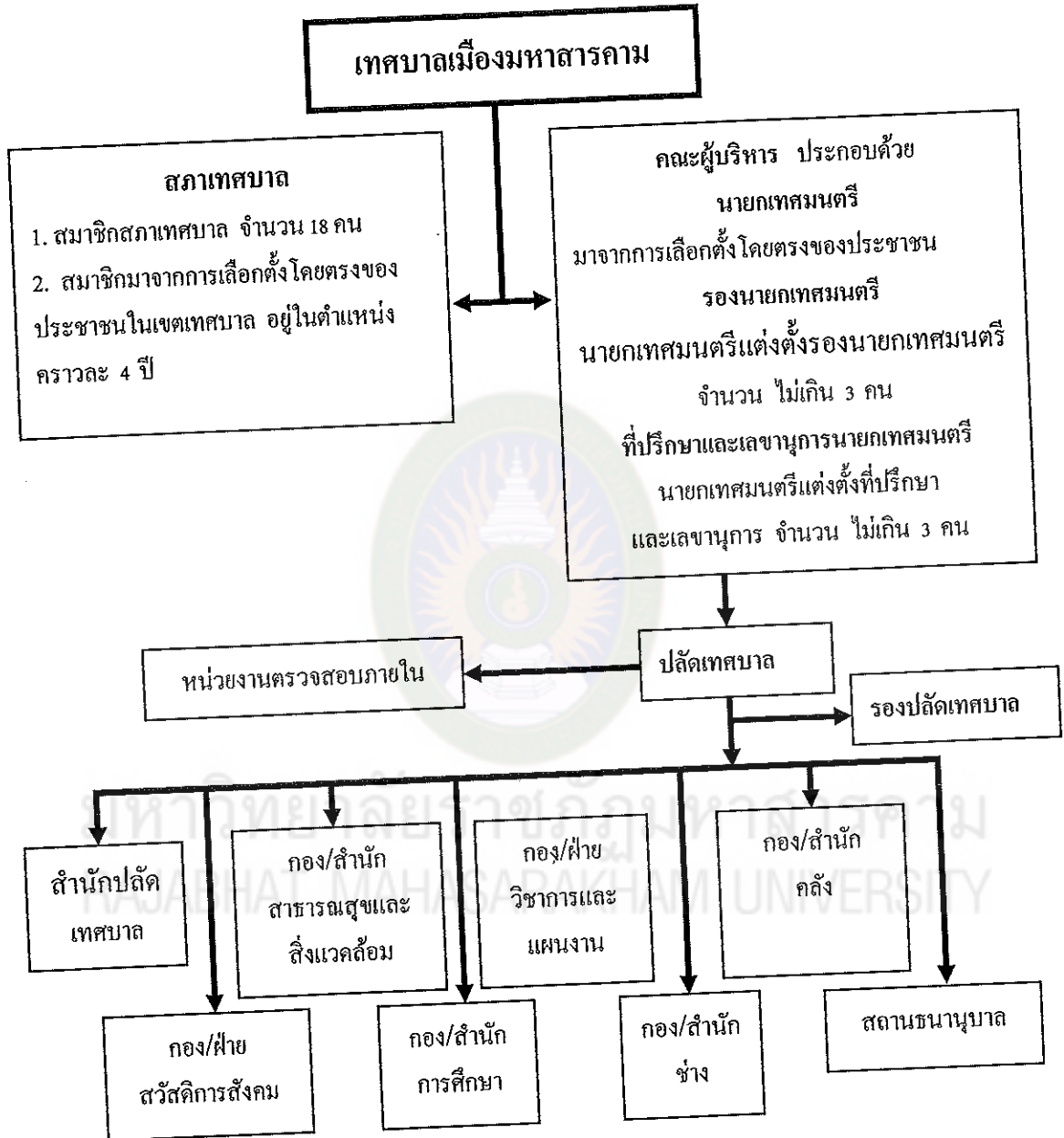
- 1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 18 คน อยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี
- 2) คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน มาจากการเลือกตั้ง โดยตรง นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง รองนายกเทศมนตรี จำนวน ไม่เกิน 3 คน ที่ปรึกษาและ เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน ไม่เกิน 3 คน

#### 3) ส่วนราชการของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ดังนี้

- 3.1) หน่วยงานตรวจสอบภายใน
- 3.2) สำนักปลัดเทศบาล
- 3.3) สำนักการช่าง
- 3.4) สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 3.5) กองคลัง
- 3.6) กองการศึกษา
- 3.7) กองวิชาการและแผนงาน
- 3.8) กองสวัสดิการและสังคม
- 3.9) สถานธนาบาล

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและพนักงานเทศบาล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 5

### โครงสร้างของเทศบาลเมืองมหาสารคาม



แผนภาพที่ 3 โครงสร้างของเทศบาลเมืองมหาสารคาม (เทศบาลเมืองมหาสารคาม. 2549 : 15)

### 8.3 นโยบายการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

#### 8.3.1 วิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

เมืองน่าอยู่ คู่การศึกษา พัฒนาสังคม

#### 8.3.2 พันธกิจการพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

- 1) ปรับปรุงและพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ตลอดจนรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต
- 2) บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 3) การจัดการและการพัฒนาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และให้เกิดประสิทธิภาพ  
หวังผลสัมฤทธิ์

- 4) มุ่งเน้นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน
- 5) ส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญา วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น
- 6) ให้บริการและส่งเสริมสุขภาพอนามัยชุมชน
- 7) สร้างชุมชนเข้มแข็งและเศรษฐกิจพอเพียง
- 8) การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด และอาชญากรรม
- 9) จัดให้มีสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

#### 8.3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสะอาด

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาด้านการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี

และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านสังคมอยู่ดีมีสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนา และปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร

#### 8.3.4 แนวทางการพัฒนาแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการพัฒนา

1. ก่อสร้าง ปรับปรุงและบำรุงรักษา ทางเท้า ถนน ถนนพร้อมท่อระบายน้ำและ สะพาน
2. ติดตั้ง หรือขยายเขตไฟฟ้า ประปา และไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ

3. การจัดการและพัฒนาระบบจราจร
4. การจัดการด้านผังเมืองท้องถิ่น และผังเมืองรวมจังหวัด

### ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสะอาด

#### แนวทางการพัฒนา

1. การจัดการระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย
2. การจัดการขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และความสะอาดของเมือง
3. การจัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
4. การจัดการสวนสาธารณะ และพื้นที่สีเขียว
5. พัฒนา รักษา ฟื้นฟูแหล่งน้ำธรรมชาติให้สะอาดปราศจากมลพิษ

### ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

#### แนวทางการพัฒนา

1. การพัฒนาการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความพร้อม และความ  
ต้องการภายในท้องถิ่น ทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตาม  
อัธยาศัย รวมทั้งส่งเสริมกีฬาแก่นักเรียนในสถานศึกษา
2. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มี อาคาร สถานที่ ครุภัณฑ์ วัสดุ อุปกรณ์  
ที่ใช้สำหรับการศึกษา
3. ส่งเสริม อนุรักษ์ การศาสนา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญา  
ท้องถิ่น

### ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาด้านสังคมอยู่ดีมีสุข

#### แนวทางการพัฒนา

1. การให้บริการและให้ความรู้ด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน
2. การป้องกันสาธารณสุขภัย อาชญากรรม และรักษาความปลอดภัยใน  
ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
3. การเฝ้าระวังป้องกันภัยเกี่ยวกับยาเสพติด
4. การสวัสดิการ ผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
5. ส่งเสริมกีฬาเยาวชนและประชาชน
6. ส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง สร้างอาชีพชุมชนและเศรษฐกิจพอเพียง

## ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนา และปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร

### แนวทางการพัฒนา

1. พัฒนาและปรับปรุง อาคาร สถานที่ ครุภัณฑ์ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานให้ทันสมัย
2. พัฒนา อบรม ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ เทคนิค และวิชาการสมัยใหม่
3. พัฒนาระบบบริหารงาน โดยมุ่งเน้นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และหลักธรรมาภิบาล

จากข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลเมืองมหาสารคามสรุปได้ว่า เทศบาลเมืองมหาสารคาม มีโครงสร้างการบริหารราชการ อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ โดยต้องดำเนินการตามภารกิจอำนาจหน้าที่ให้ครบทุกด้าน ซึ่งผู้บริหารเทศบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาโดยใช้แผนพัฒนาเทศบาลเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### 9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทวีพง หินคำ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานของสุขาภิบาลริมใต้ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริหารงานรูปแบบสุขาภิบาลในระดับปานกลาง การศึกษา อาชีพ รายได้ และอายุ มีผลทำให้ประชาชนมีความพอใจต่อการบริหารงานรูปแบบสุขาภิบาลแตกต่างกัน ประชาชนมีความต้องการให้พัฒนางานบริการสาธารณะด้านต่างๆ เรียงลำดับความสำคัญดังนี้ งานสร้างและบำรุงรักษาดมรรักษาความสะอาดเรียบร้อย ติดตั้งและบำรุงไฟฟ้า ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร งานสร้างและบำรุงทางระบายน้ำ

สุกิจ อรรถนารถ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมือง จังหวัดระยอง กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 6 หมู่บ้าน จำนวน 180 คน ผลการวิจัยพบว่า



โดยรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลเชิงเนิน อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านต่างกัน มีความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน

เพียรผจง รวงผึ้ง (2545 : 83) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลจอมพลเจ้าพระยา อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ผลการศึกษา พบว่าในภาพรวมประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณสุขของเทศบาลตำบลจอมพลเจ้าพระยา ในระดับปานกลาง โดยมีความพึงพอใจในด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา ได้แก่ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านการให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ ด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการตามลำดับข้อเสนอแนะ มีดังนี้ ในส่วนของผู้บริหารของเทศบาล ควรสร้างศรัทธา รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในส่วนของบุคลากรหรืออัตรากำลัง ควรนำเทคโนโลยีทางการบริหารทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพโดยใช้คนเท่าเดิม ในส่วนของการมีส่วนร่วมประชาชน เทศบาลควรส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรหรือกลุ่มต่างๆ ในส่วนของงบประมาณ เทศบาลควรปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณที่ได้จากรายได้ของตนและขอการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานราชการอื่น เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสมและจำเป็นต่อความต้องการ

พิชัย วัฒนกิตติกุล (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และด้านป้องกันและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน สาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาที่ต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกน้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อนุปริญญา และระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่แตกต่างกัน

สมเด็จ ปิ่นทยา (2548 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ทักษะคติของประชาชนต่อการบริหารเทศบาลตำบลจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า

1. ผู้ตอบแบบสอบถาม เห็นว่า การบริหารงานของเทศบาล โดยรวมมีประสิทธิภาพตามลำดับ ดังนี้ (1) การศึกษาและการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณี (2) สาธารณสุข (3) การบริหาร (4) การพัฒนาคุณภาพชีวิต และ (5) โครงสร้างพื้นฐาน

2. ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามมีความสัมพันธ์กับทัศนคติ

สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่าง

วิสูตร จงชูฉวีชัย (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ และด้านการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ประชาชนเห็นด้วยในระดับมาก ส่วนด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาทางบกและทางน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการศึกษา ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆของเทศบาล ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ ประชาชนเห็นด้วยในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนในเขต

เทศบาลตำบลบรบือต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ประมวล เกตรา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกัน

พรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยกำหนดให้พนักงานเทศบาลตำบลทุกแห่งในจังหวัดมหาสารคามเป็นกลุ่มตัวอย่าง ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

รณิดา สมิตานนท์ (2550 : 65) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารการพัฒนาด้านการให้บริการแก่ประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาด้านการให้บริการแก่ประชาชนในระดับปานกลาง สำหรับข้อเสนอ เช่น 1) ด้านการบริหารบุคลากร ควรคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งมีจิตสำนึกในการให้บริการ 2) ด้านการบริหารงบประมาณ ควรวางแผนด้านงบประมาณเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนโดยจัดทำเป็นแผนระยะยาว และ 3) ด้านการบริหารงานทั่วไป ควรกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานภายในที่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน

วาสนา วลิกรัตน์ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองแสนสุขแบบบูรณาการ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยรวม พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสภาพเศรษฐกิจ ด้านสภาพสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้านการเมืองการบริหาร มีความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง

2. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามสภาพของประชาชนโดยรวม และรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

3. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามเพศ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

4. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามวุฒิการศึกษา โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

5. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามอาชีพ โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน และด้านสภาพสังคม พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามรายได้/เดือน โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

7. เปรียบเทียบความพึงพอใจต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา จำแนกตามถิ่นที่อยู่อาศัย โดยรวมและรายด้านทุกด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

วิริสรา มีชัย (2551: บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 8 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาคือ ด้านการสร้างชุมชนปลอดภัยเสถียรตลอดอายุกรรม ด้านการศึกษาเสริมสร้างคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร มีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปน้อย คือ ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง รองลงมาคือ ด้านการพัฒนาสวัสดิการทางสังคม และด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนที่มีเพศชายและหญิงต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหนองหิน อำเภอหนองกุงศรี จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกัน ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษาเสริมสร้างคุณภาพชีวิตด้านการสร้างชุมชนปลอดภัยเสถียรตลอดอายุกรรม ด้านการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง ด้านการพัฒนาสวัสดิการทางสังคม ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร



ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ความคิดเห็นของประชาชน ที่มีตำบลที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ข้อเสนอแนะมีดังนี้ ควรจัดตั้งสัญญาณไปจราจรอย่างเหมาะสม ควรมีครูพี่เลี้ยงเด็กเล็ก ตามศูนย์เด็กเล็กเพิ่มมากขึ้น ควรให้ความรู้ด้านยาเสพติดแก่เยาวชน ควรมีการส่งเสริมอาชีพใหม่ๆ ให้แก่ชุมชน ควรเพิ่มการปลูกป่าอย่างทั่วถึง ควรเพิ่มการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้สูงอายุมากขึ้น ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง ควรสนับสนุนคนดี คนเก่งของท้องถิ่น และควรจัดกิจกรรม ศิลปวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องและประหยัด

สืบเอกประเสริฐ ลายโถ (2551:บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่องความคิดเห็นของกำนันต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า

1. ความคิดเห็นของกำนัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้านพบว่า การปฏิบัติงานระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย คือ ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี และด้านพัฒนาการท่องเที่ยว

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของกำนัน ที่มีอายุ ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งแตกต่างกัน ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยเอ็ด ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงาน ควรมีการปรับปรุงการปฏิบัติงาน โดยการก่อสร้าง ถนนลาดยางเชื่อมระหว่างตำบลเพิ่มขึ้นให้มากกว่าในปัจจุบัน ควรก่อสร้างถนนลาดยางที่ได้มาตรฐานเข้าสู่แหล่งท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ควรมีการอบรมคุณธรรม จริยธรรมแก่เยาวชนอย่างต่อเนื่อง ควรส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียนหลังฤดูเก็บเกี่ยวอย่างสม่ำเสมอ ควรจัดตั้งเครือข่าย ป้องกันยาเสพติดในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการบริหารงาน จะมีความสัมพันธ์กันและเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น การกำหนด นโยบายของผู้บริหารในช่วงนั้นๆ ความเพียงพอในด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความพร้อมขององค์กร ความรู้ ความสามารถในการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้บรรลุตาม วัตถุประสงค์ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป



## 10. กรอบแนวคิดการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษา ได้ใช้กรอบแนวคิดในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองมหาสารคาม (เทศบาลเมืองมหาสารคาม, 2553 : 38-39) จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

1. การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความสะอาด
3. การพัฒนาด้านการศึกษา วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. การพัฒนาด้านสังคมอยู่ดีมีสุข
5. การพัฒนาและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กร



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดในการศึกษา