

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
6. ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

คำว่า การกระจายอำนาจ หรือการกระจายอำนาจทางการปกครอง ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ “Decentralization” เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปกครองประเทศ กล่าวคือ การที่รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองประเทศ จำเป็นที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมากต้องดูแลให้ทั่วถึง สร้างสรรค์ความเจริญให้กับชุมชนและท้องถิ่นต่าง ๆ แต่เนื่องจากรัฐมีพื้นที่กว้างขวาง การดูแลไม่ทั่วถึง การพัฒนาที่มีความล่าช้า ไม่สามารถสนองตอบกับความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ และเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจึงต้องแบ่งเบาภาระของตนเอง โดยการสร้างกลไกหรือหน่วยการปกครองให้กระจายไปตามตามชุมชนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการปกครองให้ทั่วถึงและเกิดผลดีแก่ประชาชน การแบ่งเบาภาระดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดรูปแบบหรือวิธีการในทางการเมืองการปกครองขึ้น เรียกว่า “การกระจายอำนาจหรือการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง” (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 29)

1. วิธีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองพิจารณาได้เป็น 2 วิธี คือ (โกวิทย์ พวงงาม.

1.1 การแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration) เป็นวิธีการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยยังมีการสงวนอำนาจรัฐบาลกลางอยู่ กระจายอำนาจหรือแบ่งอำนาจเฉพาะการบริหารเท่านั้น (Administrative decentralization) เช่น การมอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ (Discretionary power) จากรัฐบาลกลางไปให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคหรือเขตพื้นที่ต่าง ๆ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ณ เขตพื้นที่ต่าง ๆ ก็คือข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งและถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ ในการบริหารหรือการดำเนินการ ก็เป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งและจัดสรรงบประมาณ การแบ่งอำนาจทางการปกครองตามที่กล่าว จะเกิดระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นได้เหมือนกัน แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local state government หรืออาจเรียกว่า การปกครองท้องถิ่นโดยราชการ เช่น รูปแบบการปกครองจังหวัด อำเภอ ของประเทศไทยในปัจจุบัน

1.2 การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) เป็นขั้นตอนของการกระจายอำนาจทางการปกครองหรือที่เรียกว่า “Decentralization” ซึ่งมุ่งถึงถึงการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นระบบการกระจายอำนาจการบริหาร (Administration decentralization) และการบริหารการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization) การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนที่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Autonomy) เช่น ให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปปกครองมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการเก็บรายได้ และอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งประสงค์จะให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง และหลักการมอบอำนาจ (Devolution) เช่นนี้จะเกิดระบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า (Local self government) หรือที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่กล่าวนี้ ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีนักวิชาการหรือนักคิดได้บัญญัติ คำว่า การกระจายอำนาจ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

เสนห์ จุ้ยได้ (2530 : 8) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราและควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมาย และให้ได้มาตรฐานที่กำหนด

จรรยา สุภาพ (2531 : 84) และชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 22) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง วิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการให้อำนาจที่พิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับราชการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

รวมถึงนักคิดอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นที่คล้ายกัน อาทิ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 290) วิทยากร เชียงมูล (2543 : 62) และสยาม คำปรีดี (2547 : 228) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจคือ การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือขององค์กรเท่านั้น โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์กรราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

3. หลักการของการกระจายอำนาจ

ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจมี ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 28-29)

3.1 มีการแยกหน่วยงานออกเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่าเป็นการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ด้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้รายรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้นการเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3.3 องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและลำดับกิจการได้ด้วยงบประมาณและได้ด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า หลักการของการกระจายอำนาจ จะต้องมีการแยกหน่วยงานออกเป็น องค์การนิติบุคคล มีการเลือกตั้ง และองค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนิน กิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

4. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจนั้นมี ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 29-30)

4.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรง ต่อการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย เท่านั้น

4.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

4.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการ ได้เอง พอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การกระจายอำนาจปกครอง มีข้อดีที่สำคัญ 3 ประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 30-31)

5.1 ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำเอง ก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการส่วนกลางจะทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้ก็เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของ

ท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็น

5.2 เป็นการแบ่งภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้วถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการส่วนกลางจะมีงานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

5.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลทำให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

สรุปได้ว่า ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง มีอยู่หลายประการซึ่งประกอบด้วย การบริการสาธารณะทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น สามารถแบ่งเบาภาระของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก และการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่น ทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น

6. ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ 4 ประการ คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 31-32)

6.1 ถ้าการกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความ

แตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการ ส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

6.2 ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำ ประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นตนเองฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศ

6.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจาย อำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ได้รับเลือกตั้งที่ อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เป็นส่วนรวม

6.4 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่า การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของ ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมียุติอำนาจที่มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่อาจ ใช้หมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันได้ เหมือนเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของ ท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จะจ่ายไปใน กิจกรรมที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่า การรวมอำนาจ

สรุปได้ว่า ข้อเสียของการกระจายอำนาจการปกครอง ประกอบด้วย การกระจาย อำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ ทำให้ราษฎรในท้องถิ่น เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจ ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรเกิดการถือพรรคถือพวก อาจมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม และการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการ กระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ เพราะจะต้อง มีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ เจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ไม่ อาจใช้หมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันได้

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดของนักวิชาการและนักปกครองที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในและต่างประเทศที่ผู้ศึกษารวบรวมได้ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการ บางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 25) ได้รวบรวมนิยามความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น จากนักวิชาการทั้งต่างประเทศและไทย ไว้ดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปอย่างไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง อันจะเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของความเจริญ ตามความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิทั้งตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิเป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีนายกเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ

ในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร
สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่า
ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง
หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และ
ความต้องการของชุมชนเพราะอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็น
การฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

วุฒิสถาบัน คำนวณ (2546 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่
รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย
มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม การมอบ
อำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง
ตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการ
เสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม
แม้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
รัฐบาลกลาง

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง
การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็น
อิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วย
คอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง
การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น
นั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนกลาง ที่ให้
อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง (2547 : 7) ให้ความหมายว่า องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่
ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างเป็นอิสระในเขต
พื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเอง รวมทั้ง
หน้าที่ที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนใน
ท้องถิ่น

ร็อบสัน (Robson. 1953 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

วิท (Wit. 1967 : 11-12) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clarke. 1957 : 87-89) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจจัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

มอนตาญู (Montagu. 1984 : 574) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วย การบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร. 2539 : 20)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็น

ผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขต ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะ ความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญรวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเองสิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการ กำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของ ท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครอง ท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือใน รูปแบบมหานคร เช่น กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภา กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2. หลักการของการปกครองท้องถิ่น

หลักการของการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนหรือที่เรียกว่า Local self government นั้นควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ (อุทัย หิรัญโต. 2523 : 21)

2.1 การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน มีระบบการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ และการเลือกตั้งนั้น ต้องหมายถึงการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร หรือบุคคลที่จะเป็นนายกเทศมนตรี ที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภา ท้องถิ่น (Local council) เช่น กรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง (Political participation) เป็นสำคัญ

2.2 การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการ จัดตั้งมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมาย เพื่อผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบทั้งนี้จะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายหากมีการละเมิดต่อผู้อื่นด้วย

2.3 การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการ จัดตั้ง มีอำนาจในการจัดหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกพันธบัตร และการพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หรือมีเงินพอที่จะหน้าที่ได้

2.4 การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และนโยบายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับนโยบายการปกครองของประเทศและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ด้วยการตราข้อบัญญัติต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับภายในเขตการปกครองของตนเองด้วย

2.5 การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น อีกทั้งไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาของทางราชการด้วย เพราะอาจจะทำให้ขาดลักษณะของควมมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่ยังคงจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาล

3. วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบัน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นพอสรุปได้ ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 28-29)

3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการ ให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณเป็นของตนเองให้เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

4. ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่ จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้ (อนันต์ อนันตกุล. 2536 : 6-7)

4.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ได้รู้สึคว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วน ได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความเลื่อมใสและศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น จึงนับได้ว่าผู้เป็นผู้นำในท้องถิ่นจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคุ้นเคยความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

4.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือ ร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึก ในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับ ต่ำสุดคือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของ การพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบ ประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่ที่สำคัญยิ่งคือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

4.3.1 การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็น ได้ จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

4.3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการ ที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ผู้ซึ่ง ไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็น ผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

4.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระ ดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้อง ดำเนินการ เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่นหากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อ ดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไปรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุม ดูแลเท่าที่ จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาระยะทำให้รัฐบาลมี เวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ โดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวใน การดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4.3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรความต้องการ ของประชาชน แต่ละปัญหาย่อมต่างกันออกไปผู้ที่ให้บริการ หรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็น ผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน เป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่อง ขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้อง สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4.3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคตผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในระดับชาติ

4.3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองการปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกันโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะหยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่ เกิดความคาดหวังทุกปีจะมีลาภลอยแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพายอมช่วยตนเองอันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเองซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบท การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของขอบเขตการกระจายอำนาจ และการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และด้านการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้น เป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนอง แก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ฯลฯ

5. องค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต.

2523 : 22)

5.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความ เข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

5.2 พื้นที่และระดับ (Area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และ ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ เชื้อ ชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และ ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social affair) ให้ความเห็นว่าหน่วย การปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากร ประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาคด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

5.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มาก น้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการ ปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

5.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตาม โยบายนั้น ๆ

5.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการ ปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ กิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสาย การบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

5.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตาม ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแล จากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระ ในการ ดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นทั้งนี้มิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้นเพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย ไป ดังนั้นรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐาน ทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิด โอกาสและสนับสนุนให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะ เห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนใน ท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความเป็นมา

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ "เทศบาล" เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมือง ที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน (โกวิท พงงาม. 2546 : 119)

เทศบาลไทยได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการตรา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็น ระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ คือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัจจุบันมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานของท้องถิ่น และความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 125-126)

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1 เทศบาลตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้
อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

2.1.1 มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2.1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

2.2 เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนตารางกิโลเมตร

3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.3 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.3.1 เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

2.3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนตารางกิโลเมตร

2.3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.3.4 มีพระราชกฤษฎีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างเทศบาล

3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 แบ่งโครงสร้างองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ

3.1.1 สภาเทศบาล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 15 ถึงมาตรา 33 มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนคร มีสมาชิกจำนวน 24 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลตำบล มีสมาชิกจำนวน 12 คน

2) สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภา ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลผู้เข้าแทนตำแหน่งว่าง ให้อยู่ในตำแหน่งเท่าวาระของผู้ซึ่งตนแทน

3) สภาเทศบาลมีประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง และรองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล โดยประธานสภาเทศบาล และรองประธานสภาเทศบาลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาล

4) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสี่สมัย สมัยประชุมสามัญครั้งแรกและวันเริ่มประชุมสามัญสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้เปิดประชุมสามัญวิสามัญได้ มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.2 นายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหารของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 ทวิถึงบัญญัติวิสติ ได้กำหนดเกี่ยวกับนายกเทศมนตรี มีสาระสำคัญไว้ ดังนี้

1) ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีได้คนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง

2) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ กล่าวคือ เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน และ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ กล่าวคือ เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน เทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

3) นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมาย มีสิทธิ์เข้าร่วมประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิ์แถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนน

4) นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

4.2) สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการเทศบาล

4.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

4.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3.2 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 อัญญาส และมาตรา 48 เอควินัสติ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักปลัดเทศบาล และส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดเทศบาลคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรือนอกสำนักงาน

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาล ต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดประชาชน ในท้องถิ่นมาก โดยมีประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การบริหารบุคคล ให้เทศบาลมีส่วนร่วมราชการในสังกัดและปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับ มอบหมายจากนายกเทศมนตรี ดังนี้

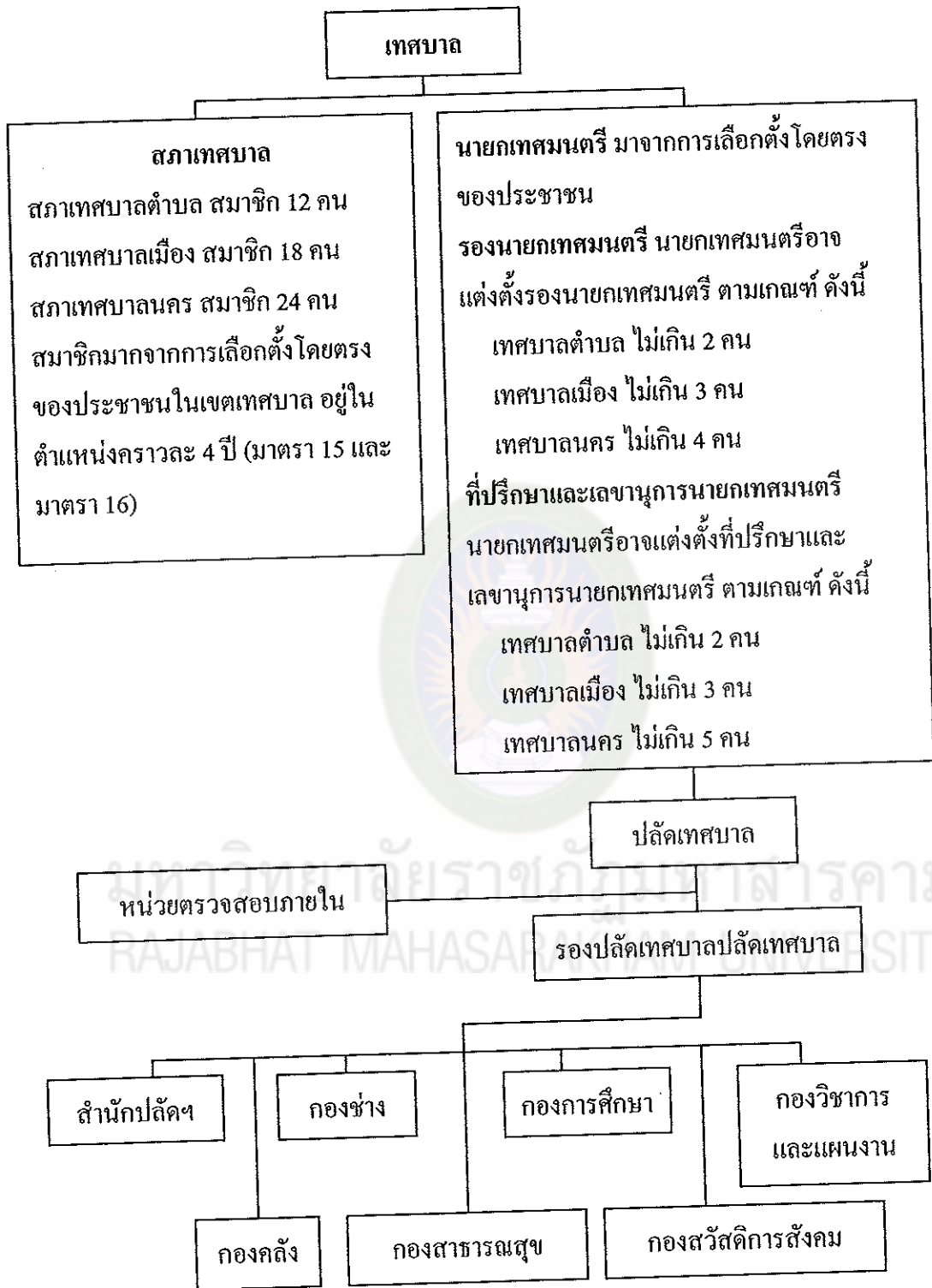
3.2.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารงานทั่วไป งานธุรการ งานบริหารงานบุคคล รวมถึงงานสวัสดิการ ของข้าราชการเทศบาลและลูกจ้างประจำ/ลูกจ้างชั่วคราว งานเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2.2 กองคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายเงิน และการ จัดทำบัญชีของเทศบาล จัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างการลงทะเบียนทรัพย์สิน การตรวจสอบเร่งรัด และการพัฒนารายได้ของเทศบาล

3.2.3 กองช่าง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบ การดำเนินการ ก่อสร้างการซ่อมแซมสิ่งสาธารณณะประ โยชน์ต่าง ๆ ตามแผนงานและ โครงการของเทศบาลหรือ ตามที่ได้รับการร้องขอจากประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีหัวหน้ากองช่างเป็น ผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

3.2.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้าน การเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขภาพภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตว์ แพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสานสถานสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมการประกอบอาชีพที่เรียกว่าการ ประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ให้เป็น ไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งใดมีรายได้เพียงพออาจจัดตั้ง โรงพยาบาลขึ้นเอง นอกจากนี้สถานี่อานามัยศูนย์บริการสาธารณสุข

3.2.5 กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา งานพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส งานส่งเสริมด้านการศึกษาและนันทนาการ งานด้าน วัฒนธรรมการบำรุงรักษาศาสนา ศิลปะ จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมถึงงานด้าน พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่มา : สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์ (2549 : 202)

4. หน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 50 ถึงมาตรา 56 มีสาระโดยสรุป ดังนี้

4.1 เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

4.1.2 ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

4.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

4.1.5 ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

4.1.6 ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

4.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

4.1.8 บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

4.1.9 หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์ วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เทศบาลตำบลอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือหรือท่าข้าม

4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

5) บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

9) เทศพาณิชย์

4.2 เทศบาลเมือง

4.2.1 เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการตามระบุงูไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องทำ
- 2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- 3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- 5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.2.2 เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- 6) ให้มีการสาธารณสุข
- 7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน

หย่อนใจ

- 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- 12) เทศพาณิชย์

4.3 เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

4.3.1 กิจการตามที่ระบุงูไว้อันเป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่ต้องทำ

4.3.2 ให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

4.3.3 กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

4.3.4 การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรม

และการบริการอื่น ๆ

- 4.3.5 จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 4.3.6 จัดให้มีการควบคุมตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้ามและที่จอดรถ
- 4.3.7 การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
- 4.3.8 การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ ดังนี้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งนำหนักความถูกต้องหรือไม่

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

ไอร์แซก (Isaak. 1981 : 203) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ การแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่ว ๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1968 : 203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือ ความเชื่อที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือความรู้อันแท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

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

2. ประเภทของความคิดเห็น

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

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลงทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ อย่างแรกความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ อย่างที่สองคือความคิดเห็นที่เกิดจากความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้ (จำเรียง ภาวจิตร. 2536 : 248-249)

3.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.1.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.1.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาจะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

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

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่าง ๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตรงเอง ทำให้เกิดเจตคติ หรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทาน เขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากจากน้ำส้มหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทางเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลทางครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็ก ๆ จะได้รับการอบรมสั่งสอน การตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัว และจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่าง ๆ จะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากแนวคิดดังกล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องและครอบครัว

4. การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็น โดยทั่ว ๆ ไปว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัด สิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ

มากนัก วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มต้นการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมให้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสอบถามและการสัมภาษณ์ โยคะเนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับผิด ควรใช้วิธีอ้อมที่เป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวันผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

การบริหารงาน (Administration) หรือการจัดการ (Management) เป็นคำที่ใช้แทนกันทั่วไป เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน Management เพื่อให้ง่ายและเกิดความเข้าใจจึงแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำทั้งสอง คำว่า Administration จะเน้นในเรื่องการบริหารหรือจัดการที่เกี่ยวกับนโยบาย คำว่า Management เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะเน้นการจัดการในขั้นตอนของการปฏิบัติจริง แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำก็อาจใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน

ปิยธิดา ตรีเดช และศักดิ์สิทธิ์ ตรีเดช (2540 : 62-63) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารและการจัดการว่า “การบริหารมุ่งเน้นเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนการจัดการเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือบางครั้งก็แบ่งแยกทั้งสองคำตามความแตกต่างของสาขาที่เกี่ยวข้องแต่ปัจจุบันได้พยายามลดความแตกต่างของคำทั้งสองคำ เพื่อให้เป็นความหมายเดียวกัน “เป็นการบริหารจัดการ” และได้สรุปความหมายของการบริหารว่า เป็นกระบวนการร่วมระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในอันที่จะทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในอันที่จะ

กระทำการใด ๆ ให้มีส่วนร่วมมือกันอย่างเต็มใจและเต็มความสามารถ โดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542 : 19) กล่าวว่า การบริหาร (Administration) ใช้ในการบริหารระดับสูงสุด หน้าที่หลักคือกำหนดนโยบาย และกำหนดแผนเป็นที่นิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public administration) คำว่า (Management) เน้นการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

ชูป กาญจนประการ (2510 : 13) กล่าวว่า การบริหารเป็นการทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานจึงใช้กับการแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลเพียงคนเดียว เรียกว่าเป็นการทำงาน

สุพิน เกษากุปต์ (2544 : 92 - 93) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation management) เป็นแนวทางการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตัดสินใจในงานต่าง ๆ ที่เขามีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่กิจกรรมที่เกิดขึ้นทำให้พนักงานเป็นเจ้าของ ภูมิใจ และรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นวิธีการจูงใจในการทำงานที่ดีวิธีหนึ่ง

สมพงษ์ เกษมสิน (2531 : 6) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารคือการใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administration resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดข้างต้นผู้ศึกษาพอสรุปได้ว่า การบริหารงานนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ ส่วนการจัดการนิยมใช้ในการจัดการกับกิจการธุรกิจ ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงใช้คำว่าบริหารงาน (Administration) ซึ่งหมายถึง การร่วมกันปฏิบัติงานของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. ทรัพยากรบริหาร

การบริหารถือว่าทรัพยากร (Administration resource) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่

4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกว่า 4 M's การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะเหตุว่า ในการบริหารทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการ หรือธุรกิจก็ตาม จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการดังกล่าว จัดเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ไว้ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2517 : 7-9)

2.1 ด้านบุคลากร เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหาร หน่วยงานจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพ คือบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ และมีประสบการณ์ที่เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ คั้งนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของผู้บริหารที่จะต้องใช้ความรู้ความสามารถในอันที่ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การสรรหา การฝึกอบรม เพื่อยกระดับความสามารถของบุคคล รวมถึงการที่จะส่งเสริมให้กำลังใจให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และรวมถึงวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพอีกด้วย

2.2 ด้านงบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกมาในรูปของตัวเงินที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งด้านงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะงบประมาณเป็นแผนสำหรับอนาคต โดยหลักการแล้วในการบริหารงบประมาณ รวมถึงการจัดทำงบประมาณประจำปี การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม การจัดทำแผนการใช้งบประมาณ แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ การขอประมาณฉุกเฉิน และการประเมินผลการใช้งบประมาณ

2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงการศึกษางานที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ การสำรวจการรับรู้ความจำเป็นในการใช้วัสดุอุปกรณ์ขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การให้บริการ รวมถึงการเก็บบำรุงรักษา

2.4 ด้านการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านการบริหารจัดการมีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การบริหารเป็นกิจกรรมที่เริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน รวมถึงการควบคุม ซึ่งในแต่ละหน้าที่ดังกล่าว อาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การ เช่น ถ้าเป็นองค์การของรัฐก็จะเน้นไปเรื่องการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นองค์การเอกชนจะมีเรื่องของกำไรเข้ามาเป็นส่วนสำคัญอีกด้วย

จากแนวคิดด้านการบริหารข้างต้นผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ทรัพยากรบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ หรือเรียกว่า 4 M's ทรัพยากร การบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท ทุกระดับ หากองค์กรใดใช้ทรัพยากรบริหารทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้องค์การนั้นมีความเจริญรุ่งเรือง แต่หากองค์กรใดไม่สามารถใช้ทรัพยากรทั้ง 4 ประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพองค์กรนั้นจะล้มเหลวและอาจถึงขั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด

3. วิธีการบริหาร

เนื่องจากการบริหารเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์ ซึ่งมนุษย์เองได้พยายามหาวิธีที่จะช่วยให้สามารถแก้ปัญหา และทำให้การปฏิบัติงานทางการบริหาร ทุกกรณีมีประสิทธิภาพทุกครั้ง และเหมาะสมกับสถานการณ์เสมอ หรือเรียกว่า “วิธีการบริหารตามสถานการณ์” ซึ่งมีวิธีการ 3 วิธี ดังนี้ (ชงชัย สันติวงษ์. 2537 : 70 -71)

3.1 วิธีการบริหารแบบตัดสินใจ (Decisional approach) การบริหารงานแบบนี้ได้มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร โดยอาศัยวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้าช่วยเหลือ เป็นการตัดสินใจในเชิงปริมาณ วิธีการนี้ถือว่ากระบวนการตัดสินใจในการทำงานต่าง ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด หน้าที่สำคัญของการบริหารตามแนวคิดนี้คือ การจัดให้มีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจและทำการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมที่สุด ผู้ซึ่งต้องทำการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ จะต้องทำการเลือกส่วนประกอบของจุดมุ่งหมายต่าง ๆ หนทางต่าง ๆ ที่จะช่วยเหลือให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว สาระสำคัญของการตัดสินใจจึงต้องเกี่ยวข้องกับการพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ทางเลือก โอกาสและผลต่าง ๆ เป็นสำคัญ

3.2 วิธีการบริหารแบบระบบเพื่อการปรับตัว (Adaptive approach) ภาระหน้าที่ของการบริหารระบบนี้คือ การพยายามที่จะสร้างสรรค์ให้องค์กรมีความเข้มแข็งเรื่อย ๆ เพื่อให้มีความสามารถที่จะรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และเพื่อที่จะพยายามทำให้องค์กรมีหนทางเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ เป้าหมายของการบริหารจะหมายถึงการสามารถอยู่รอด และมีลักษณะเป็นองค์กรที่ทรัพยากรเข้มแข็งและมั่นคง ที่พร้อมจะรับกับความกดดันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงที่เร็ว และมากเกินไปให้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสมเพื่อรักษามิให้ ความสัมพันธ์ที่สมดุลที่มีอยู่เสียไป ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งก็พยายามมิให้ความสัมพันธ์ดังกล่าว ต้องหยุดอยู่กับที่ขาดการเติบโต โดยสิ้นเชิง

3.3 วิธีการบริหารตามสถานการณ์ (Situational approach) วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ช่วยให้การเชื่อมโยงทฤษฎีการบริหารที่เป็นศาสตร์ทางวิชาการให้มีโอกาสนำไปใช้กับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยตรง ทั้งนี้ เพราะจุดมุ่งหมายของวิธีการตามสถานการณ์นั้นก็คือตัวสถานการณ์ หรือคือจุดของเหตุการณ์ที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งและด้วยการมุ่งเน้นถึงความสำคัญของการคิดตามสถานการณ์ (Situational thinking) นี้เอง จึงช่วยให้ผู้บริหารเกิดความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์เฉพาะนั้น ๆ ผู้บริหารควรใช้เทคนิคการบริหารอะไร จึงจะทำให้้องค์กรสามารถบรรลุผลสำเร็จมากที่สุด ข้อดีของวิธีการบริหารตามสถานการณ์ จึงเท่ากับเป็นการช่วยย่อช่วงเวลาการสร้างสมประสบการณ์ของนักบริหารที่เคยมีและต้องค่อย ๆ พิจารณานำเอาหลักการแต่ละอันมาฝึกฝนประยุกต์ให้อย่างซ้ำ ๆ ให้สามารถคิดวิเคราะห์กับ

สถานการณ์ได้ในทันที การต้องใช้เวลาฝึกฝนหาความชำนาญทางด้านศิลปะการบริหารงานจึงต้องน้อยลง การเข้าสู่กับสถานการณ์ได้ในทันทีย่อมทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ถูกต้องตามความเป็นจริงได้เร็วขึ้น

วิธีการบริหารตามสถานการณ์นี้ แต่จะเป็นของใหม่ที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1960 นี้ก็ตามแต่มิได้หมายความว่าทฤษฎีการบริหารต่าง ๆ จะผิดบกพร่องในตัวเองก็หาไม่ ตรงข้ามวิธีการบริหารตามสถานการณ์จะมีความใกล้เคียงกับวิธีการแบบระบบ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พยายามเข้ามาช่วยประสาน (Integrate) วิธีการต่าง ๆ ให้เข้ามาร่วมกันและนอกจากนี้ยังช่วยเน้นถึงความเกี่ยวพันที่มีต่อกันของเจ้าหน้าที่ทางการบริหารทั้งหลายมากกว่าที่จะปล่อยให้มีการศึกษาแต่ละหน้าที่แยกจากกันอีกด้วย

4. บทบาทของผู้บริหาร

บทบาทหลัก ๆ ที่สำคัญของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงในองค์การหลายบทบาทด้วยกัน บางครั้งก็ต้องเป็นผู้คอยให้กำลังใจหรือจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่บางครั้งก็ต้องเป็นตัวแทนผู้ใต้บังคับบัญชาในการพูดจาติดต่อกับผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ยังคอยประสานงานกับผู้บริหารคนอื่น หรือเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการต่าง ๆ รวมไปถึงการเข้าร่วมประชุมงานสังคม คอยแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และการฟังรายงานความเป็นไปของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ นอกขอบเขตงานที่รับผิดชอบอยู่ด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทของผู้บริหารนี้ อาจแยกแยะแตกต่างกันไปทั้งสิ้นที่สุดแต่ทัศนะของแต่ละคนที่มองกัน อย่างไรก็ตาม บทบาท 10 ประการของนักบริหาร มีดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2537 : 76-77)

4.1 เป็นตัวแทนของกิจกรรม (Figurehead) คือการเป็นตัวแทนในฐานะหัวหน้าของกิจการ ซึ่งในการนี้ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือเป็นประธานงานพิธีต่าง ๆ

4.2 เป็นผู้นำ (Leader) คือ บทบาทในการเป็นผู้นำ โดยการชักนำและจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเอง

4.3 เป็นผู้ประสานงานกับฝ่ายอื่น (Liaison) คือบทบาทในการเป็นผู้นำประสานงานกับบุคคลภายนอกองค์การ โดยเฉพาะบุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก

4.4 เป็นผู้คอยติดตามข้อมูล (Monitor) คือ ผู้บริหารจะต้องคอยติดตามฟังข้อมูล ข่าวสาร และทำการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจการภายในและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกด้วย รวมทั้งคอยติดตามเรียนรู้ทำความเข้าใจแนวคิดใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอีกด้วย

4.5 เป็นผู้ถ่ายทอดข้อมูล (Disseminator) คือ ผู้บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการคอยแจกจ่ายข้อมูลที่ได้มาจากภายนอกองค์กรให้กับสมาชิกขององค์กร เช่น การจัดประชุม

4.6 การเป็นโฆษก (Spokesman) คือ ผู้ตัวแทนให้กับองค์กรในการให้ข่าวและข้อมูล ไปสู่สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น ผู้กล่าวสุนทรพจน์ให้กับสมาคมการค้าหรือหนังสือพิมพ์

4.7 การเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) คือ การริเริ่มเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยมีการติดตามดูช่องทางโอกาสต่าง ๆ และลงมือจัดทำโครงการปรับปรุงงานต่าง ๆ ให้ดีขึ้น

4.8 เป็นผู้แก้ไขปัญหายุ่งยาก (Disturbance handler) คือ การลงไปรับบทแก้ไขข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่มีได้คาดคิดมาก่อนให้หลุด่วงไปในทางที่ดี

4.9 เป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากร (Resource allocator) คือ รับผิดชอบในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยต่าง ๆ โดยการพิจารณา อนุมัติงบประมาณต่าง ๆ

4.9 เป็นผู้เจรจาต่อรอง (Negotiator) คือ รับผิดชอบเป็นตัวแทนขององค์กรในการเจรจาเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ในด้านแรงงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกับสมาคมการค้า

ในการเป็นผู้แบ่งสรรทรัพยากรทุกชนิดให้กับหน่วยต่าง ๆ โดยการพิจารณา อนุมัติงบประมาณต่าง ๆ

5. หน้าที่ในการบริหาร

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

5.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิธิต่างที่จะปฏิบัติไว้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกัน ในการดำเนินงานตามแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิจยการณญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการ โดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์ หน้าที่ในการวางแผนนี้ ถือเป็นหัวใจหรือส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการ เพราะเหตุผลต่าง ๆ เช่น เกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการกำหนดว่าจะต้องใช้ทรัพยากรอะไร กำหนดวิธีการแบ่งสรรทรัพยากร และกำหนดวิธีการที่จะประเมินความเหมาะสมของกลยุทธ์และเป้าหมาย

5.2 การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียมและการจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เรื่องการจัดองค์กรนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือ จัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้ อาจพิจารณาในแง่ของการ

ควบคุม (Control) และหรือพิจารณาในแง่หน่วยงาน (Organization) เช่น หน่วยงานช่วยเหลือ หน่วยงานอนุกร (Auxiliary) เป็นต้น นอกจากนี้ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงองค์การบริหาร (Administration reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

5.3 การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดคนเข้าทำงานนั้น ได้แก่ การคัดเลือก การบรรจุคนเข้าทำงานและธำรงรักษาให้คนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม หรือ Put the right man on the right job ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

5.4 การสั่งการ (Directing) หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการ ในที่นี้รวมถึง การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) ซึ่งเป็นหลักอันสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารงานขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานมาก เหตุเพราะการที่จะอำนวยการให้ภารกิจดำเนินไปด้วยดีได้จำเป็นต้องมีการตัดสินใจที่ดี และมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะของการตัดสินใจ

5.5 การควบคุม (Controlling) หมายถึง การบังคับหรือกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผนในการจัดงานต่าง ๆ ให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ การลงทุนประกอบกิจการไม่สูญเปล่า ป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย ผู้บริหารจะต้องจัดระบบการรายงานเพื่อใช้สำหรับการควบคุม

จากแนวคิดหน้าที่การบริหารผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หน้าที่ในการบริหารทั้ง 5 ประการ จะเป็นหน้าที่สำคัญที่แยกแยะออกมาให้เห็นถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่พึงต้องปฏิบัติ ผู้บริหารทุกคนจะต้องจัดการ 3 อย่างคือ การจัดการเกี่ยวกับด้านความคิด กล่าวคือจัดองค์การเพื่อให้มีการแบ่งกิจกรรม ทรัพยากรและสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้มีระเบียบในการปฏิบัติงานร่วมกัน การจัดองค์การเกี่ยวกับคน กล่าวคือ จัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถเหมาะสม และการสั่งการ เพื่องานคนและกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ของทุกฝ่ายให้เป็นไปตามแผนที่คาดคิดมากที่สุด

ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ผู้ศึกษาค้นคว้า ได้ศึกษาและสรุปข้อมูลทั่วไปของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ดังนี้ (เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย. 2554 ข : 3-12)

1. สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลตำบลเกษตรวิสัย ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอน 9 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายกเทศมนตรีตำบลเกษตรวิสัย เป็นผู้บริหารสูงสุด มีภารกิจอำนาจหน้าที่ภายใต้ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มีพื้นที่ทั้งหมด 8.22 ตารางกิโลเมตร

2. ที่ตั้งและอาณาเขต

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ตั้งอยู่ห่างจากจังหวัดร้อยเอ็ด ประมาณ 47 กิโลเมตร มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดกับอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดกับอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ทิศตะวันตก ติดกับ ติดกับอำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด

3. เขตการปกครอง

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยอยู่ในพื้นที่ตำบลเกษตรวิสัยทั้งหมด ประกอบด้วย 11 หมู่บ้าน 13 ชุมชน

4. สภาพภูมิอากาศ

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมีสภาพทางภูมิศาสตร์โดยทั่วไปเป็นที่ราบ ดินปนทราย อยู่ในพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ มีลำน้ำสำคัญไหลผ่านลำ ลำกุดฉู้ สภาพน้ำใต้ดินจืดและกร่อย

5. ลักษณะภูมิอากาศ

ลักษณะโดยทั่วไปเป็นเมืองร้อน เนื่องจากช่วงมรสุมหรือฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคม ถึงกลางเดือนตุลาคม มีลมพายุฝ้ายใต้ หรือตะวันตกเฉียงใต้กำลังค่อนข้างแรงพัดปกคลุม ประกอบกับมีพายุเขตร้อนเคลื่อนผ่านหรือเฉียดเข้าใกล้ เป็นเหตุให้ช่วงดังกล่าวมีฝนตกหนาแน่น เมื่อรวมทั้งปีแล้วอากาศร้อนเป็นส่วนใหญ่ แต่จะมีอากาศหนาวเย็นบ้างเฉพาะฤดูหนาว

6. สภาพโครงสร้างพื้นฐาน

6.1 การคมนาคม

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกที่มีเส้นทางติดต่อกันได้หลายจังหวัดโดยสะดวก เช่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดยโสธร

6.2 การไฟฟ้า

หมู่บ้านในเขตเทศบาลเกษตรวิสัยมีไฟฟ้าใช้ครบทั้ง 11 หมู่บ้าน

6.3 การประปา

การประปาอยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค สามารถให้บริการผู้ใช้น้ำประปาประมาณร้อยละ 60 ของพื้นที่

6.4 การสื่อสารโทรคมนาคม

หมู่บ้านในเขตเทศบาลเกษตรวิสัย มีบริการ โทรศัพท์พื้นฐาน และ โทรศัพท์เคลื่อนที่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน

7. สภาพทางเศรษฐกิจ

7.1 การตั้งถิ่นฐาน

ประชาชนส่วนใหญ่ตั้งบ้านเรือนอยู่รวมกันเป็นชุมชน ประชาชนร้อยละ 90 ตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณถนนสายหลักในชุมชน มีเพียงส่วนน้อยที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ตามไร่นา

7.2 การเกษตรกรรม

ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยการทำนาเป็นหลัก และมีบางครอบครัวที่ปลูกพืชผักสวนครัวเพื่อบริโภคภายในครัวเรือนและจำหน่ายตามฤดูกาล ด้านการปศุสัตว์และการประมงนิยมเลี้ยงวัว ควาย ขุดบ่อเลี้ยงปลา ปัจจุบันนิยมทำเกษตรกรรมแบบผสมผสานมากขึ้น

7.3 การอุตสาหกรรม

ในเขตเทศบาลเกษตรวิสัย ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ มีเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงสีข้าว

7.4 การพาณิชย์กรรม/การบริการ

ในเขตเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมีตลาดสดจำนวน 2 แห่ง มีร้านค้าปลีกและส่งประมาณ 200 ร้าน มีโรงแรม 1 แห่ง

7.5 การประกอบอาชีพและรายได้

ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย มีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี

8. สภาพทางสังคม

8.1 ประชากร

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมีประชากรทั้งสิ้น 13,626 คน แยกเป็นชาย 6,703 คน หญิง 6,923 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 กันยายน 2554)

8.2 การศึกษา

ประชากรส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและมีจำนวนไม่น้อยที่จบการศึกษาระดับสูง ในเขตเทศบาลมีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 1 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา 4 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน 4 แห่ง

8.3 ศาสนาและวัฒนธรรม

ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีวัด 7 แห่ง ประเพณีที่จัดยิ่งใหญ่คือ แห่เทียนเข้าพรรษา งานลอยกระทง งานสงกรานต์ และประเพณีบุญบั้งไฟ

8.4 การสาธารณสุข

เขตเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียง จำนวน 1 แห่ง สำนักงานสาธารณสุข 1 แห่ง คลินิกเอกชน 2 แห่ง

8.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ในเขตเทศบาลเกษตรวิสัยไม่มีคดีอุกฉกรรจ์รุนแรงเกิดขึ้น คงมีเพียงคดีการพนัน คดีลักเล็กขโมยน้อยบ้างเท่านั้น

9. ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

9.1 ทรัพยากรดิน

ที่ดินส่วนใหญ่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและการทำนา

9.2 ทรัพยากรน้ำ

แหล่งน้ำที่สำคัญคือลำกุดกู่ ใช้ประโยชน์ในการบริโภคและทำการประมง

9.3 สภาพแวดล้อม

มีส่วนสาธารณะ 1 แห่ง สิ่งแวดล้อมเรื่องขยะ นำมาเสียยังไม่รุนแรงนัก จะมีบ้างก็ฝุ่นละอองตามถนนหนทาง

10. การเมืองการบริการ

10.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนในเขตเทศบาลมีการตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างสูง แต่เนื่องจากส่วนหนึ่งอพยพไปทำงานที่อื่นจำนวนผู้ใช้สิทธิจึงค่อนข้างต่ำ

10.2 การแบ่งเขตเลือกตั้ง

การแบ่งเขตสมาชิกเทศบาล แบ่งเป็น 2 เขตการเลือกตั้ง

10.3 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัยมีการกิจที่มุ่งเน้นเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน ให้บริการสาธารณะ การพัฒนาภายในชุมชนเทศบาล ตลอดจนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อการพัฒนาบ้านเมือง โดยมีวิสัยทัศน์การพัฒนาเทศบาลตำบลเกษตรวิสัยไว้ดังนี้ “เกษตรวิสัยเมืองน่าอยู่ เศรษฐกิจมั่นคง งามล้ำสภาพแวดล้อม ผู้คนมีวินัย ใส่ใจการศึกษา ก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ ทุกชีวิตอยู่ดีกินดี ฝีมือแรงงานได้รับการพัฒนา”

11. โครงสร้างของเทศบาล

การจัดรูปแบบการบริหารประกอบด้วยโครงสร้างที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

11.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย

11.1.1 คณะผู้บริหาร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในกิจการของเทศบาล จำนวน 7 ท่าน ประกอบด้วย

- 1) นายกเทศมนตรี จำนวน 1 ท่าน ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร
- 2) รองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 ท่าน
- 3) ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 1 ท่าน
- 4) เลขานุการนายกเทศมนตรี จำนวน 1 ท่าน
- 5) ที่ปรึกษาพิเศษ จำนวน 2 ท่าน

11.1.2 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีจำนวน 12 ท่าน

11.2 ฝ่ายประจำ

เทศบาลตำบลเกษตรวิสัย แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วน โดยมีบุคลากรทั้งหมด 144 คน ดังนี้

2.1 สำนักปลัดเทศบาล จำนวน 31 คน แยกเป็น

2.1.1 พนักงานเทศบาล จำนวน 16 คน

2.1.2 พนักงานจ้าง จำนวน 15 คน

2.2 กองคลัง จำนวน 17 คน แยกเป็น

2.2.1 พนักงานเทศบาล จำนวน 9 คน

2.2.2 พนักงานจ้าง จำนวน 8 คน

2.3 กองช่าง จำนวน 16 คน แยกเป็น

2.3.1 พนักงานเทศบาล จำนวน 5 คน

2.3.2 ลูกจ้างประจำ จำนวน 1 คน

2.3.3 พนักงานจ้าง จำนวน 10 คน

2.4 กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จำนวน 50 คน แยกเป็น

2.4.1 พนักงานเทศบาล จำนวน 6 คน

2.4.2 ลูกจ้างประจำ จำนวน 7 คน

2.4.3 พนักงานจ้าง จำนวน 37 คน

2.5 กองการศึกษา จำนวน 30 คน แยกเป็น

2.5.1 พนักงานเทศบาล จำนวน 9 คน

2.5.2 พนักงานจ้าง จำนวน 21 คน

รวมบุคลากรทั้งหมด 144 คน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย ยังไม่เคยมีผู้ใดศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอาแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องและมีข้อมูลใกล้เคียงกันมากที่สุดมา กล่าวโดยสรุป เพื่อเป็นการทำความเข้าใจในเบื้องต้น และถือได้ว่าเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

สุรัตน์ พิมพ์สั (2548 : 56) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่าทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานในระดับปานกลาง

ธิดารัตน์ ฆารสินธุ์ (2549 : 57-58) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วยปัญหา ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน

จิรัชยา แสนโคตร (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ดโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

กฤษกร คลังแสง (2549 : 75-84) ได้ทำการศึกษา การศึกษาปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบล ศึกษากรณีเทศบาลตำบล โลกพระ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล โลกพระ โดยรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการอำนาจการ และด้านการวางแผน อยู่ในระดับปานกลาง และมีปัญหาอยู่ระดับมาก 3 ด้านคือ ด้านการงบประมาณ ด้านการประสานงาน และด้านการบริหารงานบุคคล

เรวดี จรรย์โกมล (2549 : 58-60) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสาร อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสารเห็นว่ามีปัญหาในการบริหารงาน โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีปัญหาการบริหารงานทุกด้านอยู่ในระดับน้อย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลตำบลคอนสารที่มีเพศ และระดับการศึกษาต่างกันเห็นว่าปัญหาการบริหารงานทั้ง โดยรวมและรายด้านไม่ต่างกัน

ธิดารัตน์ ฆารสินธุ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย ปัญหาด้านการบริหาร ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ พบว่า โดยรวมทุกปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษา แตกต่างกันต่อปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์พบว่า พนักงานเทศบาลที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมไม่แตกต่างกัน

สมชาย กัลยะกิติ (2550 : 103-105) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานจ้างมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านการสรรหาบุคคล โดยภาพรวมระดับปานกลาง ด้านการธำรงรักษามูลค่า โดยภาพรวมระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาบุคลากร โดยภาพรวมระดับปานกลาง และด้านการให้ออกจากงาน โดยภาพรวมระดับน้อย ส่วนการเปรียบเทียบความคิดเห็นการบริหารงานบุคคล จำแนกตามเพศ อายุ การศึกษา อายุราชการ และตำแหน่งการปฏิบัติงาน โดยภาพรวมและรายด้านมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทุกด้าน

พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

คมคาย มากมูล (2552 : 71 - 73) ได้ทำการวิจัยปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย พบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลจำแนกตามประเภทตำแหน่ง โดยรวมแตกต่างกัน ผลการเปรียบเทียบจำแนกตามระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกัน

อรทัย ตั้งมั่นเจริญกุล (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลที่จัดตั้งมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดระยอง ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาในการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่จัดตั้งมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่จัดตั้งมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลกับปัจจัยต่าง ๆ พบว่า บุคลากรของเทศบาลตำบลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการปฏิบัติงานในเทศบาลตำบลต่างกัน จะพบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลไม่แตกต่างกัน ส่วนบุคลากรของเทศบาลตำบลที่มีอายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งแตกต่างกัน จะพบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลแตกต่างกันจากผลการศึกษานี้ เทศบาลตำบลควรมีนโยบายการพัฒนาองค์กร และเสริมสร้างความรู้แก่บุคลากรทุกระดับ วางแนวทางในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อขอรับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นและควรส่งเสริมสนับสนุนด้านอาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอจะสรุปได้ว่า ปัญหาในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ส่วนมากอยู่ในระดับปานกลาง เพื่อเป็นการพัฒนาท้องถิ่น หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการค้นหาวิธีการที่จะสร้างการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และผู้ศึกษาจะนำผลจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ไปอภิปรายผลต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY