

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษา การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษา เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน
2. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
5. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
6. บริบทเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
7. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงาน

1. ความหมายของการดำเนินงาน

มีผู้อธิบายความหมายของการดำเนินงานไว้ ดังนี้

สมจิตต์ สุพรรณทัศน์ (2545 : 16) อธิบายว่า การดำเนินงาน มีความหมายเช่นเดียวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมของสิ่งที่มีชีวิตทุกชนิดที่แสดงออกโดยอาจจะสังเกตได้ หรืออาจอยู่ทั้งภายในและภายนอก

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2542 : 30) ได้อธิบายเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้ว่า เป็นพฤติกรรมด้านการปฏิบัติงาน เป็นการใช้ความสามารถที่แสดงออกทางร่างกาย รวมทั้งการปฏิบัติและพฤติกรรมที่แสดงออกและสังเกตได้ในสภาวะการณ์หนึ่ง ๆ หรืออาจเป็นพฤติกรรมที่ล่าช้า คือบุคคลไม่ได้ปฏิบัติทันที แต่คาดคะเนว่าอาจปฏิบัติในโอกาสต่อไปเป็นพฤติกรรม ต้องอาศัยพฤติกรรมระดับต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบ ทั้งทางความรู้ และทัศนคติ สามารถประเมินผลได้ง่าย

สรุปได้ว่า การดำเนินงาน คือ การปฏิบัติงานที่บุคคลแสดงออกทางกายและเป็นพฤติกรรมที่สามารถสังเกตได้ซึ่งการดำเนินงานอาจปฏิบัติได้ทันทีหรืออาจมีความล่าช้าตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความรู้ ทักษะ โอกาส เป็นต้น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน

ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานมี ดังนี้ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ. 2542 : 32-33)

2.1 ลักษณะประชากร เป็นลักษณะที่ช่วยให้เห็นถึงภูมิหลังของบุคคล เช่น เพศ อายุ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานที่อยู่อาศัย ขนาดครอบครัว ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม ลักษณะประชากรอย่างเดียวกันไม่เป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่จะแสดงถึงผลการปฏิบัติงานที่ดี ทั้งนี้ยังมีสิ่งที่เกี่ยวข้องคือ ความรู้ ความสามารถ และลักษณะทางจิตวิทยา

2.2 ลักษณะด้านความสามารถ เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนเพื่อมาดำเนินงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงานเป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่รู้ดีว่ามีความรู้ความสามารถในงานของเขา สามารถคิดได้ว่าเขาจะทำงานอย่างจริงจัง ดังนั้นความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้าน คือ ด้านกายภาพ และด้านสมอง ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติงาน

2.3 ลักษณะด้านจิตวิทยา เป็นการแสดงแนวโน้มของพฤติกรรมแต่ละบุคคลที่เกิดขึ้นและมีอิทธิพลค่อนข้างถาวรต่อพฤติกรรม ลักษณะทางจิตวิทยาเหล่านี้ เช่น ทักษะ การรับรู้ ความต้องการ และบุคลิกภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสำคัญของคุณลักษณะประชากรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับธรรมชาติและความจำเป็นแต่ละงาน ซึ่งเซอร์เมอร์ฮอร์นและคณะ เห็นว่า คุณลักษณะประชากรจะต้องมีความเหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละงาน เพื่อที่จะนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ

2.4 ความพยายามในการทำงาน คุณลักษณะประชากรที่มีความเหมาะสมกับความจำเป็นของงานนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้บุคคลมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูง ทั้งนี้ยังมีตัวแปรหนึ่งที่สำคัญและต้องมี ก็คือ ความพยายามในการทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความปรารถนาที่จะปฏิบัติงานนั้นคือ ต้องมีแรงจูงใจที่จะทำงาน เป็นแรงผลักดันภายในตัวบุคคลที่มีผลโดยตรงและคงไว้ซึ่งความพยายามในการทำงาน คนที่มีแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะช่วยกำหนดความพยายามในการทำงาน

2.5 การสนับสนุนจากองค์กร ในการปฏิบัติงานของบุคคล จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่ปฏิบัติอยู่บุคคลที่มีลักษณะบุคคลตรงกับความจำเป็นของงานและ

ได้รับการสนใจในระดับสูง อาจไม่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดี หากได้รับการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอจากหน่วยงานหรือที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านสถานการณ์ เช่น ขาดเวลาที่จะทำงาน งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับงานไม่ชัดเจน ระดับความคาดหวังของผลการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงาน ขาดการช่วยเหลือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่ยืดหยุ่น เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานมีหลายประการ เช่น คุณลักษณะ ประชากร ความสามารถ จิตวิทยา ความพยายามในการทำงาน และการสนับสนุนจากองค์การ หากปัจจัยดังกล่าวมีความสมบูรณ์จะทำให้ผลการดำเนินงานบรรลุประสงค์และเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดการผลการดำเนินงาน

อรุณ รัชธรรม (2545 : 25-27) อธิบายว่า การจัดการผลการดำเนินงาน หมายถึง การจัดการกับองค์ประกอบต่างๆ ภายในองค์กร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงาน เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ การจัดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งผู้บริหารและสมาชิกในองค์กรจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อผลลัพธ์หรือผลผลิตขององค์การ โดยจะต้องมีการตกลงร่วมกันว่าจะทำอะไรบ้างจะทำอย่างไร และร่วมกันติดตามผลการดำเนินงานนั้น ๆ ด้วย ที่สำคัญจะต้องมีการเชื่อมโยงกับกระบวนการที่สำคัญอื่น ๆ ในองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

มีผู้อธิบายความหมายของความคิดเห็นไว้หลายท่าน ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ไว้ดังนี้

ศุรางค์ พิลาสกุล (2539 : 22) สรุปไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกลึกซึ้งคิดต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยมีพื้นฐานมาจากความรู้ ประสบการณ์ สภาพแวดล้อมเป็นพื้นฐานการแสดงออก ความคิดเห็นมีการเปลี่ยนแปลงได้และต้องยอมรับว่าประชาชนโดยทั่วไปอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป

จิรายุ ทรัพย์สิน (2540 : 16) ได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่แสดงออกมา เพื่อให้ผู้อื่นได้สามารถที่จะเรียนรู้ ตลอดจน

สามารถที่จะประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การลงความเห็นอาจจะ เป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องจากสถานการณ์ สิ่งแวดล้อม การติดต่อ กับภายนอกการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ และการพบปะสังสรรค์

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2543 : 78) ความคิดเห็น หมายความว่า การแสดงออกทางวาจา และเจตคติที่บุคคลกล่าวว่ามี ความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความคิดเห็น ของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของคนนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

Good (1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ การรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ทศนคติ และการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มคน ต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูดหรือการเขียน ซึ่งการแสดงออกนั้นจะต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และพฤติกรรม ระหว่างบุคคล เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาประเมินค่าในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นใด ประเด็นหนึ่งก็ได้ การลงความเห็นอาจจะ เป็นไปในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม

2. ประเภทของความคิดเห็น

Remmer (1954 : 6-7) กล่าวว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

1. ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme Option) เป็นคิดเห็นที่มาจาก ความรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบ ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นที่รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Content) การมีความคิดเห็นต่อ สิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถ แบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ และ ความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

มีผู้อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นไว้ ดังนี้

จำเรียง ภาพจิตร (2540 : 248-249) ได้สรุปปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับ กลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใดหรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้น มีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาที่จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก กิดติ สุทธิสัมพันธ์ (2542 : 12-13) ได้สรุปปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลแต่ละคนแสดงความคิดเห็นที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่

1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ อวัยวะ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของอวัยวะต่าง ๆ คุณภาพสมอง

1.2 ระดับการศึกษา การศึกษามีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและศึกษา ทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น และคนที่มีความรู้มาก มักจะมีความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล

1.3 ความเชื่อ ค่านิยม และเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้กลุ่มบุคคลในสังคม หรือจากการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

1.4 ประสบการณ์ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องาน ซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2. ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่

2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคล เป็นการได้รับรู้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ของแต่ละบุคคล

2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคล เพราะเมื่อบุคคลอยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใด ก็จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมนั้น

2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่บุคคลแต่ละคนได้รับทั้งนี้ เพราะข้อเท็จจริงที่บุคคลได้รับแตกต่างกัน ก็จะมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จากแนวความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า แต่ละบุคคลได้ให้แนวความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น มีลักษณะคล้ายคลึง และไปในทำนองเดียวกัน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ความคิดเห็นของบุคคลเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป เพราะบุคคลแต่ละบุคคลย่อมจะได้รับมาลักษณะที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน ซึ่งปัจจัยด้านคุณสมบัติประจำตัว หรือปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และภูมิหลังทางสังคมที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย

4. การวัดความคิดเห็น

มีผู้อธิบายการวัดความคิดเห็นไว้ ดังนี้

วัลลภ รัชนีตรานนท์ (2545 : 102-117) อธิบายว่า การวัดเจตคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นที่นิยมที่ใช้อย่างแพร่หลายมี 4 วิธี คือ

1. วิธีแบบสเกลวัดความต่างทางศัพท์ (S-D Scale = Semantic Differential Scale) เป็นวิธีวัดทัศนคติ หรือความคิดเห็น โดยอาศัยคุณสมบัติที่มีความหมายตรงกันข้าม เช่น ดี-เลว ขยัน-ขี้เกียจ เป็นต้น
2. วิธีลิเคิร์ตสเกล (Likert's Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติหรือความคิดเห็นที่นิยมกันมากที่สุด เพราะเป็นวิธีสร้างมาตรวัดที่ง่าย ประหยัดเวลา ผู้ตอบสามารถแสดงทัศนคติในทางชอบหรือไม่ชอบ โดยยึดอันดับความชอบหรือไม่ชอบซึ่งอาจมีคำตอบให้เลือก 5 หรือ 4 คำตอบ และให้คะแนน 5 4 3 2 1 ตามลำดับ
3. วิธีกัทแมนสเกล (Guttman Scale) เป็นวิธีสร้างมาตรวัดทัศนคติ หรือทัศนคติ หรือความคิดเห็นในแนวเดียวกัน และสามารถจัดอันดับของทัศนคติสูง - ต่ำ แบบเปรียบเทียบกันและกันได้อย่างต่ำสุดถึงสูงสุดและแสดงถึงการสะสมของข้อความคิดเห็น
4. วิธีเทอร์สโตนสเกล (Thurstone Scale) เป็นวิธีการสร้างมาตรวัดออกเป็นปริมาตร แล้วเปรียบเทียบตำแหน่งของความคิด หรือทัศนคติไปในทางเดียว และเสมือนว่าเป็น Scale ที่มีช่วงห่างเท่ากัน

Show and Wright (1976 : 28-29) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นทำได้ ดังนี้

1. การฉายภาพ เป็นการวัดโดยการสร้างจินตนาการ โดยใช้ภาพเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงความคิดเห็น

2. การสัมภาษณ์ เป็นการซักถามบุคคลให้ได้ข้อมูลในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

3. การใช้แบบสอบถาม เป็นการส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษา

4. การให้เล่าความรู้สึก เป็นการให้เล่าความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งออกมา

Best (1977 : 171) กล่าวว่า มีการวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไป ว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มาก น้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบทดสอบสอบถามและการสัมภาษณ์โดยให้ผู้ที่ตอบคำถาม เลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตนในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นใช้ในการวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้านการรวบรวม หรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อ ทำให้สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับจ้องที่ความคิดเห็นของผู้ทำการวัดจนมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกที่กำลังถูกจับผิด ควรใช้การอัดเทปเป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียน หรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้วัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการวัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล

ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 46) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งสรุปได้ ดังนี้ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้ และองค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่มีรัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครอง หรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางจะเป็นเพียงคอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

อภิชัย พันธเสน (2539 : 159-160) กล่าวถึง ความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่นว่ามีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นคือระดับชาติ และโครงสร้างพื้นฐานคือระดับท้องถิ่น ซึ่งการปกครองระดับพื้นฐานท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา มีหลายองค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดมาตรฐานท้องถิ่นนั่นเอง และการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนบท การพัฒนาชนบทในรูปแบบต่าง ๆ ที่เคยมีมาในอดีต ขาดองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จึงมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นจะต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาท้องถิ่น

ก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ชดเชยคให้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการสร้างความคิดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของประชาชนในชนบท ลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็น ผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเลื่อมล้ำการถือราษฎร์บังหลวง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเองอันเป็นผลในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนด้วยการปกครองอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอมิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทน เหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ดียิ่งขึ้น

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541 : 1-3)

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์กรนี้ก็จะมึลักษณะที่ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่ง มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดเวลา จนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วน

ร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นไม่เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มິงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้บริหาร และการบริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าหลักในการกระจายเป็นหลักแห่งองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้วจะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคลต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

3. ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

หากพิจารณาการกระจายอำนาจในลักษณะของการบริหารและการปกครองประเทศก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้ เพราะแต่ละประเทศจะมีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีประชาชนจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหามากมายและแตกต่างกัน ก็ยากที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาในการดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

4.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง สรุปได้ดังนี้ (ลิขิต ชีรเวทิน. 2548 : 208)

4.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ดีและมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

4.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเอง สร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้น และโดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นใหญ่โตมากเกินไป และมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนสอนระบอบการปกครองแก่ประชาชน

4.1.4 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลย่อมมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตนเองได้และไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาลกลาง

4.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ สรุปได้ดังนี้ (ตระกูล มีชัย. 2538 : 71-72)

4.2.1 ทำให้อำนาจรัฐ และองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลงซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

4.2.2 เกิดการสิ้นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้จัดทำบริการสาธารณะ ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เท่านั้นไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติทั่วประเทศได้

4.2.3 ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวม ขาดเอกภาพเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรต่างก็มีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำบริการสาธารณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้าโดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอื่นหรือไม่

4.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่นขาดความรู้ หรือประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหย่อนประสิทธิภาพ ต่อความมั่นคงของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ ดังนี้ ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เป็นการตัดภาระแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานข้อเสียทำให้อำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง เกิดการสิ้นเปลืองทำให้การบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดถ้าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้สมัครเล่นขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้วอาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหย่อนประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2529 : 1) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นคืออำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ที่วางนี้อยู่ภายในประเทศ และขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังสามารถอธิบายเพิ่มเติมอีกว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 30) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ทวี พันธวาสิฎฐ์ (2539 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่กำหนดพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงาน มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

อุทัย หิรัญโต (2543 : 2) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ลิขิต ชีรวะกิน (2548 : 386) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนเองสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

Holloway (1951 : 101 – 103 ; อ้างถึงใน พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์. 2550 : 6) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

Robson (1953 : 574) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Montagu (1984 : 574) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่รัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองของประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 27-29) กล่าวว่า จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในการที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่ามี ความเกี่ยวพันกันส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองในการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self- government) หัวใจขององค์การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากการสั่งจากเบื้องต้น การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมา

เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชน เกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Glass Roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตย มีหลายองค์ประกอบ แต่ละองค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ เช่น ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

4. รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ไขปัญหา หรือจัดบริการ โครงการส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และเข้าใจปัญหาได้อย่างดีว่าผู้ซึ่งไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

กิจกรรมบางอย่างเป็นเรื่องระหว่างท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียของประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากได้รับการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระรัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจกรรมใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

5. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรประชาชน

ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาคณะหน้าที่ต่าง ๆ ให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

6. การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วยในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่ผลงานจากการเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ

7. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานการพัฒนาชนบทผ่านที่มา ยังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปี จะมี “ลาถลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะแบบการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยตนเองอาจเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาอย่างยิ่งการกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังกล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอบเขตเรื่อง การกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงเรื่องความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองโดยตลอดจนถึงปัจจุบันแต่หากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้ระบอบการปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบา

ภาระของรัฐบาล และประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางตอบสนองแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ

3. ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน สุวรรณมงคล (2547 : 8 -10) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น กล่าวคือ กรณีแรก หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ที่มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อย ๆ จัดการปกครองตนเองอย่างอิสระ ก่อนที่จะมีการรวมเป็นรัฐชาติ ภายหลัง ในสังคมเช่นนี้ ท้องถิ่นจะเรียกร้องและปกป้องสิทธิเดิมของตน ในการปกครองตนเอง และมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวแทนประชาชน และให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กรณีการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย กรณีที่สอง หากการก่อกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นมาจากการจัดตั้งโดยรัฐ ด้วยการออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา และเป็นผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้าน กรณีเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทน้อยและไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็ง ต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจากรัฐอยู่มาก

2. ระบบการเมือง เป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่มีความสำคัญต่อบทบาทของการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โอกาสที่มีการปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทหลากหลายและมีบทบาทในแต่ละด้าน ก็มีมากกว่าประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเผด็จการที่มีอำนาจรวมอยู่ที่ผู้นำหรือองค์กรทางการเมือง เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

3. นโยบายของรัฐ นโยบายของรัฐที่ปรากฏในรูปของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนหรือจำกัดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ๆ ในประเทศใดที่นโยบายของรัฐมีแนวทางที่จะสนับสนุนการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น กฎหมายที่ออกมาก็จะสนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น ในทางกลับกัน ในประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กฎหมายและระเบียบก็จะเป็นกลายเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่น รัฐจะมีการควบคุม กำกับ การปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

4. วัฒนธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า

Subject Political Culture) แม้ว่าประชาชนจะมีความรู้ทางการเมือง แต่ก็เพิกเฉยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) ประชาชนในสังคมจะสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเช่นที่เกิดขึ้นในสังคมประเทศตะวันตกส่วนใหญ่

5. ความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากมีฐานะรายได้ที่มากพอสำหรับนำมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้ และมีแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้นว่า สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตพื้นฐานของชุมชนได้

6. ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ เป็นสิ่งที่สำคัญควบคู่ไปกับความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และนับเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย การศึกษาและการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารในวงกว้างช่วยทำให้คนได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน ตลอดจนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สมัครเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือให้ข้อคิดเห็น ติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น ระบบการเมือง นโยบายของรัฐ วัฒนธรรมทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ

4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2537 : 8) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

3. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียกฐานะในการเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว และอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2543 : 22) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ อย่างน้อย 8 ประการ

1. การปกครองท้องถิ่นมีสถานะตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะการกำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายในกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่หรือมีการกำหนดพื้นที่เป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ละพื้นที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน.

3. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อย่งไรก็ตามการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

4. การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. การปกครองท้องถิ่นต้องมีงบประมาณตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

8. การปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 : 35) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้งและรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้น จะได้มีสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2. ต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วิจัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

3. ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550 : 112-116) มาตรา 281-290

ดังนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างหนึ่งไม่ได้ เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

โกวิท วัฒนงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ที่ได้เสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

1. เป็นองค์กรชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย
3. มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ

4. มีการจัดองค์กรเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภา

5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ต้องมีสถานะตามกฎหมาย มีพื้นที่อาณาเขตชัดเจน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการจัดองค์กรเป็นสองฝ่าย ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้ง และมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบ คือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่น หรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ต้องมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5. ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

จากความรู้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองระหว่างประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและอยู่ต่ำกว่าระดับหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม ดังได้กล่าวมาแล้วเราสามารถแยกการปกครองท้องถิ่นตามความหมายออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ (สนธิ บาย์ชัน. 2529 : 102)

1. การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local State Government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบริหารโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ หมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขตต่าง ๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจการวินิจฉัยและการดำเนินการบางประการให้ด้วยความรับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

2. การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนดำเนินการเอง (Local Self-government)

หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบ หรือกระจายอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครองไทย เรียกว่า การปกครองท้องถิ่นซึ่งหลักการปกครองนี้มีหน้าที่รับผิดชอบและการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระมีหน้าที่และงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาล) แต่อยู่ภายใต้การควบคุมการดำเนินงานจากรัฐบาล กลางภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสมการที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะแบ่งออกเป็นประเภทใดเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครอง ท้องถิ่นของประเทศไทยจะยึดหลักประชาธิปไตยหรือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

6. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 43) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นมีมากมายแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

1. ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมืองและเป็นสถาบันที่ให้ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่งแรกที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลวย่อมมีผลกระทบไปถึงการพัฒนาทางการเมือง ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตยด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง ซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

2. ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมือง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นต้องการปกครองที่ตอบสนองความต้องการประชาชนท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำให้โครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น บริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนท้องถิ่นได้

ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งในด้านปัจจัยสี่ หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่าง ๆ ในสังคมด้านคุณธรรมก็จะทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาทีหลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ยังให้ประโยชน์กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการและการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งถึงการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุก ๆ ด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

7. ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่น ๆ และอาจกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 146-144)

1. ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1.1 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น

1.2 เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียว เป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ โดยบุคคลขึ้น

1.3 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.4 เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชน ได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสภาวะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาลได้อย่างใกล้ชิดและมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้น นอกจากนี้ ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

1.5 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพราะมีการแบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญและผลประโยชน์ได้เสียต่อส่วนร่วมทั้งประเทศได้มากขึ้น

1.6 ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา และภาษา เพราะต่างฝ่ายได้ปกครองตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของกันและกันได้ดีกว่าที่จะได้มาจากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

2. ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

2.1 มีความสิ้นเปลือง เพราะการที่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วไป ทำให้เกิดการงานอย่างซ้ำซ้อนกัน จึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัดทั้งบุคคลากรและงบประมาณ

2.2 ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกันและมีระดับความคิดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

2.3 เกิดความไม่เสมอภาคและการภาวะการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอันช่วยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาสปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของตนได้มาก จึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นมีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

2.4 ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้หลายแห่งพร้อม ๆ กันบางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและการปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้นก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอก หรือจากรัฐบาล ดังนั้นการจัดบริการบางอย่างของท้องถิ่น จึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

2.5 เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่าง โดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของตนส่วนใหญ่และโอกาสของความก้าวหน้าของชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่นในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่ปกครองตนเองได้ข้อนี้ นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนา โดยทั่วไปแต่ละเป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีจะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้น ๆ เพื่อให้

ท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเองเป็นอันดับ เพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่าง ๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการ โดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่พยายามที่จะตระเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับภาระการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วนใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ทั้งข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่าง ๆ ของรัฐไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่นเป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติศาสนาภาษาเพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเองตามท้องถิ่นที่ปกครอง ข้อเสีย คือ มีความสิ้นเปลืองมากเกิดการดำเนินงานอย่างซ้ำซ้อนเกิดความไม่เสมอภาคและการภาวการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอำนวยให้แตกต่างกัน รวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับและใช้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ทั่วโลก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนับว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด กล่าวคือ ประชาชนผู้เสียภาษีในแต่ละพื้นที่สามารถที่จะเลือกผู้แทนของตน ที่เรียกว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปบริหารดูแลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือใช้จ่ายภาษีดังกล่าวให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นมากที่สุด

ธีรทัต ชูคำ (2543 : 65-66) ได้กล่าวไว้ว่า เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้น จากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 มีข้อความตอนหนึ่งว่า “เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติ

เทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

นั่นทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2544 : 66) ได้กล่าวไว้ว่า เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไป

เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

2. ประเภทของเทศบาล

นั่นทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์ (2544 : 66) ได้กล่าวไว้ว่า ประเภทของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 ถึง มาตรา 11 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

2. เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

2.2 ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546 : 144) กล่าวว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้ด้วย โดยกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดกล่าวโดยย่อได้ว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ขณะที่เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย สำหรับเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปรวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อ การเปลี่ยนแปลงเขต การเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือการยุบเลิกเทศบาลให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

3. การดำเนินงานเทศบาล

เนื่องจากเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของชุมชน โดยใช้แผนพัฒนาเทศบาลเป็นเครื่องมือ (กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. 2542 : 1) ดังนั้น การปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจึงต้องเริ่มจากการสำรวจและรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากนั้นนำปัญหาและความต้องการที่รวบรวมได้มาจัดลำดับว่าปัญหาและความต้องการใดที่มีความสำคัญมากกว่ากัน แล้วนำแต่ละปัญหาและความต้องการมาทำการวิเคราะห์เพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขและสนองตอบความต้องการนั้น ๆ ซึ่งจะกำหนดออกมาในรูปของแผนพัฒนาเทศบาล อัน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนการดำเนินงานประจำปี เมื่อจัดทำแผนประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว เทศบาลจะต้องจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผนการจัดหาและการใช้จ่ายเงินในปีนั้น ๆ โดยจะมีการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับ และการประมาณการรายจ่ายที่จะดำเนินการภายในวงเงินประมาณการรายรับที่กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเองและได้รับจัดสรรจากหน่วยงานอื่นเพื่อนำไปเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเทศบาลจะต้องทำการบริหารโครงการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละโครงการ และทำการติดตามประเมินผลและรายงานผลให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล สภาพเทศบาล เพื่อทราบและใช้เป็นข้อมูลสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จะเห็นว่าการปฏิบัติงานตามภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลเป็นการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาสามปี และแผนการดำเนินงานประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็น

กระบวนการที่ประกอบด้วย การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การนำแผนพัฒนาเทศบาล ไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

4. อำนาจหน้าที่ (Authority)

อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับ เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2546 : 142)

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
2. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ
ผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาสีลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี
ของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย

โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและ

รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศกำหนด

และนอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

2. การสาธารณสุข เช่นการจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

3. การสาธารณสุข เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถา เด็กกำพร้า เป็นต้น

4. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

5. การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา เป็นต้น

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

7. การทะเบียนราษฎร

8. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้มีการเพิ่มเติม โดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และ มาตรา 57 ตริ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ

การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตน ได้โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1. การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน

2. ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การทำกรร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเทศบาล อาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2. เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นที่ถือกันรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล มาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกัน สหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินการของสหการไว้ สหการมี คณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง (นันท์วัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. 2544 : 66-70)

5. โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

- 5.1 สภาเทศบาล กำหนดให้สภาเทศบาลมีจำนวนต่อไปนี้
- 5.1.1 สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
 - 5.1.2 สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
 - 5.1.3 สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

โดยสภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามมติของสภาเทศบาล

5.2 นายกเทศมนตรี ในเทศบาลมีนายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งกำหนดดังนี้

- 5.2.1 เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- 5.2.2 เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

5.2.3 เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน โดยนายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรวมกันได้ไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 สัตตรส แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544 : 66 -70)

5.3 พนักงานเทศบาล นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีแล้ว ยังมีส่วนที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบทั้ง 2 ส่วนคือ พนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้น ต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านทะเบียน การสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีว่าคณะเทศบาลมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอะไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลจะมีมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับปริมาณงานและคุณภาพของงาน ส่วนการบรรจุแต่งตั้งการให้มีความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นสำคัญ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ ดังนี้

5.3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาล รับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีกำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

5.3.2 ส่วนคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้ กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

5.3.3 ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบกทาง ระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมืองและงาน สาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5.3.4 ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำให้ความช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของ ประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลอดจนสาธารณสุข สื่อสาร และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพ ที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวม เรียกว่าการประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงาน สาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้ เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วเทศบาล เล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

5.3.5 ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่าย น้ำสะอาดตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

5.3.6 ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษา ระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษางานสวัสดิการสังคมและ นันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนต่างๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็น สำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบปริมาณ และคุณภาพของงานได้ ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาลแต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็น จะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกันได้หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการบริหารของเทศบาล

บริบทเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

เทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ เป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัดร้อยเอ็ด มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (เทศบาลตำบลหินกอง. 2556 : 4-13)

1. สภาพทั่วไป

เทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2539 ภูมิประเทศเป็นที่ราบ ดินมีลักษณะเป็นดินปนทราย มีลำน้ำเสียวไหลผ่าน มีแหล่งน้ำธรรมชาติ และการปรับปรุงแหล่งน้ำ พร้อมทั้งมี การขุดหนองน้ำสาธารณะ มีเนื้อที่ทั้งหมด 66,875 ไร่ หรือประมาณ 87 ตารางกิโลเมตร มีภูมิประเทศลาดเอียงลาดทิศต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับ ตำบลนาใหญ่ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดกับ ตำบลทุ่งหลวง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดกับ ตำบลคอกไม้ ตำบลสระคู อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก ติดกับ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

2. เขตปกครอง

เทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีเขตปกครองรวม 16 หมู่บ้าน ดังนี้

หมู่ที่ 1 บ้านหินกอง	หมู่ที่ 2 บ้านเล้าขาว	หมู่ที่ 3 บ้านสองชั้น
หมู่ที่ 4 บ้านตั้งหมอง	หมู่ที่ 5 บ้านโพนพอง	หมู่ที่ 6 บ้านคัดเค้า
หมู่ที่ 7 บ้านส้มโฮง	หมู่ที่ 8 บ้านโพนดวง	หมู่ที่ 9 บ้านหนองสระ
หมู่ที่ 10 บ้านอีเข้ม	หมู่ที่ 11 บ้านโรงเหนือ	หมู่ที่ 12 บ้านละมั่ง
หมู่ที่ 13 บ้านสองชั้น	หมู่ที่ 14 บ้านหินกอง	หมู่ที่ 15 บ้านโพนพอง
หมู่ที่ 16 บ้านส้มโฮง		

3. สภาพทางเศรษฐกิจ

3.1 อาชีพ

3.1.1 การเกษตร	ร้อยละ 95
3.1.2 รับจ้าง	ร้อยละ 4
3.1.3 อื่น ๆ	ร้อยละ 1

3.2 หน่วยธุรกิจของเทศบาล

3.2.1	ปั๊มน้ำมันขนาดกลาง	จำนวน	3	แห่ง
3.2.2	ปั๊มหลอด	จำนวน	2	แห่ง
3.2.3	ปั๊มน้ำมันหยอดเหรียญ	จำนวน	1	แห่ง
3.2.4	โรงสีข้าว	จำนวน	39	แห่ง
3.2.5	ร้านค้า	จำนวน	76	แห่ง
3.2.6	สหกรณ์	จำนวน	2	แห่ง
3.2.7	หอพัก	จำนวน	2	แห่ง
3.2.8	ร้านซ่อมรถ	จำนวน	4	แห่ง
3.2.9	ร้านคอมพิวเตอร์	จำนวน	2	แห่ง
3.2.10	ร้านขายวัสดุก่อสร้าง	จำนวน	1	แห่ง
3.2.11	เสาส่งสัญญาณโทรศัพท์	จำนวน	1	แห่ง
3.2.12	เครื่องทอ	จำนวน	1	แห่ง
3.2.13	แปรรูปไม้	จำนวน	2	แห่ง

4. สภาพสังคม

ความสัมพันธ์ของคนในตำบลหินกอง แต่ละหมู่บ้านจะนับถือแบบเครือญาติ การตั้งบ้านเรือนจะอยู่กันเป็นกลุ่ม ประชากรส่วนมากประกอบอาชีพทำนา และรับจ้างทั่วไป การนับถือศาสนา ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ขนบธรรมเนียมประเพณีจะมีการทำบุญต่าง ๆ ไปตามประเพณีสิบสองเดือน ซึ่งจะเป็ปัจจัยสำคัญที่ช่วยรักษาสภาพสังคมให้คงอยู่ และเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความรู้สึกร่วมกันอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่บ้าน ซึ่งหมู่บ้านทั่วไปเรียกกันว่า ฮีต 12 หรือจารีตประเพณี 12 ประการ เช่น บุญเดือนยี่ บุญคุณลาน บุญเดือนสาม บุญข้าวจี บุญเดือนสี่ บุญแหวด บุญเดือนห้า บุญสงกรานต์ บุญเดือนหก บุญบั้งไฟ บุญเดือนแปด บุญเข้าพรรษา บุญเดือนสิบ บุญข้าวกระยาสารท บุญเดือนสิบเอ็ด บุญออกพรรษา บุญเดือนสิบสอง บุญกฐิน

4.1 การศึกษา

4.1.1	โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน	10	แห่ง
4.1.2	โรงเรียนมัธยมศึกษา	จำนวน	1	แห่ง
4.1.3	โรงเรียนขยายโอกาส	จำนวน	2	แห่ง
4.1.4	วิทยาลัยเทคนิค	จำนวน	1	แห่ง
4.1.5	ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน	จำนวน	16	แห่ง

4.2 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์ จำนวน 15 แห่ง

4.3 สาธารณสุข

4.3.1 สถานีอนามัยประจำตำบล จำนวน 1 แห่ง

4.3.2 อัตรการมีและใช้ส้วมราดน้ำ ร้อยละ 100

4.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.4.1 ตู้ยามตำรวจ จำนวน 1 แห่ง

4.4.2 อปพร. 2 รุ่น จำนวน 77 แห่ง

4.4.3 ตำรวจหญิง จำนวน 10 แห่ง

4.4.4 หนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ภัย (OTOS) จำนวน 1 รุ่น

5. การบริหารโครงสร้างพื้นฐาน

การคมนาคมระหว่างหมู่บ้านในตำบลหินกอง ส่วนใหญ่เป็นถนนลูกรัง มีถนนคอนกรีตและลาดยางเป็นบางส่วน เส้นทางคมนาคมสายหลัก ดังนี้

5.1 ทางหลวงแผ่นดิน สาย 202 (ร้อยเอ็ด-สุรินทร์ สายเก่า) ผ่านบ้านสองชั้น – บ้านหนองสระ ตำบลหินกอง

5.2 ถนน ร.พ.ช. จากบ้านกู่พระโกนา ตำบลสระคู เชื่อมบ้านดงหมอง - บ้านหนองอีเข็ม เชื่อมตำบลกู่กาสิงห์

5.3 ถนนลาดยางบ้านสองชั้น - บ้านหินกอง ตำบลหินกอง เชื่อมบ้านกู่กาสิงห์ อำเภอเกษตรวิสัย

5.4 ถนน ร.พ.ช. จากบ้านหินกอง – บ้านคัดเค้าเชื่อมบ้านดอนยาง ตำบลสระคู อำเภอสุวรรณภูมิ

5.5 ถนน ร.พ.ช. จากบ้านสองชั้น – บ้านส้มโอง – บ้านสำโรงเหนือ – บ้านโพนควน เชื่อมบ้านโพนขานาง ตำบลนาใหญ่

6. ระบบสาธารณูปโภค

6.1 การโทรคมนาคม ยังไม่มีบริการโทรศัพท์พื้นฐาน มีเฉพาะตู้โทรศัพท์สาธารณะ จำนวน 15 ตู้

6.2 การไฟฟ้า ระบบไฟฟ้าขยายทั่วถึงทั้งตำบล ประชากรมีไฟฟ้าใช้ครบทุกครัวเรือน ทำให้ประชาชนมีสิ่งอำนวยความสะดวก คือ มีเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ เกือบครบทุกครัวเรือน

6.3 ระบบประปา ประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่ได้รับบริการด้านการประปาจาก การประปาหมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่ และอีกบางส่วนยังขาดแคลนน้ำประปาใช้

6.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ ตำบลหินกองมีแหล่งน้ำธรรมชาติหลายแห่งสำหรับใช้ในการ เกษตรและอุปโภคบริโภค ดังนี้

6.4.1 แม่น้ำ ห้วย คลอง จำนวน 6 สาย

6.4.2 บึง หนอง จำนวน 51 แห่ง

6.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

6.5.1 ฝาย จำนวน 4 แห่ง

6.5.2 บ่อน้ำตื้น จำนวน 300 บ่อ

6.5.3 บ่อน้ำโยก จำนวน 23 บ่อ

7. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งเป็นดังนี้

7.1 คณะผู้บริหาร นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยการบริหารงานเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลตลอดจนแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ ซึ่ง คณะผู้บริหารเทศบาลหินกองมี 5 คน

7.2 สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น สภาเทศบาลตำบลหินกอง มี 12 คน

7.3 บุคลากร คือ พนักงานลูกจ้างของเทศบาลตำบลหินกองมี 59 คน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

1. ความหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลหินกอง

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลตำบลหินกอง หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลตำบลหินกอง ที่กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของ เทศบาลตำบลหินกอง ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา อำเภอ

2. ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์และแนวทางในการพัฒนา เป็นการแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการพัฒนาในอนาคต โดยแผนดังกล่าวสอดคล้องกับแผน เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และนโยบายในการพัฒนา ท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการ กำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคตขององค์กร โดยกำหนดสถานะภาพความต้องการและแนวทาง ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย บนพื้นฐานของการรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล อย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับศักยภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน เพื่อให้การดำเนินการ ตามข้อกำหนดต่าง ๆ บรรลุตามเป้าหมาย โดยสามารถแก้ไขปัญหา และสามารถตอบสนองความ ต้องการของชุมชน ครบถ้วนทุกด้าน

4. ขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไว้ ดังนี้

4.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนา ของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย แผนพัฒนา จังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่นและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการ พัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดประชุมประชาคมเพื่อระดมปัญหาและข้อคิดเห็นในการพัฒนา

4.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำร่างแผนพัฒนาให้ สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดแล้ว เสนอคณะกรรมการ พัฒนาเพื่อพิจารณาต่อไป

4.3 สภามอบหมายการบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา ท้องถิ่นหลังจากคณะกรรมการพัฒนาพิจารณาแล้ว

4.4 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสาน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยเฉพาะการประสาน โครงการ/ กิจกรรมที่เกินศักยภาพของท้องถิ่น กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. ประโยชน์ของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหินกอง เป็นการกำหนดทิศทางในการพัฒนา ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2556–2559) ภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาคม เพื่อเป็นทิศทางในการพัฒนา ที่ทำให้การดำรงชีวิตของประชาชนมีความสุข มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้จะบรรลุตาม เป้าหมายได้ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่าย ในการที่จะนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ อย่างมีระบบ อันจะทำให้เกิดประโยชน์ดังนี้

- 5.1 ท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
- 5.2 ท้องถิ่นสามารถจัดสรรและบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5.3 ผู้บริหารบริหารจัดการได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของ ชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5.4 แนวทางพัฒนาเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและ เอกชน และมีชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา
- 5.5 สามารถกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาได้

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลหินกอง

6.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน

แนวทางการพัฒนาดังนี้ ปรับปรุงถนนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบเทศบาล วางท่อระบายน้ำ ซ่อมแซมถนนคอนกรีต ขยายถนนเพื่อการเกษตร และขยายเขตไฟฟ้า/ติดตั้งไฟฟ้า สาธารณะ

6.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ส่งเสริมสนับสนุนสินค้าท้องถิ่น สนับสนุนกลุ่มอาชีพ ภายในเขตเทศบาล ส่งเสริมและฝึกอบรมอาชีพให้แก่ราษฎร ส่งเสริมสินค้า OTOP ภายในเขต เทศบาล และส่งเสริมการดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

6.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านแหล่งน้ำ

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ สร้างและขยายเขตประปาชุมชน สร้างภาชนะกักเก็บน้ำ ขุดลอกแหล่งน้ำไว้ใช้ในการอุปโภค รวมถึงสร้างจิตสำนึกในการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมี ประสิทธิภาพ

6.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสาธารณสุข

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ควบคุม คุ้มครองและป้องกันโรคติดต่อ คุ้มครองต่อต้านยาเสพติด อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับสาธารณสุขแก่ประชาชน และร่วมมือกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ

6.5 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคม

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ส่งเสริมสวัสดิการและการนันทนาการของประชาชน ส่งเสริมความเข้มแข็งชุมชน รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สงเคราะห์ผู้ยากไร้ และผู้พิการ

6.6 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ส่งเสริมการศึกษาด้วยตนเองผ่านทางอินเทอร์เน็ต ส่งเสริมกิจกรรมด้านการศึกษา สนับสนุนทุนการศึกษา มีการเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนวัยเรียน และส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมประเพณีท้องถิ่น

6.7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ ปรับปรุงภูมิทัศน์ตามถนนสายหลักในเขตเทศบาล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการขยะ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ส่งเสริมให้ประชาชนอนุรักษ์ป่าชุมชน และอบรมประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.8 ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการพัฒนาด้านการเมืองและการบริหาร

แนวทางการพัฒนา ดังนี้ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ส่งเสริมให้ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา บริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล และธรรมาภิบาลเลือกตั้งทุกครั้ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เยาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : 70) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ ผลการศึกษา พบว่าประชาชนมีความคิดเห็นด้วยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคม และวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับน้อย โดยสรุปผลการศึกษาครั้งนี้ประชาชน

ในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลาย ๆ ด้านควบคู่กัน ไป โดยเฉพาะการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำ และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน ตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนามากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชน

คุณาวุฒิ ไชยคำภา (2547 : 79) ได้ศึกษา การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมเห็นว่า มีการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตพื้นที่ อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก

สมมาศ โชคชัยวัฒนากร (2549 : 82, 87) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาล ต่อการดำเนินงาน ของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า สมาชิกสภา เทศบาลมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม อยู่ใน ระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการบำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการรักษาและระงับโรคติดต่อ และด้านการส่งเสริมการ พัฒนาสตรี เด็กเยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้านการให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม และด้านการให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง และความคิดเห็นสมาชิกสภาเทศบาล ที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน ต่อการดำเนินของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่มีเพศ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของ เทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

วิสูตร จงชูวณิชย์ (2549 : 75, 79) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาล ตำบลบรบือ ต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ โดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ประชาชนที่มี เพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้ง โดยรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกัน

เด่นดวง สุบุตรดี (2550 : 72) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการ ดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง และเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา และ อาชีพ แตกต่างกันต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม

พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มี เพศ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบลแกดำ อำเภอแกดำ จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

ประมวล เกตรา (2550 : 90) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า การพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชนที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกันต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า คณะกรรมการชุมชนที่มี เพศ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความคิดเห็นโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการชุมชนที่มีอายุแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นต่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด แตกต่างกันอย่างนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

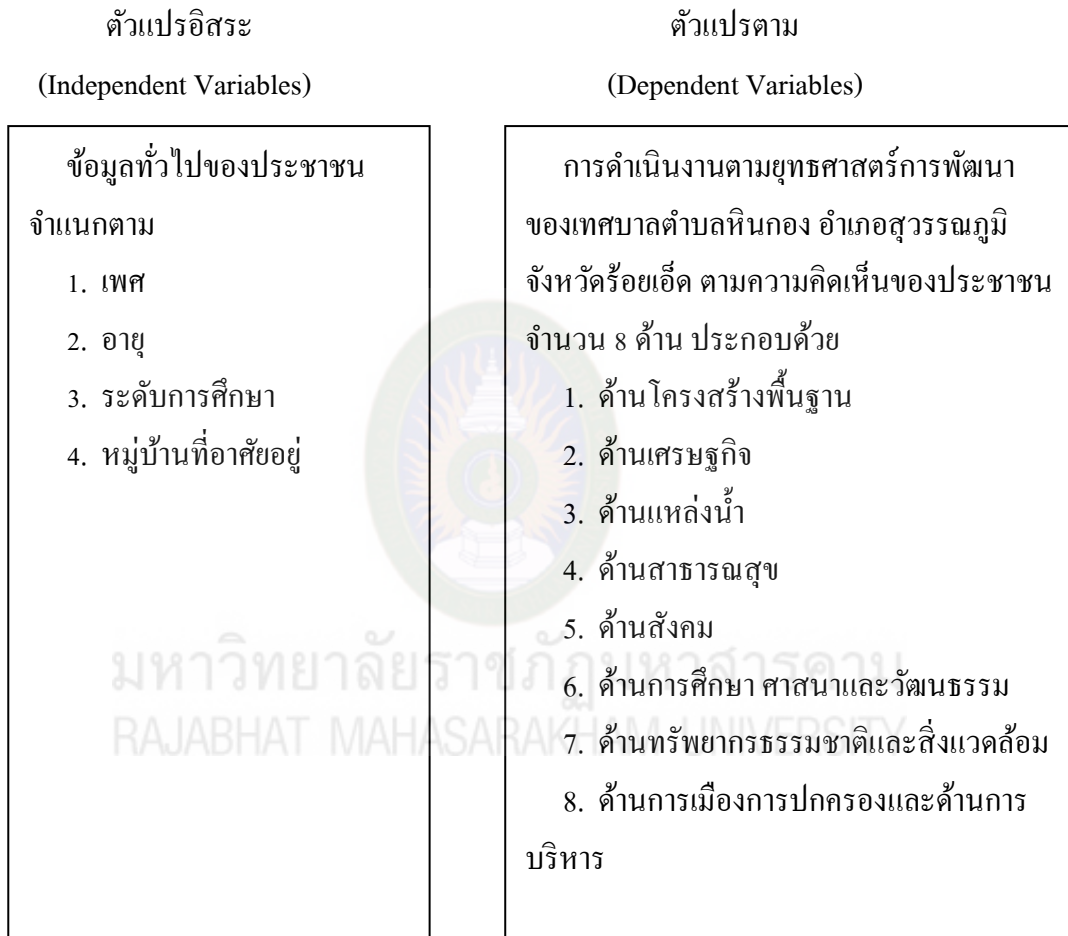
พรรณธิพา สมศรีดา (2550 : 73) ได้ศึกษา ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลที่มีเพศ ระดับการศึกษา และระยะเวลาปฏิบัติงานแตกต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

ยสวดี จันทรวงศ์ (2553 : 76) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสง่า อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชน ต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล โนนสง่า อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

นิติศักดิ์ ปักยา (2554 : 71) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ตามความคิดเห็นของประชาชน ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมอยู่ในระดับพอใช้ และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลเกษตรวิสัย อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด จำแนกตามหมู่บ้านที่อาศัยอยู่ พบว่า โดยรวมไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยจากยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบของเทศบาลตำบลหินกอง อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 8 ด้าน (เทศบาลตำบลหินกอง. 2556 : 13-14) ดังแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย