

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยบูรพา

202)

ด.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 20131



ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะ
มาจากสุขาภิบาล : ศึกษากรณีจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราด

The Management Problems of Subdistrict Municipalities Upgraded
from Sanitation Districts : A Case Study in Rayong,
Chantaburi, and Trat

สุพจน์ บุญวิเศษ

28 พ.ค. 2545

AQ 0067592

เริ่มบริการ
- 4 เม.ย. 2546

153540

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

งบประมาณเงินรายได้คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ปีงบประมาณ 2543

คำนำ

การวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก
สุขาภิบาล ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยน
แปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลว่ามีปัญหาในด้านใดบ้าง วิธีการในการแก้ไขปัญหของผู้บริหาร
เทศบาลตำบล ตลอดจนทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง
ฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกการบริหารงานของเทศบาล และกลุ่มอิทธิพล และ
กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหา อันจะ
นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วน
กลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และนักศึกษาที่เกี่ยวข้อง และในโอกาสนี้ใคร่ขอขอบคุณ หัวหน้าส่วนราชการ
และผู้บริหารเทศบาลตำบลที่กรุณาให้ความร่วมมือและรวมทั้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา
วิจัยครั้งนี้ไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

สุพจน์ บุญวิเศษ

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล วิธีการแก้ปัญหา ทักษะคนที่มีความรู้การบริหารงานของเทศบาลตำบล และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ กับความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติในการบริหารงานของเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ด้วยการใช้เครื่องมือคือ แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม จากผู้บริหารของเทศบาลตำบลรอบพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด รวม 122 ราย แล้วนำมาวิเคราะห์และประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์

ผู้บริหารเทศบาลตำบลที่ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย เป็นเทศมนตรีครึ่งหนึ่ง ที่เหลือเป็นปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรี และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่ถึง 1 ปี จบชั้นมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ สมรสแล้ว และเป็นหัวหน้าครอบครัว อาชีพหลักคือ เกษตรกรรม และค้าขาย กว่า 60% มีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 10,000 - 50,000 บาท ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล คือ ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ การขาดความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมาย ปัญหาด้านโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ขาดความสามัคคีภายในหน่วยงาน ไม่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างแท้จริง ปัญหาด้านการบริหารงานซึ่งอำนาจในการบริหารและพัฒนาในด้านต่างๆ ขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และไม่สามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย

ในส่วนองวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ผู้บริหารงานเทศบาลตำบลได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาใน 3 ด้านไว้ดังนี้ ปัญหาด้านงบประมาณ ควรจัดสรรให้เพียงพอและเหมาะสม จัดทำแผนภาษีและจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ ใช้จ่ายงบประมาณอย่างประหยัดและมีประโยชน์สูงสุด และอบรมให้ความรู้ด้านการจัดการงบประมาณแก่เจ้าหน้าที่ ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร ควรจัดสัมมนาและทัศนศึกษาในหน่วยงานต่างๆ มีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และกำหนดคุณวุฒิของผู้บริหาร ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน ควรจัดให้มีการอบรมให้เข้าใจในหน้าที่และบทบาท ชี้แจงเหตุของปัญหาและปรับความเข้าใจให้มีความสำคัญและสามัคคีต่อกัน และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์

ในประเด็นทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลตำบล พบว่า ผู้บริหารมีทัศนคติในด้านลบมากกว่าด้านบวกต่อระเบียบ ข้อกฎหมาย และนโยบายจากส่วนกลาง โดยมีทัศนคติในด้านลบต่อ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พรบ.เทศบาล 2496 การกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา /ระบบการวางแผนที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระเบียบการใช้จ่ายเงิน การกระจายอำนาจให้เทศบาลของกระทรวงมหาดไทย การจัดทำแผนที่ทะเบียนภาษีและทรัพย์สิน การกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ในส่วนของทัศนคติต่อฐานะทางการเงินการคลัง พบว่า เรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายไม่ใช่ปัญหาหลัก เพราะเทศบาลสามารถหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ ได้ และเห็นว่า การแบ่งสรรรายได้ และการจัดสรรเงินงบประมาณให้เทศบาลมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่อำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ยังไม่เหมาะสม สำหรับทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกการบริหารงานของเทศบาลพบว่า มีทัศนคติในด้านลบต่อระบบและกลไกการทำงานของสำนักปลัดเทศบาล หน่วยจัดเก็บภาษี การทำงานของฝ่ายวิชาการและแผนงานงบประมาณ อัตราค่าจ้างที่มีอยู่พอเพียงต่อการปฏิบัติงานแต่ไม่มีคุณภาพ ศักยภาพและความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงาน ในส่วนของทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ พบว่า ผู้บริหารมีทัศนคติที่เป็นลบ ซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มเหล่านี้ในการบริหารงานเทศบาล สำหรับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการบริหาร ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพก่อนได้รับตำแหน่ง ตำแหน่งในปัจจุบัน อาชีพหลัก รายได้ สถานภาพครอบครัว และการดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งในปัจจุบัน ส่วนตัวแปรนอกนั้น ไม่มีความสัมพันธ์แต่อย่างใด

Abstract

This survey research aimed to study the management problems and the suggested solutions of administrators of municipalities upgraded from sanitation districts, their attitudes toward and factors related to administration. The instrument was a field questionnaire and the data were collected from 122 municipal administrators in Rayong, Chantaburi, and Trat, and then computer-analyzed.

The majority of those answered the questionnaires were male, married, with administrative experience of at least one year, and hold secondary school education, of which half were municipal councilors and the rest were municipal permanent secretaries and majors. Their main careers were agricultural and trading based. Over 60% had an average income between 10,000 – 50,000 baht per month.

The survey revealed the following problems: inadequate budget; lack of understanding and knowledge of administrators particularly on legal affairs; structural problems and the patronage system, which affected municipal management, unity, actual decentralization from the central authority; lack of truly understanding of local government administration in the parts of majors and municipal committee, which rendered lacks of local participation, reliable inspection, and personnel particularly those on legal affairs.

The solutions for the three main problem areas were as follows:

1. That on budget: appropriate budget allocation, having efficient tax mapping and collection, efficient budget spending, and providing personnel training on budget management;
2. That on understanding and knowledge of administrators: provision of seminars and study-tours, consulting and exchange of ideas, creating work manual and specification of administrator's qualification;
3. That of relation with municipal colleagues: having seminar on municipal role and responsibility; identifying and discussion of problems,

acknowledgement of each other and building unity as well as setting unity-building activities.

In the aspect of attitudes towards municipal administration, the study revealed more of negative attitudes towards regulation, legal issues, and policies from central authority, in the areas of municipal authority according to Municipal Act, B.E. 2496, regulating development plan committee, planning system as specified in the annual budget planning, budget spending regulations, and decentralization from the Ministry of Interior, tax and property registration. In terms of attitudes toward municipal financial status, the administrators perceived the imbalance of municipal spending and income as insignificant since substitution income could be sought from other sources. They were found to be satisfied with budget allocation, but dissatisfied with the authority and limitation for income recruitment. The study revealed the negative attitudes toward the working mechanisms and system of permanent secretary offices, tax collection unit, and performance of technical and budget planning units, inefficiency of municipal personnel. Negative attitudes toward the privilege and interest groups, were also revealed in the study. The survey also revealed factors relevant to attitude toward municipal administration, which were educational background, occupation prior to assuming the administrative position, present position, principal career, income, family status, and political position prior to assuming the present position. Other factors were found non-relevant.

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....	
บทคัดย่อภาษาไทย.....	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	
บทที่ 1 บทนำ.....	
ความเป็นมาและที่มาของปัญหา.....	1
ปัญหาในการวิจัย.....	2
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
สมมติฐานการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
นิยามศัพท์.....	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	4
บทที่ 2 ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	
การกระจายอำนาจทางการปกครอง.....	6
หลักและแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น.....	7
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ.....	14
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่.....	14
เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	17
กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.....	19
ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบล.....	22
เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	32
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย.....	
ประชากรที่ศึกษา.....	33
เครื่องมือในการวิจัย.....	33
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	34
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	34
สถิติที่ใช้.....	35

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์.....	
ข้อมูลทั่วไป.....	36
ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเทศบาลตำบล.....	40
ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลตำบล.....	44
วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดของผู้บริหาร.....	61
วิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยต่าง ๆ กับทัศนคติ.....	62
บทที่ 5 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ.....	
สรุปผลการวิจัย.....	73
- สภาพภูมิหลังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล.....	73
- ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล... ..	73
- ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง.....	74
- ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล.....	75
- ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาล.....	75
- ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ.....	76
- การทดสอบสมมติฐาน.....	77
อภิปรายผลการวิจัย.....	77
ข้อเสนอแนะ.....	80
- ข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร.....	80
- ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติงาน.....	81
- ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป.....	83
บรรณานุกรม.....	84
ภาคผนวก.....	87

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและที่มาของปัญหา

เทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล การจัดตั้งท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลจะเป็นไปตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (กรมการปกครอง , 2541 : 47) ปัจจุบันมีเทศบาลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด 149 แห่ง (กรมการปกครอง , 2542 : 32 - 39)

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น แยกออกจากกัน จึงทำให้ท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลที่มีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ทั้งสภาและผู้บริหารท้องถิ่นขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงได้มีการเสนอให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด โดยตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542” อันมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน พนักงาน ลูกจ้างกิจกรรมทั้งหมดที่เป็นของสุขาภิบาลเดิมให้เป็นของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาทั้งหมด รวมทั้งกรรมการสุขาภิบาลเดิมที่มีอยู่ทั้ง 9 คน ที่ได้รับเลือกและดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลจนกว่าจะครบวาระที่เหลืออยู่เดิมของกรรมการสุขาภิบาลนั้นและให้ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้นอีก 3 คน เพื่อให้ครบ 12 คน ตามจำนวนสมาชิกของสภาเทศบาลตำบล แต่มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกรรมการสุขาภิบาลเดิมมีเหลืออยู่ไม่เกิน 180 วัน

จากมาตรา 4 วรรคที่ 1 ของพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดไว้ว่า “ ให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” (กรมการปกครอง, 2541 : 143) ทำให้สุขาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงทั้งหมด มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเหมือนกับ

เทศบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แต่การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นการจัดตั้งขึ้นตามความพร้อมของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย สภาพพื้นที่ ประชากร บุคลากรและรายได้ ส่วนการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้รูปแบบขององค์กรสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้เปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากความพร้อมของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีเทศบาลเปลี่ยนแปลงฐานะมาทั้งหมด 980 แห่ง จากการเปลี่ยนแปลงที่เร่งรีบตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญในมาตรา 334 ที่กำหนดให้ต้องมีการดำเนินการให้เกิดผลตามมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ ภายในสิบปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น จึงทำให้เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพของความไม่พร้อมในทุก ๆ ด้าน แต่เทศบาลก็ต้องดำเนินการบริหารงานเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การให้บริการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขและความเจริญของท้องถิ่น

ดังนั้น ในการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการทราบว่ามิปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ตลอดจนข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลดังกล่าว โดยจะศึกษากรณีจังหวัดระยอง จันทบุรี และตราดเพราะเป็นจังหวัดในเขตอุตสาหกรรมและเขตชายแดน ซึ่งเป็นพื้นที่มีสภาพติดกับชายทะเลและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญ อีกทั้งเป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองที่น่าศึกษาวิจัย

ปัญหาในการวิจัย

1. เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ประสบกับปัญหาในการบริหารงานอย่างไรบ้าง
2. ผู้บริหารมีทัศนคติต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง ฐานะการเงินการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารงาน รวมทั้งกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์อย่างไรบ้าง
3. ผู้บริหารมีข้อเสนอแนะที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก สุขาภิบาล
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหาร ที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วน กลาง, ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล, กลไกในการบริหารงานของเทศบาล, กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่ เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล
4. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับทัศนคติในการบริหารงาน เทศบาลตำบล

สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันด้วย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา (Scope of Study) ไว้ดังนี้

1. เนื้อหาหรือตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ข้อมูลทั่วไป ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบ ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล วิธีการแก้ไข ผลของการแก้ไขและทัศนคติที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมาย นโยบายจากส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาลรวมทั้งกลไกในการ บริหารงาน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ
2. ประชากรที่ศึกษา มี 3 ประเภท ได้แก่
 - 2.1 นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน
 - 2.2 เทศมนตรีเทศบาลตำบล จำนวน 62 คน
 - 2.3 ปลัดเทศบาลตำบล จำนวน 30 คน
 รวมประชากรที่ศึกษาทั้งสิ้น 122 คน
3. สถานที่ทำการศึกษาวิจัย ครอบคลุมพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดระยอง จังหวัด จันทบุรี และจังหวัดตราด
4. ระยะเวลาที่ทำการศึกษาวิจัยรวม 2 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2542 - 2543

นิยามศัพท์

เทศบาล คือ สุขาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

การบริหารงานของเทศบาล คือ การบริหารงานตามระบบการจัดการในเทศบาลในโครงสร้างขององค์กร งบประมาณ ความรู้ความเข้าใจของนักบริหาร ความสัมพันธ์ในการทำงาน อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ การวางแผนตามกฎระเบียบ ระบบสาธารณูปโภค การจัดทำแผนภาษี, การนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

ผู้บริหารงานเทศบาล คือ ผู้ที่มีบทบาทและมีอำนาจในการตัดสินใจในการปกครองงานของเทศบาลตำบล ซึ่งในที่นี้ได้แก่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล เทศมนตรีเทศบาลตำบล และ ปลัดเทศบาลตำบล

ปัญหาการบริหาร คือ ข้อที่ขัดข้อง หรือข้อที่สงสัย หรือสิ่งที่ขัดขวางการบริหารงานของเทศบาลตำบลไม่ให้เกิดผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ ปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ และปัญหาด้านความสัมพันธ์ของกรรมการ เป็นต้น

ปัจจัย คือ เหตุหรือสาเหตุให้เกิดผล ซึ่งในที่นี้ได้แก่ อายุ การศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง สถานภาพ รายได้ สถานภาพในสังคม และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งรวมทั้งตำแหน่งก่อนหน้า

ทัศนคติในการบริหารงาน คือ การแสดงออกหรือการแสดงความคิดเห็น หรือความรู้สึกนึกคิดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ได้รับผลกระทบมาจากความรู้ ประสบการณ์ หรือการได้สัมผัสมาแล้ว จึงแสดงออกมา ซึ่งการแสดงออกถึงความคิดเห็นนั้น อาจเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารงานเทศบาลรวมทั้งทัศนคติต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงในการบริหารงานเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล
2. ช่วยให้ทราบถึงวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดของคณะผู้บริหารงานเทศบาลตำบล
3. นำข้อเสนอแนะจากการวิจัยเรื่องนี้ ไปแก้ปัญหาและการป้องกันปัญหาในการบริหารงานเทศบาลตำบล ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อไป
4. นำผลการวิจัยไปเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงการบริหารงานเทศบาลตำบลของจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด รวมทั้งจังหวัดอื่น ๆ ด้วย โดยการ

- จัดให้มีการประชุมสัมมนา
- เมื่อมีการอบรมในเรื่องต่าง ๆ ก็นำผลงานวิจัยเรื่องนี้ไปเผยแพร่ด้วย ซึ่งอาจใช้

เวลา ประมาณ 1 ชั่วโมง

- เผยแพร่ผลงานวิจัยทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น เอกสารย่อ แผ่นพับ วิทยุ

โทรทัศน์ และรูปแบบอื่น ๆ

5. นำผลการวิจัยเสนอ ผู้บริหารหรือนักการเมือง เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ กำหนดเป็นนโยบาย หรือแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ซึ่งถือว่าเป็นรากเหง้าของการปกครองตามที่เราเห็นสมควรต่อไป

6. เป็นแนวทางช่วยให้มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ได้ สะดวก รวดเร็ว ยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก
สุขาภิบาล “ นี้ มีแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization)
2. หลักและแนวคิดในการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government)
3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ (Role Theory)
5. เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
7. ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบล (เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล)

1. การกระจายอำนาจทางการปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจ มีการเข้าใจไปได้หลายนัย และอาจมีลักษณะแตกต่างกันในรายละเอียดหลายประการ

A.H. Hanson (อ้างใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 4) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนความรับผิดชอบ (devolution) บางอย่างของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรในระดับต่ำลงไป ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกมาโดยประชาชนในเขตหนึ่ง....ความรับผิดชอบและอำนาจขององค์กรนี้ได้มาโดยวิธีการต่างๆ กัน คือโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐบาลกลาง กฎกระทรวงและโดยสัญญา (contract) ที่รัฐบาลกลางทำกับรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

การกระจายอำนาจตามลักษณะนี้ เป็นการกระจายอำนาจด้านประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรที่มีการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตทางภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่ง ประชาชนท้องถิ่นหนึ่งไม่ว่าจะมีอาชีพโดยอ้อมมีสิทธิรับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์กรเพื่อใช้อำนาจตามนัยของการกระจายอำนาจแบบนี้ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่นแบบต่างๆ ส่วนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อองค์กรแต่ละแห่งอาจมีมากน้อยแตกต่างกัน

ต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลาง ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองที่แตกต่างกันออกไป

Arthur Mass (อ้างใน ชวงศ์ ฉายะบุตร 2539 : 5) กล่าวถึงการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อหน่วยงานใหญ่กับหน่วยงานย่อย ซึ่งแต่ละหน่วยย่อมมีลักษณะแตกต่างกันและการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองดังกล่าวย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล วิทยาการและในการจัดการซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานส่วนกลางจะมอบอำนาจและความรับผิดชอบบางอย่างให้แก่หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น แต่จะสงวนอำนาจและความรับผิดชอบบางอย่างไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อจะรักษาเอกภาพแห่งรัฐ และระบบการบริหารของรัฐเอาไว้ รวมทั้งรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจให้มั่นคง ซึ่งวิธีการมอบอำนาจต้องกระทำอย่างพอดี มิให้หละหลวมหรือรัดแน่นมากเกินไป

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารนั้นสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ทาง คือ

- ในด้านของการแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในทางการบริหาร โดยมีหน่วยงานในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบต่อสภาพเขตแดนทางภูมิศาสตร์ แต่โดยทั่วไปแล้วส่วนกลางจะเข้ามาวางรูปแบบ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานพร้อมกับมอบหน้าที่ (Delegation)

- ในด้านของการมอบอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นการมอบอำนาจแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ให้สามารถจัดการวางรูปแบบทั้งในด้านการปกครองและด้านการบริหาร โดยหน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจการตัดสินใจตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่สภาพแวดล้อมในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

สรุปแล้ว การกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารนั้น หมายถึง การจัดแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นระดับสูงไปยังส่วนท้องถิ่นอันเป็นระดับต่ำ เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจอย่างอิสระในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติงานภายในขอบเขตของตนอย่างเต็มที่

2. หลักและแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government)

ในระบบการปกครองของทุกประเทศล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงในประเทศและประชาชนในประเทศมีความสุข แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางของประเทศเพื่อความสะดวก เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้างขวาง พลเมืองยังน้อยและกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังไม่มากมายนัก

ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบมีมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อาจสนองการบริการและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้สามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็วและตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลกลางพอที่จะสามารถสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้ ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลกลางยังคงต้องเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง อาทิ ในด้านนโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดในการจัดการปกครององค์กรท้องถิ่นนั้นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีความอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร สิทธิมีเสียง ดำเนินการปกครองกันเองอันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีความเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการบริหาร ซึ่งตนเองได้เลือกตั้งเกิดความรับผิดชอบและความหวงแหนต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้องซึ่งเป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นเป็นรูปธรรมก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุดซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการการเมือง การปกครอง และการบริหารในท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำในท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไปและเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นิยามหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายแต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็ที่สำนวน และรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณา ได้ดังนี้

Daniel Wit (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 10) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วน ในการบริหารงานท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองท้องถิ่นมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็น รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

William V Holloway (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

John J. Clark (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและได้รับความดูแลจากรัฐบาลกลาง

Harris G. Mongtagu (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ ปลอดภัยจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยบทอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ ไม่ได้กลายเป็นอิสระใหม่แต่อย่างใด

William A. Robson (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถแยกแยะหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญดังนี้

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็นการปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอย่างแท้จริง หากมีอำนาจน้อยเกินไปก็อาจจะปฏิบัติหน้าที่ไม่สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยนั่นเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลกลาง อำนาจของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลกลางในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

3.1 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิจะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้จักปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนอย่างแท้จริง องค์กรปกครองท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้แก่ชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงินตัวบุคคลตลอดถึงเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียวย่อมจะไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและถ้าสำนักงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างกันไปด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์กรท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการท้องถิ่นทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ กันนี้ มีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

1. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 22) ให้ความหมายไว้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น จะมีความเข้ม

แข็งแกร่งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

1.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่ จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีเนื้อที่ประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

1.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ

2. หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนและท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดหน้าที่ที่องค์กรท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ ควรคำนึงถึงหลักการต่อไปนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร , 2526 : 35)

2.1 การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2.2 การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

2.3 หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือนโยบาย ซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาหรือการรักษาพยาบาล เป็นต้น

จากหลักการข้างต้นประกอบกับการพิจารณาจากการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางประเทศ ซึ่งมีดังนี้

1. เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (Environmental Service Convenience or Communal Service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนภาวะธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น หน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นที่จะเข้ามาขอรับบริการจึงควรที่จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (Protective Service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3. งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบร่วมกับทางรัฐบาลกลาง เพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่นเพื่อบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดดนตรีสำหรับประชาชนในสวนสาธารณะหรือจัดการห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

4. งานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Service) งานประเภทนี้ถือเป็นการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาอนุบาลหรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี้เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้ ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้องค์กรท้องถิ่นรับไปดำเนินการกระทำนั้นได้ใน 2 ลักษณะคือ

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาล มีหน้าที่แบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและเลือกกระทำได้

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

ในการศึกษาแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ ได้มีผู้สนใจและทำการศึกษาไว้มาก ในที่นี้รวบรวมความหมายและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องมาอธิบายโดยสังเขปดังนี้

Bloon S. Benjamin (1956. p 89-96) ได้อธิบายความหมายของความรู้ความเข้าใจไว้ว่า “ความรู้” หมายถึง พฤติกรรมและสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเน้นการจำ ไม่ว่าจะเป็นการระลึกถึงหรือระลึกได้ เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากการเรียนรู้โดยเริ่มต้นจากการรวบรวมสาระต่าง ๆ เหล่านี้ จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ขั้นที่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นต่อไป โดยความรู้นี้อาจแยกออกเป็นความรู้เฉพาะสื่อ ความรู้ในเรื่องระเบียบการและความรู้เรื่องสากลเป็นต้น ส่วนความเข้าใจนั้น หมายถึง ความสามารถทางปัญญาและทักษะ อันได้แก่

1. ความสามารถที่จะให้ความหมายของคำ (การแปล)
 2. ความสามารถในการเข้าใจความหมายของการคิด (การตีความ)
 3. ความสามารถในการคาดคะเนถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้จากการกระทำ (การประเมินค่า)
- ดังนั้น บุคคลจะมีความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องมีองค์ประกอบทั้ง 3 นี้

Milton J. Rosenberg และ **Carl I. Hovland** อธิบายว่า ความเข้าใจ ได้แก่ ความเชื่อหรือความนึกคิด (Concept) หรือการสำนึก (Conception) ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นไปได้ทั้งภาคดีและไม่ดี ความรู้ความเข้าใจนี้เป็นสิ่งที่ถ่ายทอดจากกลุ่มสังคมมาสู่ตัวบุคคล เช่น ถ้ามีผู้สอนให้บุคคลเข้าใจและรู้ว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยคืออะไร ผู้นั้นก็อาจเกิดทัศนคติที่ดีต่อการปกครองประชาธิปไตยได้

4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่

ในสังคมของมนุษย์เราต้องอยู่ร่วมกันแล้วต้องติดต่อหรือปะทะสังสรรค์ (Interaction) ตลอดเวลานั้น แต่ละคนย่อมเป็นสมาชิกของกลุ่มคนหลายๆ กลุ่มซึ่งมีสถานภาพหรือตำแหน่ง (Status) ต่างๆ กันโดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขึ้นแต่ละตำแหน่งไว้ในระดับที่แตกต่างกัน เมื่อทุกคนเรียนรู้บทบาทหน้าที่และปฏิบัติตามบทบาทของเขาแล้ว สังคมมนุษย์จะมีการอยู่ร่วมกันไปด้วยความผสมกลมกลืนและมีระเบียบเรียบร้อยไม่สับสนวุ่นวาย บทบาทของคนในสังคมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากมีนักวิชาการผู้ศึกษาวิจัยทั้งไทยและต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของ “บทบาท” ในลักษณะใกล้เคียงกัน ได้แก่

Ralph Linton (อ้างถึง ในสุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 18) เป็นนักมนุษยวิทยาคนแรกที่ใช้แนวคิดในเรื่องฐานะตำแหน่ง (Status) และบทบาท (Role) ของฐานะตำแหน่งนั้น Linton ถือว่าสังคมตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติตอบโต้ของคนในสังคมนั้น (Reciprocal Behavior) ถ้าหาก

คนไม่มีการกระทำตอบโต้แล้ว แนวความคิดในเรื่องฐานะตำแหน่งและบทบาท หน้าที่จะไม่เกิดขึ้น Linton เห็นว่าฐานะตำแหน่งเป็นนามธรรม ซึ่งหมายถึง “ตำแหน่ง” ต่างๆ ที่มีอยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (a particular pattern) ซึ่งเป็นเครื่องกำหนดบทบาทหน้าที่ตำแหน่งนั้นๆ ว่าจะมีการกิริยาหน้าที่อย่างไร ฉะนั้นตำแหน่งจึงเป็นสิ่งที่คู่กับบทบาท นอกจากนั้น Linton ยังได้จำแนกชนิดฐานะตำแหน่งออกเป็น 2 ชนิด

1. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยกำเนิด (Ascribed Status)
2. ฐานะตำแหน่งที่ได้มาโดยการกระทำ (Achieved Status)

มาวิน อี. ฮอว์ และ ฟิลลิป อาร์ คอสแดนโซ (อ้างถึง ในสุริยา หาญไพบุลย์ 2541 : 19) กล่าวถึงบทบาทว่า เป็นสิ่งที่เกี่ยวกับหน้าที่ในการปฏิบัติของบุคคล เมื่ออยู่ในลักษณะหรือสถานการณ์สังคมหนึ่งๆ

สุรพล พุดคำ กล่าวว่บทบาทหน้าที่เป็นของคู่กัน ซึ่งกำหนดควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นๆ จะได้รับบทบาทเป็นเงื่อนไขที่บุคคลดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องทำตามทั้งสิทธิต่างๆ ที่จะได้รับมาพร้อมตำแหน่ง ซึ่งก็เป็นสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องไปเกี่ยวกับผู้อื่น

หุบ จิตพิทักษ์ กล่าวถึง การศึกษาบทบาทเพื่อให้เข้าใจถึงความขัดแย้งทางบรรทัดฐานของสังคมและสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ทางสังคม จึงควรทำความเข้าใจบทบาท 3 ประการคือ

1. ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความรู้ความเข้าใจ 2 ประการ คือ ประการแรก ด้านการเร้าจากการติดต่อเกี่ยวข้องของบุคคลกับพฤติกรรมปกติของบุคคลอื่น ประการที่สอง ในด้านการตอบสนองของแนวโน้มของการแสดงออก

2. การรับรู้ในบทบาท (Role Perception) บทบาทแต่ละบทมีความสัมพันธ์กันในระดับสังคม การกระทำตามบทบาทนั้นอยู่กับความเข้าใจของปัจเจกบุคคลการแปลความหมายรวมทั้งคุณสมบัติส่วนตัวบุคคล สิ่งเหล่านี้กำหนดให้บุคคลรับรู้หรือแสดงบทบาทแตกต่างกันออกไปตามลักษณะอุปนิสัย ความคิด ความรู้ มูลเหตุจูงใจประสบการณ์เดิม การอบรม การฝึกฝน ความพึงพอใจ ตลอดจนรวมถึงสภาพทางกายจิตใจของบุคคลที่ดำเนินบทบาทนั้น

3. การขัดแย้งในบทบาท (Role Conflict) บุคคลที่มีสถานภาพมากกว่าหนึ่งสถานภาพในสถานหนึ่งๆ บทบาทของเขาที่จะต้องกระทำ จึงมีมากกว่าหนึ่งบทบาทซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากสำหรับเขาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททั้งหลายนั้นขัดแย้งกัน บุคคลประสบกับความลำบากใจที่จะต้องกระทำหรือตัดสินใจแสดงบทบาทหนึ่งได้ไม่ราบรื่นนัก

พัทธา สายหู (2516, 58-63) ได้อธิบายว่า บทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงเรื่องนั้นๆ เป็นอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลยในความหมายเช่นนี้ บทบาทก็คือการกระทำต่างๆ ที่ “บท” กำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ใน “บท” นั้นเมื่อบุคคลได้แสดงบทบาทตนเป็นอย่างไรและควรมีพฤติกรรมอย่างไรแล้วนั้นตัวกำหนดที่มีความสำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้บทบาทของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันคือเพศของผู้แสดงบทบาท

ทิตยา สุวรรณชฎ เปรียบเทียบ “บทบาท” และ “ตำแหน่ง” เปรียบได้เสมือนหนึ่งเหรียญสองด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็น “ตำแหน่ง” คือ เป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่แต่อีกด้านหนึ่งเป็น “บทบาท” คือ เป็นการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่นั้น

นอกจากนี้ ทิตยา สุวรรณชฎ ได้รวบรวมแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทและทัศนะของนักวิชาการและนักทฤษฎีในศาสตร์ต่างๆ พอสรุปได้ว่า

ในทัศนะนักมนุษยวิทยา นักสังคมวิทยา และนักจิตวิทยาสังคม ดังกล่าวข้างต้น ทิตยา สุวรรณชฎ ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวตนจะเข้าไปแสดง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought – to – role) ประจำอยู่ในตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้นๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงตำแหน่งและบทบาทนั้น ได้มาจากการอบรมขัดเกลา (Socialization) ในสังคมนั้นๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่นๆ เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคคลของผู้อื่นที่เข้าร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดจากการติดต่อทางสังคม

ชินสุข ฤกษ์งาม (2537 : 8) สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทว่า หมายถึงแบบแผนของการกระทำของพฤติกรรมของบุคคลในสังคม โดยมีแบบแผนของพฤติกรรมนั้นขึ้นอยู่กับสถาน ขนบธรรมเนียม ประเพณีของสังคม และเป็นไปตามที่สังคมคาดหวัง

อารีย์ จรรยาชัยเลิศ (2533 : 16) สรุปคำว่า “บทบาท” หมายถึง แบบแผนหรือการกระทำต่างๆ ของบุคคลที่สังคมคาดหวังหรือให้กระทำ โดยมีความเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะและตำแหน่งทางสังคมของบุคคลนั้นและเกี่ยวข้องกับปทัสถาน (Norm)

ขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมต่างๆ ซึ่งเป็นตัวกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ (2520 : 46) ให้ความหมายไว้ว่าบทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่างๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดๆ อย่างไรก็ตามแล้วบุคคลในสถานภาพนั้นๆ จะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป บทบาท เป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนที่บุคคลจะเข้าไปครองและแสดงตามบทบาทนั้นไปตามสิทธิ อำนาจหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งในทางสังคม โดยมีทั้งบทบาทที่ควรจะเป็น บทบาทที่เป็นจริง บทบาทที่มีความสัมพันธ์กับตำแหน่งที่ไม่อาจแยกจากกันได้ โดยที่ทั้งบทบาทหรืออำนาจหน้าที่และตำแหน่งจะต้องอยู่คู่กันดังเหรียญที่มีสองด้าน

5. เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โธมัส วัตนาพร ศึกษาถึงการเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นในเทศบาลแห่งหนึ่งทางภาคเหนือ พบว่า กลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ นั้น เป็นกลุ่มการเมืองแบบผู้อุปถัมภ์ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องให้พรรคการเมืองเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองระดับนี้

กิตติ ประทุมแก้ว (2529:157) ศึกษาเรื่องความสำนึกทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาล พบว่า ประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่รวมทั้งสภาพการณ์ทางการเมืองต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลค่อนข้างต่ำ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปในลักษณะของผู้สังเกตการณ์วงนอก

ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์ (2524 : 143) ศึกษาถึงสมรรถนะขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล พบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ คือ เทศบาลและสุขาภิบาล ยังไม่มีศักยภาพในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยที่สำคัญสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการคลัง บุคลากร และการบริหาร

สมพร ไกรฤทธิ (2524 : 121-123) ศึกษาถึงบทบาทบางประการของประชาชนในจังหวัดนครปฐมต่อกระบวนการทางการเมือง สรุปได้ว่าสุขาภิบาลยังไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาลไม่อุทิศเวลาให้กับงานสุขาภิบาล

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2529 : 130-144) ศึกษาถึง “สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเองปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล” ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เช่น จำนวนคณะกรรมการรายได้ที่ยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้น มิได้ส่งผลใดๆ เท่าที่ควรต่อสุขาภิบาลและได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงในด้านอื่นๆ ด้วยคือ

1. ที่ตั้งสำนักสุขาภิบาลจะต้องมีสำนักเป็นของตนเอง
2. การจัดโครงสร้างองค์การ รูปแบบและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนของสุขาภิบาล
3. การปรับปรุงรายได้ของสุขาภิบาลให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยการปรับปรุงภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ
4. การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลโดยคำนึงถึงความจริงและมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลและเทศบาลที่สอดคล้องกัน

ศานิตย์ นาคสุขศรี (2535 : 19) ได้ทำวิจัยเรื่อง “ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการสุขาภิบาลต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสุขาภิบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการสุขาภิบาลในจังหวัดนนทบุรี “ ซึ่งตัวแปรอิสระ คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพ และ สถานภาพการสมรส ตัวแปรตาม คือ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาล พบว่า มีเพียงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพสมรสกับความรู้ความเข้าใจในการควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลเท่านั้น ส่วนตัวแปรอื่นไม่พบความสัมพันธ์แต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังได้นำผลงานวิจัยของ พรชัย เทพปัญญา และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ เรื่อง การสำรวจและประเมินเจตคติ ความรู้และการปฏิบัติของราชการฝ่ายปกครองต่อการปกครองท้องถิ่น มาสรุปได้ว่า เจตคติ ความรู้ และการปฏิบัติหน้าที่ของราชการฝ่ายปกครองไม่เอื้อต่อการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เต็มรูปแบบจึงยังไม่เป็นไปได้ง่ายๆ อย่างแน่นอน อันสอดคล้องกับความคิดของ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ในบทความ Local Government in Thailand : An Analysis of Its Problem and Training Need Recommendation ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเปรียบได้กับโรงเรียนเตรียม (Embryonic Stage) เท่านั้นหรืออยู่ในขั้นก่อรูปร่างเป็นตัวในรังไข่เท่านั้น ดังนั้นโอกาสที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาท้องถิ่นคงต้องเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความพยายาม ความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายอย่างมาก (อ้างในศานิตย์ นาคสุขศรี 2535 : 25)

6. กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดให้มีหน่วยบริหารราชการท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจโดยฝ่ายบริหาร ที่จะให้ท้องถิ่นได้มีการบริหาร การจัดการด้วยตนเอง โดยมอบอำนาจบางส่วนให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ การกำหนดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นจะให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีบทบัญญัติไว้ สำหรับองค์กรการปกครองท้องถิ่นของไทยก็เช่นเดียวกันกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติไว้ในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) ดังนี้

หมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการ (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวาระหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวาระหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวาระสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวาระหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

7. ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบล (เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล)

แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น ได้ริเริ่มเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ทรงมีแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนท้องถิ่นนั้น พระองค์ทรงเห็นว่า บ้านเมืองยังไม่เจริญเพราะพลเมืองส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา ต้องค่อยๆ ดำเนินไปที่ละขั้นจน ประชาชนมีความรู้พอที่จะปกครองท้องถิ่นของตนเองได้ก่อน อีกประการหนึ่งพระองค์ทรงเป็นห่วงใยในสุขอนามัยและความเป็นอยู่ของราษฎร จึงทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรก โดยได้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2441)

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครมีปรากฏในพระราชกำหนดนั้นว่า

“การสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้จะได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานสุขาภิบาลขึ้นอยู่ในบังคับคดีของเสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับให้ได้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบางอย่างขึ้นในทันทีเพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยวข้องในทางโรคภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้ดำริทำข้อบังคับและทำการต่างๆ ตามสมัยตามคราวอันสมควรแก่การรักษาความสะอาด ป้องกันไม่ให้เกิดโรคภัยกับทั้งได้ให้ระเบียบเรียบร้อยและงดงามให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอดแขวงพระนคร “

แต่สุขาภิบาลนี้ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะผู้บริหารมาจากข้าราชการประจำทั้งสิ้น คือ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ แม้ว่าจะยังไม่มี การเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารตามหลักการของ Local Self Government แต่ก็ เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นในสมัยต่อมา ซึ่งต่อมารัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ซึ่งเป็นการจัดตั้งในหัวเมืองครั้งแรก โดยมีวัตถุประสงค์ในการทะนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง จุดโคม ให้ความสว่างในเวลากลางคืนและจัดหาเก็บกวาดขยะมูลฝอย

การบริหารของสุขาภิบาลท่าฉลอม มีคณะกรรมการคณะหนึ่งรับผิดชอบประกอบด้วยกำนันตำบลบ้านตลาดท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านเป็นรองหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการ นอกจากนี้พระองค์ทรงโปรดเกล้าพระราชทานให้นำเงินภาษีโรงเรือนมาให้ทะนุบำรุงท้องที่ในเขตสุขาภิบาลด้วย

หลังจากได้จัดรูปเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลได้ 2 ปี เป็นที่ประจักษ์ว่าราษฎรได้รับประโยชน์เป็นอันมากจึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ออกกฎหมายมหาดไทยลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 126 (พ. ศ. 2450) ให้อำนาจหน้าที่แก่สุขาภิบาลท่าฉลอม ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนอาจถูกปรับและจำคุก ตลอดจนต้องชดใช้ค่าเสียหายตามราคาอีก โจทย์หนึ่งด้วย

เนื่องจากการบริหารงานของสุขาภิบาลท่าฉลอม เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเป็นอันมาก ที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นใกล้เคียงและจังหวัดอื่นๆ นิยมชมชอบใคร่ตั้งสุขาภิบาลขึ้นบ้างจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ รักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัยให้สะดวกยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 แบ่งสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ

1. สุขาภิบาลสำหรับหัวเมืองจัดตั้งในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งหัวเมือง
2. สุขาภิบาลสำหรับตำบลจัดตั้งในท้องที่ตำบลซึ่งประชาชนหนาแน่น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2458 ได้มีการประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ตามประกาศลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2458 วางระเบียบการจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลสำหรับท้องถิ่น

การจัดตั้งสุขาภิบาลนี้ จะเห็นได้ว่ายังมีได้ใช้วิธีการเลือกตั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลใช้ข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น ต่อมาในปี พ. ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล จัดการระเบียบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จึงได้เปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง (สุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถิ่น 6 แห่ง) เป็นรูปเทศบาล จากนั้นสุขาภิบาลก็หยุดชะงักไปเกือบ 20 ปี จน พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่งซึ่งได้ใช้มาจนทุกวันนี้

สุขาภิบาล

ปัจจุบันในการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 การจัดตั้งสุขาภิบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ฝึกการปกครองตนเองร่วมกับทางราชการ โดยเน้นหน้าที่ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการไม่ยุ่งยาก การให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก ป้องกันและระงับโรคติดต่อ และส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมเป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการเตรียมท้องถิ่นให้พร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป

352.14 09593

153540

๘๘๒๖ ๗

๐๙.๒

ตามพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดไว้ว่า การจัดตั้งเปลี่ยนแปลงเขตหรือยุบสุขภาพิบาล ให้ทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้นำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาและกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขภาพิบาลไว้ในหนังสือที่ มท 0413/ว 179 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2528 ดังนี้

1. ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
2. ท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้าน ที่มีใช้ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริง ในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป โดย ไม่รวมเงินอุดหนุน
3. พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีสำนักผังเมืองเห็นว่า มีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง
4. ประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
5. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น

การบริหารกิจการสุขภาพิบาล กระทำในรูปคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติสุขภาพิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 รูปแบบโครงสร้างของคณะกรรมการสุขภาพิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขภาพิบาลดังกล่าว จะประกอบไปด้วย (อ้างในบุญยรงค์ นิลวงศ์ 2522 : 241)

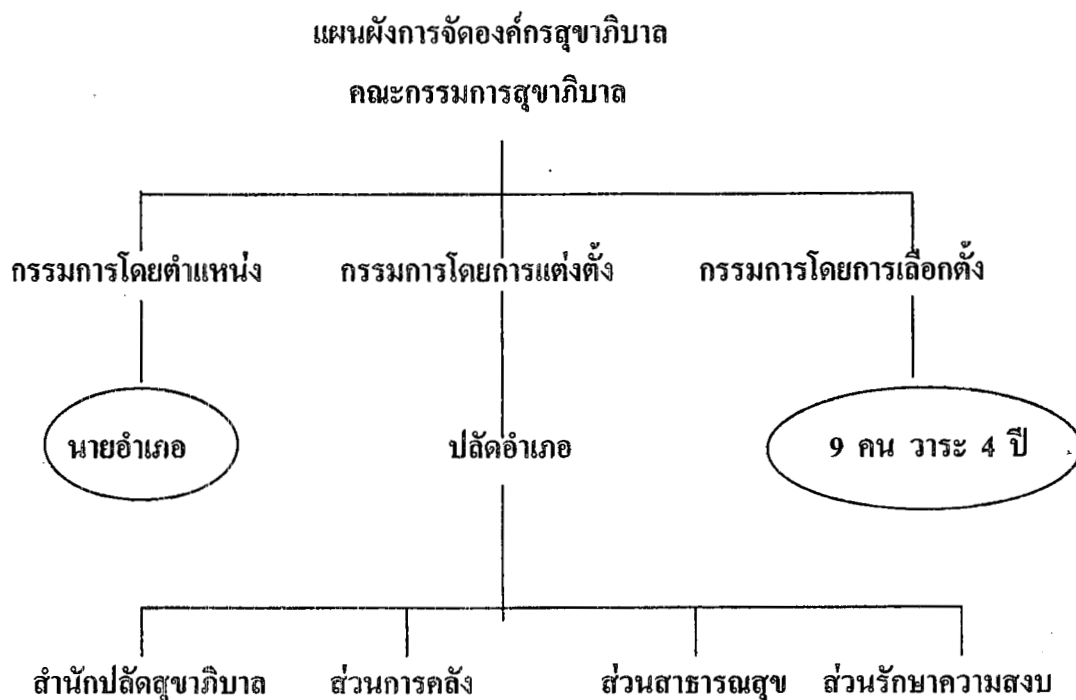
1. กรรมการสุขภาพิบาลโดยตำแหน่งคือ

1.1 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขภาพิบาลนั้นตั้งอยู่ เป็นกรรมการสุขภาพิบาลโดยตำแหน่งและให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขภาพิบาลนั้นด้วย เว้นแต่ สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานสุขภาพิบาลได้เองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนั้น พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขภาพิบาล ประธานกรรมการสุขภาพิบาล โดยให้เลือกประธานกรรมการสุขภาพิบาลที่มาจากการเลือกตั้งภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่นั้นพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขภาพิบาลที่ได้รับเลือกนี้อยู่ในตำแหน่งที่ได้เท่ากับวาระของกรรมการสุขภาพิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

1.2 กำหนดแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขภาพิบาล เป็นกรรมการสุขภาพิบาลโดยตำแหน่ง

2. กรรมการสุขภาพิบาลโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวน 1 คน

3. กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกขึ้นจำนวน 9 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี



อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นพอจะแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้กำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครอง สุขาภิบาลนับเป็นสถาบันการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นที่สำคัญระดับหนึ่ง ดังนั้นสุขาภิบาลจึงมีหน้าที่ทางการเมืองด้วย เช่น การให้ความรู้ทางการเมืองการปกครองให้ประชาชน เพื่อทราบปัญหาของท้องถิ่น และชักจูงให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง และนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

นับแต่ได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้โดยมีบทบัญญัติในหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290 กำหนดให้สมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา มาจากการเลือกตั้งเป็นผลทำให้หน่วย

บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาล ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการปกครอง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการ เพื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นตามศักยภาพของท้องถิ่น อันเป็นเจตนารมณ์ในการพัฒนาทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 ผลของพระราชบัญญัตินี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 981 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล โดยมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อน เป็นสมาชิกเทศบาลตำบล และให้โอนกิจการหรือทรัพย์สินที่มีอยู่เดิม เป็นทรัพย์สินของเทศบาลตำบลด้วยการเปลี่ยนแปลงของฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงของฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดเทศบาลตำบล ดังนี้

สุขาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล

หน่วยการปกครองท้องถิ่น		พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงของฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542	มีผลบังคับเมื่อ
สุขาภิบาล	จำนวน		
ทั่วประเทศ	981	981 แห่ง	24 พ.ค. 2542
จังหวัดระยอง, จันทบุรี, ตราด	34	12 แห่ง	24 พ.ค. 2542

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก. ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542

จากการเปลี่ยนแปลงของฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงของฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทย “ยุคิบทบาทลง” เปลี่ยนเป็นหน่วยการปกครองในรูปแบบของเทศบาลตำบล ซึ่งประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารการจัดการและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นอันเป็นตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองและสอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

เทศบาล

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ทรงริเริ่มการปกครองตนเองตามแบบเทศบาลขึ้นในพระราชวัง เพื่อสอนการปกครองตนเองแก่เสนาบดีและข้าราชการโดยการสร้างเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ขึ้นในปี พ.ศ. 2461 และมีพระราชดำริจะให้มีขึ้นและนำไปปฏิบัติในจังหวัดต่างๆ ด้วย ในปี พ.ศ. 2467 พระองค์ทรงตั้ง

“สถาปนากรุงเทพมหานคร” ขึ้นในชายทะเลอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงชายทะเลตะวันตก ถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า การวางผังเมืองและการสาธารณสุข และให้มีอำนาจในการจัดเก็บจังกอบ แต่กรรมการสภา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารก็ยังเป็นข้าราชการซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การจัดรูปสภานี้ยังมีได้ขยาย การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

ในสมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ทรงย้าถึงการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติที่มีใจความตอนหนึ่งว่า

มันจะเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่เขาคจะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการของท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาจะพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้ใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถถูกนำมาใช้โดยไม่มีผลเสียมากนัก

เมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในการปกครองท้องถิ่นได้รับการพิจารณาเพิ่มขึ้นและเป็นไปตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกบัญญัติขึ้นมาในปี พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลระดับต่างๆ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะๆ นับแต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จนกระทั่งในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ (ซึ่งใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน) ขึ้นมาแทนกฎหมายเก่าทั้งหมด

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งท้องถิ่นยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ

1.1 สุขาภิบาล ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า จะต้องมีการได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในบึงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป และมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป (หลักเกณฑ์นี้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากมี พ. ร. บ. เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ. ศ. 2542)

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ. ศ. 2537 กำหนดให้สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้

2. เทศบาลเมือง ได้แก่

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือ

2.2 ต้องเป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป โดยมีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 ระดับนี้ ต่างก็มีการจัดโครงสร้างที่เหมือนกัน จะต่างกันในระยะเยียดบางอย่าง เช่น ระดับอำนาจหน้าที่ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนคณะเทศมนตรีเป็นต้น ซึ่งโครงสร้างเทศบาลปัจจุบันใช้ระบบนายกเทศมนตรีและสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหารได้แก่คณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกจากสภาเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

สภาเทศบาล

ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

1. เทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน
2. เทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน
3. เทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน

สภาเทศบาลมีประธานสภาเทศบาลคนหนึ่งและรองคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง เนื่องจากระบบเทศบาลไทยเป็นการจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลก็จะคล้าย ๆ กับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อันได้แก่

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวทางนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งได้แก่

2.1 การตั้งกระทู้ถามอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่

2.2 การอภิปราย โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า หนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ (เทศบาลตำบล) หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาเพื่อเปิดประชุมสภาและดำเนินการอภิปราย

2.3 การเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการ

แห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นด้วยสภาพที่ไม่รับหลักการคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี มีจำนวนดังนี้

1. เทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน
2. เทศบาลเมือง มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน หรือ 3 คน กรณีที่มี รายได้จริงเกิน 20 ล้านบาท

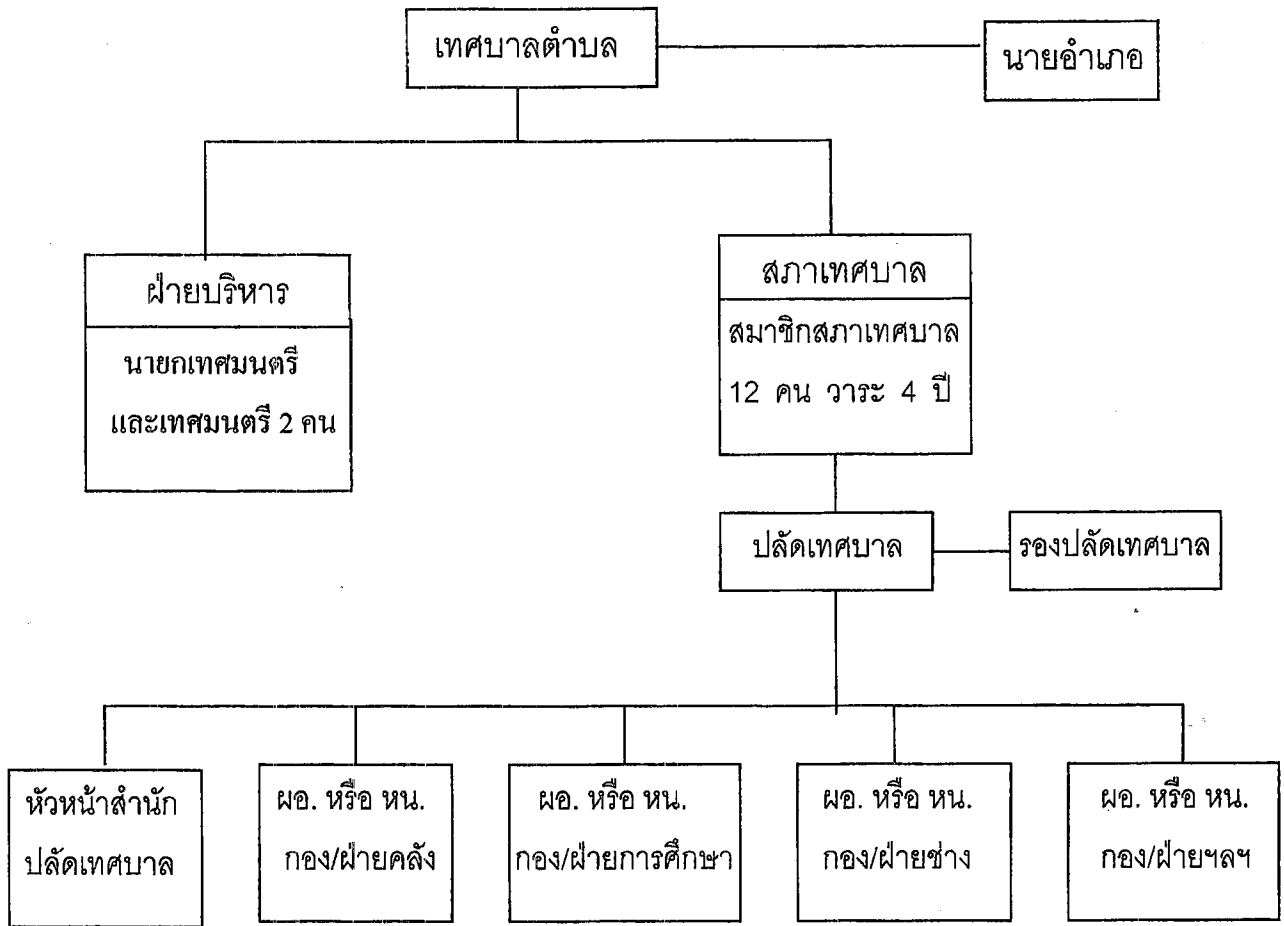
3. เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 3 คนคณะเทศมนตรีพ้นจาก ตำแหน่ง เมื่อ

1. สภาเทศบาลครบวาระหรือถูกยุบ
2. สภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ
3. นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจาก

ตำแหน่ง

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล ตามกฎหมาย โดยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองท้องที่โดยคณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายในเขตเทศบาลและอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นควรและกำหนดในกฎกระทรวง เทศบาลมี พนักงานเทศบาล ซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำภายใต้การควบคุมของเทศมนตรี ซึ่งพอสรุปแผนภูมิได้ดังนี้

แผนผังการจัดโครงสร้างเทศบาลตำบล



หน้าที่ของเทศบาล : เทศบาลมีหน้าที่ 2 ประการคือ หน้าที่ต้องทำและหน้าที่อาจจัดให้ในเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล กล่าวโดยสรุปเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การศึกษา การทะเบียนราษฎร การป้องกันและระงับอัคคีภัย การให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก ทางระบายน้ำ น้ำสะอาด หรือประปา ตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถาน การทำมาหากินของราษฎร กิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น สวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เทศพาณิชย์และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

เทศบัญญัติ : เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
2. มีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติในเทศบัญญัตินี้จะกำหนดให้ลงโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ต้องไม่เกินหนึ่งพันบาท

รายได้ เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามกฎหมายกำหนด
3. รายได้ทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่กฎหมายกำหนด
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล
8. เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ในการศึกษาถึงระดับความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล มีนักวิชาการหลายๆ ท่าน มองเห็นว่าศักยภาพของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายกำหนดอำนาจไว้ที่แล้ว ยังต้องเกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย เนื่องจากหน่วยบริหารการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล (กรณีที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล) เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาค่อนข้างยาวนาน แต่เป็นลักษณะของการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การเปลี่ยนแปลงของฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล จึงเป็นพื้นฐานของการพัฒนาและการปฏิรูปการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในอนาคต และเพิ่มศักยภาพให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองท้องถิ่นหรือชุมชนของตน อันจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดศักยภาพของท้องถิ่นและความเจริญของชุมชนในอนาคตต่อไป

เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทินภัทร กำถังเอก (2521 : 326) ศึกษาเรื่อง “แนวความคิดในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นไทย 2518 – 2521” ผลการศึกษาข้อมูลสรุปคือ การปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่เริ่มก่อตั้งปี พ.ศ. 2476 ประสบปัญหาล้มลุกคลุกคลานมาตลอดเนื่องจากขาดหลักปรัชญาการปกครองท้องถิ่นในอุดมคติ โดยมีอุปสรรคสำคัญทางด้านประชากรในการเขามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และการจะปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยการบริหารส่วนกลางจะไร้ผลถ้าไม่ปรับปรุงพื้นฐานโดยทั่วไปของประชาชนให้รับกับสถานการณ์ในระบอบประชาธิปไตย

ชโลธร พาโครต (2522 : 168) ศึกษาเรื่องการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2517 – 2519 ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ โดยผลการศึกษาสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดในการทำให้การปกครองท้องถิ่นยังไม่สามารถปฏิบัติและดำเนินการได้ ได้แก่ ปัญหาเรื่องรายได้ การขาดความชำนาญในการบริหารงานและประสบการณ์ในทางการเมืองที่ได้รับ ปัญหาการหวงแหนอำนาจของส่วนกลาง การมีอิทธิพลของแนวคิดของข้าราชการประจำต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐ เป็นต้น

วิวัฒนา อัครพานิช (2537 : 104) ได้ศึกษาถึงปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมิได้เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง กลับเป็นเพียงหน่วยการปกครองที่รัฐบาลกลางแบ่งภาระหน้าที่ให้รับผิดชอบ โดยยังหวงแหนอำนาจและควบคุมไว้ทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร การเงิน และการจัดการ พร้อมกับเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะเพื่อไม่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการที่มาจากแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2521 : 140) “ศึกษาเรื่องการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทยปี 2513 – 2519” พบว่า องค์กรท้องถิ่นมีปัญหาด้านรายได้ที่มีจำกัดไม่เพียงพอจ่าย โดยเฉพาะรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีน้อยเพราะอำนาจการจัดเก็บมีจำกัด

ระเนศวร์ เจริญเมือง (2542 : 165) “ศึกษาการปกครองท้องถิ่นกับปัญหาการคลังใน 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540” พบว่าองค์กรท้องถิ่นขาดอำนาจทางการคลังทำให้มีผลต่อสภาพการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ใช้วิธีการศึกษา 2 แบบ คือ การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1) ประชากรที่ศึกษาได้แก่ ผู้บริหารงานเทศบาลตำบล ซึ่งกำหนดศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

- 1.1 นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล
- 1.2 เทศมนตรีเทศบาลตำบล
- 1.3 ปลัดเทศบาลตำบล

2) กลุ่มตัวอย่าง เป็นการสุ่มตัวอย่างประชากรทั้ง 3 ประเภท ในแบบเจาะจง (Ppositive Sampling) ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลตำบลทุกตำบลของจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด รวม 122 คน

3) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา มี 2 ประการ คือ

3.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ได้แก่ การศึกษา ค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร วารสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรา บทความ หนังสือ จุลสาร รัฐธรรมนูญ กฎ ระเบียบ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งของนักวิชาการของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ได้แก่ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการวิจัย

4) เครื่องมือในการวิจัยและการสร้าง

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือ คือ แบบสอบถามด้วยตนเอง โดยอาศัยกรอบแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทาง ตามคำถามในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัยและสมมติฐานของการวิจัย รวมทั้งตามนิยามศัพท์ที่กำหนดไว้แล้วนำแบบสอบถามไปทดลองใช้ (Try-Out) กับกลุ่มประชากรที่คล้ายคลึงกัน คือ เทศมนตรี ที่ไม่ได้ถูกเลือก เป็นตัวอย่างรวม จำนวน 40 คน แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข เมื่อให้ความถูกต้องสมบูรณ์ตามเนื้อหา (Content Validity) พร้อมทั้งมาหาค่าความเที่ยงตรง (Reliability) / สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ซึ่งได้ค่าเท่ากับ $(\alpha) = .8096$ ซึ่งถือว่า เป็นเครื่องมือวิจัยที่ได้มาตรฐานพอสมควร โดยแบ่งเป็น 6 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นคำถามเปิดและปิด เกี่ยวกับ อายุ เพศ ระดับ สมรส รายได้ สถานการณ์ในครอบครัว ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง และตำแหน่งทางการเมือง ก่อนมาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล รวม 11 ข้อ

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบลซึ่งมีทั้งคำถามเปิดและปิด เป็นการเปรียบเทียบข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของการเปลี่ยนแปลงเทศบาลตำบล รวมทั้งปัญหาวิธีดำเนินการแก้ไขและผลของการแก้ปัญหาของผู้บริหารงานเทศบาลตำบล

ตอนที่ 3 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง เป็นคำถามปิด แบบ Check list จำนวน 10 ข้อ

ตอนที่ 4 ทักษะที่มีต่อฐานะการเงิน และการคลังของเทศบาลตำบล เป็นคำถามปิดชนิด Check list มีจำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 5 ทักษะที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลตำบล เป็นคำถามปิด ชนิด Check list มีจำนวน 8 ข้อ

ตอนที่ 6 ทักษะที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นคำถามปิด ชนิด Check list มีจำนวน 10 ข้อ (ปรากฏในภาคผนวก)

5) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้วางแผนและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยดำเนินการดังนี้

5.1 มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด เดินทางไปติดต่อประสานงานรวมทั้งขอความร่วมมือและขอเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเจ้าหน้าที่ทั้ง 3 จังหวัด

5.2 ขอความร่วมมือจากผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 จังหวัดไปตามอำเภอต่างๆ เมื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์ผู้บริหารงานเทศบาล ตามที่ได้สุ่มแบบเจาะจงไว้

5.3 ผู้วิจัยและพนักงานสำรวจที่จบปริญญาตรีทางสังคมศาสตร์ ออกไปเก็บรวบรวมข้อมูลของทั้ง 3 จังหวัด โดยให้ตอบแบบสอบถามตามที่กำหนดไว้

5.4 ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์และถูกต้องรวม 122 ตัวอย่าง

6) การวิเคราะห์ข้อมูล

นำแบบสอบถามที่ถูกต้องและสมบูรณ์มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS for Windows ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

6.1 ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามทุกฉบับ

6.2 จัดกลุ่มคำถามเปิดให้อยู่ในรูปของกลุ่มคำถามประเภทเดียวกัน

6.3 การกำหนดรหัส (Code) ข้อมูลที่ได้จากคำถามเปิดเหล่านั้น

6.4 ลงรหัสในแบบสอบถาม

6.5 ป้อนข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์

6.6 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์

6.7 ดำเนินการประมวลผลและ Print-out จากคอมพิวเตอร์

6.8 แปลผลข้อมูลจาก Print-out เพื่อตอบปัญหาวิจัย และวัตถุประสงค์ของการวิจัย

7) สถิติที่ใช้

ในการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผลนี้มีสถิติที่ใช้ ได้แก่ จำนวน ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน T-test , F-test โดยกำหนดค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 พร้อมทั้งนำเสนอในรูปแบบของตาราง แล้วมีการแปลผลได้ตารางไว้ด้วย

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยจึงขอเสนอผลการวิจัยในแต่ละตอนตามลำดับดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตารางที่ 1.1 จำนวนร้อยละข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	113	92.6
หญิง	9	7.4
ระดับการศึกษา		
ประถมศึกษา	22	18.0
มัธยมศึกษา	48	39.3
อาชีวศึกษา	6	4.9
อนุปริญญา	8	6.6
ปริญญาตรี	30	24.6
ปริญญาโท	8	6.6
ปริญญาเอก	0	0
สถานภาพการสมรส		
โสด	16	13.1
สมรส	104	85.2
หม้าย	0	0
หย่า/แยก	2	1.6

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
สถานภาพครอบครัว		
หัวหน้าครอบครัว	97	79.5
คู่สมรสหัวหน้าครอบครัว	6	4.9
สมาชิกในครอบครัว	15	12.3
ผู้อาศัย	2	1.6
อื่น ๆ	2	1.6
อาชีพ(ก่อนได้รับตำแหน่งในเทศบาลตำบล)		
เกษตรกรรวม	37	30.3
ค้าขาย	36	29.5
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	34	27.9
รับจ้าง	12	9.8
อื่น ๆ ระบุ	3	2.5
อาชีพหลัก		
ทำการเกษตร	42	34.4
รับจ้างทั่วไป	6	4.9
ค้าขาย	28	23.0
ลูกจ้างเอกชน	1	0.8
เจ้าของกิจการ	16	13.1
ข้าราชการบำนาญ	1	0.8
อื่นๆ เช่น รับราชการ	28	23.0
รวม	122	100.0

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
ต่ำกว่า 10,000 บาท	33	27.0
10,000 – 50,000 บาท	81	66.4
50,001 – 100,000 บาท	4	3.3
มากกว่า 100,000 บาทขึ้นไป	4	3.3
ตำแหน่งในปัจจุบัน		
นายกเทศมนตรี	30	24.6
เทศมนตรี	62	50.8
ปลัดเทศบาล	30	24.6
ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลตำบล		
ไม่ถึง 1 ปี	83	68.0
ประมาณ 1 ปี	9	7.4
ประมาณ 1-2 ปี	15	12.3
มากกว่า 2 ปี	15	12.3
การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นทางการเมือง		
กรรมการหมู่บ้าน	42	34.4
สภาตำบล	1	0.8
กรรมการสุขาภิบาล	61	50.0
สมาชิกสภาจังหวัด	1	0.8
อื่น ๆ.....	17	13.9
รวม	122	100.0

จากตารางที่ 1.1 พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดเป็นผู้บริหารงานเทศบาลตำบลจำนวน 122 คน เป็นชาย ร้อยละ 92.6 การศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 39.3 รองลงมาในระดับปริญญาตรี ร้อยละ 24.6 มีสถานภาพสมรส ร้อยละ 85.2 รองลงมาคือสถานภาพโสดจำนวน ร้อยละ 13.1 สถานภาพในครอบครัวเป็นหัวหน้าครอบครัว ร้อยละ 79.5 รองลงมาคือเป็นสมาชิกในครอบครัว ร้อยละ 12.3 อาชีพก่อนได้รับตำแหน่งในเทศบาลตำบล มีอาชีพเกษตรกรรมจำนวน ร้อยละ 30.3 รองลงมา คืออาชีพค้าขาย ร้อยละ 29.5 อาชีพหลักมีอาชีพทำการเกษตร ร้อยละ 34.4 รองลงมา คือ อาชีพค้าขายและอื่นๆ เช่น รับราชการ ร้อยละ 23.0 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ระหว่าง 10,000 – 50,000 บาท จำนวน ร้อยละ 66.4 รองลงมาคือรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 27.0 ตำแหน่งในปัจจุบันดำรงตำแหน่งเทศมนตรี ร้อยละ 50.8 รองลงมาคือ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลร้อยละ 24.6 ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลตำบล ไม่ถึง 1 ปี ร้อยละ 68.0 รองลงมาคือ ประมาณ 1 – 2 ปี และมากกว่า 2 ปี ร้อยละ 12.3 การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นทางการเมือง ดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ร้อยละ 50.0 รองลงมาคือกรรมการหมู่บ้าน ร้อยละ 34.4

ในประเด็นนี้ เป็นการสอบถามผู้บริหารงานเทศบาลตำบลในข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของเทศบาลตำบลในด้านต่างๆ ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตอนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ตารางที่ 2.1 การเปลี่ยนแปลงมาเป็นเทศบาลตำบลมีข้อได้เปรียบและเสียเปรียบการเป็นสุขาภิบาล

5 ด้าน

1. ด้านโครงสร้างและรูปแบบ

ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
1. โครงสร้างของเทศบาลใหญ่กว่าสุขาภิบาล	1. ระบบอุปถัมภ์ทำลายโครงสร้างเอง
2. เป็นรูปแบบระบบคุณธรรมและอุปถัมภ์	2. การควบคุมบุคลากรในหน่วยงานไม่ทั่วถึง
3. ระบบสารสนเทศสามารถตอบสนองการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่า	3. งบประมาณไม่เพียงพอและมีจำกัด
4. ได้รับอัตรากำลังมากขึ้น นโยบายชัดเจนมีการแบ่งแยกฝ่ายอย่างชัดเจนเป็นตัวของตัวเองมากกว่าคอยคำสั่งจากอำเภอ	4. ขาดความสามัคคี
5. ขยายด้านแผนงานและหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น	5. เทศบาลมีรายได้ไม่ถึง 5 ล้าน ต้องอยู่ในความดูแลของนายอำเภอ
6. การบริหารของสุขาภิบาลรูปแบบอยู่ระหว่างการปรับปรุง	6. ประธานกรรมการและปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้รวมอำนาจ
7. การทำงานรวดเร็วกว่าการเป็นสุขาภิบาล	7. ส่วนกลางกำหนดโครงสร้างรูปแบบ
8. การบริหารของเทศบาล ตำบลไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมาก ด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยผู้บริหารคณะสมาชิกฯมาจากการเลือกตั้งของประชาชน	8. การดำเนินงานต้องอาศัยหน่วยราชการอำเภอ
	9. ยังไม่ได้รับความเป็นประชาธิปไตยเต็มที่เพราะกรรมการบางท่านยังมาจากการแต่งตั้ง

2. ด้านเจ้าหน้าที่

ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
1. รับผิดชอบงานมากขึ้น	1. บุคลากรที่มีประสิทธิภาพน้อยไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงาน
2. มีกรอบอัตราเจ้าหน้าที่มากตามกรอบและโครงสร้างตามขั้นตอน	2. ไม่มีงบประมาณที่จะจ้าง
3. ทำงานรัดกุมด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ	3. มีปริมาณบุคลากรน้อยกว่าปริมาณงาน
4. มีโอกาสก้าวหน้าในการปฏิบัติงานสูง	4. ขาดความรู้เรื่องกฎหมาย
5. มีสาขาบริการมากกว่าสาขาภิบาล	

3. ด้านการบริหาร

ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
1. จะบริหารมากเพราะเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น	1. ไม่ชัดเจนในด้านการทำงานบางครั้งการดำเนินงานไม่ดีเท่าที่ควรความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับเทศมนตรี
2. มีรูปแบบการบริหารที่ชัดเจนมีการพัฒนาในด้านการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ	2. มีข้าราชการส่วนอื่นมาเป็นหัวหน้าการประสานงานกับหน่วยงานราชการต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย
3. มีอิสระมีงบประมาณเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น	3. ขาดความรู้ในกฎหมายเป็นส่วนใหญ่
4. ผู้บริหารเป็นคนในท้องถิ่นสามารถบริหารได้เองตามความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน	4. ประชานกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาลจะบริหารงานเองโดยกรรมการไม่สามารถตรวจสอบได้
5. สามารถบริหารโดยคณะเทศมนตรีและบริหารงานได้หลายด้าน	5. จะเลียนแบบเทศบาลใหญ่ ๆ และขอคำปรึกษากับเทศบาลใหญ่ ๆ
	6. อำนาจในการบริหารและการพัฒนาต่างๆ อยู่ที่บุคคลเดียว

5. ด้านความคล่องตัวในการทำงาน

ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
1. ระบบงานเป็นสัดส่วนซึ่งทำงานได้รวดเร็ว สะดวกมีความรับผิดชอบมากขึ้นง่ายขึ้น เพราะอยู่ในอำนาจผู้บริหาร 2. ไม่ถูกรบกวนอำนาจโดยข้าราชการประจำ (นายอำเภอ ปลัดสุขาฯ)	1. บุคลากรไม่เพียงพอ 2. ทำงานน้อยกว่าที่เป็นเทศบาล 3. การจัดเก็บรายได้ยังน้อยเกินไป บางแห่งงบประมาณน้อยเกินไป 4. ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ สุขาภิบาล 5. ไม่คล่องตัวในการบริหารเนื่องจากพื้นที่กับฝ่ายบริหารอยู่คนละแห่งทำให้ไม่สะดวก

ตารางที่ 2.2 ปัญหาของเทศบาลตำบลส่วนใหญ่เกิดจาก

ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจาก (n = 122)	ร้อยละ
โครงสร้างขององค์การ	36.9
ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่	18.9
ความไม่รู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง	36.9
ความทะเลาะของเจ้าหน้าที่	3.3
อื่นๆ	4.1
รวม	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 36.9 มีความเห็นว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจาก โครงสร้างขององค์การและความไม่รู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง รองลงมาคือ ร้อยละ 18.9 เป็นเรื่องความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก สุขาภิบาลมีปัญหาตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 ปัญหาที่ผู้บริหารงานเทศบาลตำบลประสบอยู่

ปัญหาที่ประสบ (n = 122)	ร้อยละ
งบประมาณ	92.6
ความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร	7.4
ความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน	0
รวม	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 92.6 ปัญหาที่ประสบในการบริหารงานคือ งบประมาณ รองลงมาคือ ความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหารมีร้อยละ 7.4

ตารางที่ 2.4 การสมัครเข้าทำงานต่อเมื่อหมดวาระนี้แล้ว

การเข้าทำงาน (n = 122)	ร้อยละ
สมัคร	95.1
ไม่สมัคร	4.9
รวม	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.1 สมัครเข้าทำงานต่อเพราะงานที่ทำไว้ ยังไม่บรรลุเป้าหมาย และต้องการพัฒนา และทำประโยชน์แก่ท้องถิ่น รองลงมาคือ ร้อยละ 4.9 ที่ไม่สมัครเข้าทำงานต่อเมื่อหมดวาระในการทำงานเพราะอายุมากแล้ว เปิดโอกาสให้คนรุ่นหลังได้ใช้ความสามารถ และเวลาไม่เพียงพอ

ตอนที่ 3 ทักษะคติของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลตำบล

ตารางที่ 3.1 ทักษะคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านอำนาจหน้าที่

ทักษะคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาล 2496 มีความเหมาะสมดีแล้ว	30.2	69.8	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 69.8 มีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาล 2496 ไม่มีความเหมาะสม และร้อยละ 30.2 มีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาล 2496 มีความเหมาะสมดีแล้ว

ตารางที่ 3.2 ทักษะคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านคณะกรรมการ

ทักษะคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา คือ คณะกรรมการจัดทำแผนฯ และคณะกรรมการฯ นับว่าเป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน นับเป็นแนวทางพัฒนาที่มีระบบ	4.2	95.8	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.8 มีความเห็นว่า การกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา คือ คณะกรรมการจัดทำแผนฯ และคณะกรรมการฯ ไม่ได้เป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน และไม่ได้เป็นแนวทางพัฒนาที่มีระบบ และ ร้อยละ 4.2 มีความเห็นว่า การกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา คือ คณะกรรมการจัดทำแผนฯ และคณะกรรมการฯ นับว่าเป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน นับเป็นแนวทางพัฒนาที่มีระบบ ตามลำดับ

ตารางที่ 3.3 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านการวางแผน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ระบบการวางแผนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการวางแผนมีผลให้การตัดสินใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน	63.9	36.1	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.9 มีความเห็นว่าระบบการวางแผนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการวางแผนมีผลให้การตัดสินใจในการบริหารของคณะเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานและร้อยละ 36.1 มีความเห็นว่าระบบการวางแผนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการวางแผนไม่มีผลให้การตัดสินใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน

ตารางที่ 3.4 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านสารสำคัญของระเบียบ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
สาระสำคัญของระเบียบ ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดมากกว่าที่จะคิดถึงเป้าหมายของโครงการต่างๆ ในการจัดทำแผนงบประมาณรายปี	35.0	35.0	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 65.0 มีความเห็นว่าสาระสำคัญของระเบียบ ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ไม่ได้ทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดมากกว่าที่จะคิดถึงเป้าหมายของโครงการต่างๆ ในการจัดทำแผนงบประมาณรายปีและร้อยละ 35.0 มีความเห็นว่าสาระสำคัญของระเบียบ ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดมากกว่าที่จะคิดถึงเป้าหมายของโครงการต่างๆ ในการจัดทำแผนงบประมาณรายปี

ตารางที่ 3.5 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านจัด
ทำงานประมาณ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การกำหนดให้การจัดทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้อง เป็นไปตามแผนงาน / โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา เทศบาล 5 ปีนั้น นับว่าไม่เหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นในรูป ของ เทศบาล	62.9	37.1	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 62.9 มีความเห็นว่า การกำหนดให้
การจัดทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นไปตามแผนงาน / โครงการที่กำหนดไว้ในแผน
พัฒนาเทศบาล 5 ปีนั้น นับว่าไม่เหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นในรูปของเทศบาล และร้อยละ
37.1 เห็นว่าการกำหนดให้จัดทำงานประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องเป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่
กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปีนั้นนับว่าเหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นในรูปของเทศบาล

ตารางที่ 3.6 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านการจ่าย
เงิน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ระเบียบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันมี ความสะดวกรเหมาะสม คล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี	23.5	76.5	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 76.5 มีความเห็นว่าระเบียบการ
ใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันไม่มีความสะดวก เหมาะสมคล่องตัวในการ
ปฏิบัติงานและร้อยละ 23.5 มีความเห็นว่าระเบียบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ถือปฏิบัติกันอยู่ใน
ปัจจุบันมีความสะดวก เหมาะสม คล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

ตารางที่ 3.7 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านการกระจายอำนาจ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
กระทรวงมหาดไทยได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น	28.0	72.0	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 72.0 มีความเห็นว่ากระทรวงมหาดไทย ไม่ได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้นและร้อยละ 28.0 มีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 3.8 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านทรัพย์สิน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การกำหนดนโยบายให้เทศบาลตำบลท่าแพนที่ทะเบียนภาษีและทรัพย์สินซึ่งเป็นนโยบายจากส่วนกลางนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและฐานะการคลังของเทศบาลมีประสิทธิภาพ	4.2	95.8	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.8 มีความเห็นว่า การกำหนดนโยบายให้เทศบาลตำบลท่าแพนที่ทะเบียนภาษีและทรัพย์สินซึ่งเป็นนโยบายจากส่วนกลาง ไม่ได้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและฐานะการคลังของเทศบาลมีประสิทธิภาพและร้อยละ 4.2 มีความเห็นว่า การกำหนดนโยบายให้เทศบาลตำบลท่าแพนที่ทะเบียนภาษีและทรัพย์สินซึ่งเป็นนโยบายส่วนกลางนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและฐานะการคลังของเทศบาลมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 3.9 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้าน
สาธารณูปโภค

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
เทศบาลมีความสามารถในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นที่ส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้อง	75.4	24.6	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 75.4 มีความเห็นว่าเทศบาลมีความสามารถในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นที่ส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องและร้อยละ 24.6 มีความเห็นว่าเทศบาลไม่มีความสามารถในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จำเป็นที่ส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้อง

ตารางที่ 3.10 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลางด้านการพัฒนา

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารของเทศบาล	33.1	66.9	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 66.9 มีความเห็นว่าการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางไม่มีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารของเทศบาลและร้อยละ 33.1 มีความเห็นว่าการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารของเทศบาล

ตารางที่ 3.11 ทักษะคิดของผู้บริหารที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาลด้านปัญหาและอุปสรรค

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของเทศบาล คือ เรื่อง รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย	10.1	89.9	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 89.9 มีความเห็นว่า ปัญหาเรื่อง รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายไม่ได้เป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของเทศบาล และ ร้อยละ 10.1 มีความเห็นว่าปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของเทศบาล คือ เรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

ตารางที่ 3.12 ทักษะคิดของผู้บริหารที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาลด้านการแสวงหาเงินอุดหนุน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
เทศบาลมีความสามารถที่จะแสวงหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อช่วยเหลือให้รายได้เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ	51.3	48.7	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 51.3 มีความเห็นว่าเทศบาลมีความสามารถที่จะแสวงหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อช่วยเหลือให้รายได้เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ และร้อยละ 48.7 มีความเห็นว่าเทศบาลไม่มีความสามารถที่จะแสวงหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อช่วยเหลือให้รายได้เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ

ตารางที่ 3.13 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาลด้านอำนาจและ
ขอบเขต

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
อำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเหมาะสมแล้ว	36.1	63.9	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.9 มีความเห็นว่าอำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความไม่เหมาะสม และร้อยละ 36.1 มีความเห็นว่าอำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเหมาะสมแล้ว

ตารางที่ 3.14 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาลด้านจัดสรรรายได้

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ส่วนกลางได้กำหนดการแบ่งสรรรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราที่เหมาะสม	63.9	36.1	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.9 มีความเห็นว่าส่วนกลางได้กำหนดการแบ่งสรรรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราที่เหมาะสมและร้อยละ 36.1 มีความเห็นว่าส่วนกลางได้กำหนดการแบ่งสรรรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราที่ไม่เหมาะสม

ตารางที่ 3.15 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาลด้านจัดสรรงบประมาณ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้แผนงานต่างๆบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว	58.5	41.5	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 58.5 มีความเห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้แผนงานต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้วและร้อยละ 41.5 มีความเห็นว่าการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้แผนงานต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในสัดส่วนที่ไม่เหมาะสม

ตารางที่ 3.16 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านการทำงาน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ระบบและกลไกในการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลมีศักยภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองในการบริหารงาน	20.9	79.1	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.1 มีความเห็นว่าระบบและกลไกในการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลไม่มีศักยภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองในการบริหารงานและร้อยละ 20.9 มีความเห็นว่าระบบและกลไกในการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลมีศักยภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองในการบริหารงาน

ตารางที่ 3.17 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านจัดเก็บภาษี

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดี	37.3	62.7	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 62.7 มีความเห็นว่าหน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดีและร้อยละ 37.3 มีความเห็นว่าหน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพดี

ตารางที่ 3.18 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านข้อมูล

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ฝ่ายวิชาการและแผนงานมีข้อมูลและศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้บริหารนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงาน	36.6	63.4	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.4 มีความเห็นว่าฝ่ายวิชาการและแผนงานไม่มีข้อมูลและศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้บริหารนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงานและร้อยละ 36.6 มีความเห็นว่าฝ่ายวิชาการและแผนงานมีข้อมูลและศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้บริหารนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงาน

ตารางที่ 3.19 ทักษะคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านหน่วยงานที่จัดทำงบประมาณ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
หน่วยงานที่จัดทำงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่แผนงานต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี	26.7	73.3	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 73.3 มีความเห็นว่าหน่วยงานที่จัดทำงบประมาณไม่สามารถจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่แผนงานต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารได้เป็นอย่างดีและร้อยละ 26.7 มีความเห็นว่าหน่วยงานที่จัดทำงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่แผนงานต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี

ตารางที่ 3.20 ทักษะคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านอัตรากำลัง

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีอยู่นับว่าพอเพียงกับปริมาณงานและความรับผิดชอบในปัจจุบัน	69.5	30.5	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 69.5 มีความเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีอยู่นับว่าพอเพียงกับปริมาณงานและความรับผิดชอบในปัจจุบันและร้อยละ 30.5 มีความเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีอยู่ไม่พอเพียงกับปริมาณงานและความรับผิดชอบในปัจจุบัน

ตารางที่ 3.21 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านศักยภาพของเจ้าหน้าที่

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่อยู่ในปัจจุบันมีคุณภาพและศักยภาพรวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม	39.8	60.2	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 60.2 มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่อยู่ในปัจจุบันไม่มีคุณภาพและศักยภาพรวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมและร้อยละ 39.8 มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่อยู่ในปัจจุบันมีคุณภาพและศักยภาพรวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

ตารางที่ 3.22 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านข้อมูลจัดทำให้

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
เมื่อท่านต้องการทราบข้อมูลหรือรายงานต่างๆ เจ้าหน้าที่สามารถค้นหาหรือรายงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว	21.4	78.6	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 78.6 มีความเห็นว่าเมื่อต้องการทราบข้อมูลหรือรายงานต่างๆ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถค้นหาหรือรายงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว และร้อยละ 21.4 มีความเห็นว่าเมื่อต้องการทราบข้อมูลหรือรายงานต่างๆ เจ้าหน้าที่สามารถค้นหาหรือรายงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

ตารางที่ 3.23 ทศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลด้านเจ้าหน้าที่ที่ทำงาน
ได้สำเร็จ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะทำได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เสมอ	22.2	77.8	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 77.8 มีความเห็นว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะไม่ได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เสมอ และร้อยละ 22.2 มีความเห็นว่าการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะทำได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เสมอ

ตารางที่ 3.24 ทศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านความสัมพันธ์
ของคณะเทศมนตรีกับผู้นำอาชีพต่างๆ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การเป็นคณะเทศมนตรีจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำอาชีพต่างๆ จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี	10.3	89.7	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 89.7 มีความเห็นว่าการเป็นคณะเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำอาชีพต่างๆ จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี และร้อยละ 10.3 มีความเห็นว่าการเป็นคณะเทศมนตรีจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำอาชีพต่างๆ จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี

ตารางที่ 3.25 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านกลุ่มพ่อค้า
นักธุรกิจ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ จะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร	43.0	57.0	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 57.0 มีความเห็นว่ากลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ ไม่ได้มีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะผู้บริหารและร้อยละ 43.0 เห็นว่ากลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร

ตารางที่ 3.26 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆด้านความสัมพันธ์
กับพรรคการเมือง

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การเข้าสังกัดหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองจะทำให้การบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นจริงได้มาก	24.3	75.7	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 75.7 มีความเห็นว่าการเข้าสังกัดหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองไม่ได้ทำให้การบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นจริงได้มากและร้อยละ 24.3 มีความเห็นว่าการเข้าสังกัดหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองจะทำให้การบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นจริงได้มาก

ตารางที่ 3.27 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาลจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการประสานกับหน่วยงานต่างๆ	17.9	82.1	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 82.1 มีความเห็นว่าข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาล ไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการประสานกับหน่วยงานต่างๆ และร้อยละ 17.9 มีความเห็นว่าข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาล จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการประสานกับหน่วยงานต่างๆ

ตารางที่ 3.28 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านการจัดตั้งกลุ่มสนับสนุน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่น จะเป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับการเลือกตั้ง	28.3	71.7	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 71.7 มีความเห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่น จะเป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับการเลือกตั้ง และร้อยละ 28.3 มีความเห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่น จะเป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับการเลือกตั้ง

ตารางที่ 3.29 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆด้านการรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
เมื่อท่านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลแล้วยังต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดีเช่นเดิม	16.2	83.8	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 83.8 มีความเห็นว่าเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลแล้ว ไม่จำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดีเช่นเดิมและร้อยละ 16.2 มีความเห็นว่าเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลแล้ว ยังต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดีเช่นเดิม

ตารางที่ 3.30 ทักษะของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆด้านการได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาลขึ้นอยู่กับ การแสดงผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นสำคัญ	9.8	90.2	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ 90.2 มีความเห็นว่าการได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การแสดงผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นสำคัญและรองลงมา ร้อยละ 9.8 มีความเห็นว่าการได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาลขึ้นอยู่กับ การแสดงผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นสำคัญ

ตารางที่ 3.31 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านการได้รับเลือกเข้ามาขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่างๆ

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ	36.6	63.4	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 63.4 มีความเห็นว่าการได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญและร้อยละ 36.6 มีความเห็นว่าการได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ

ตารางที่ 3.32 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
ความสำเร็จของการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลส่วนหนึ่งต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อมวลชนด้วย	37.5	62.5	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ 62.5 มีความเห็นว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลส่วนหนึ่งไม่ต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อมวลชนด้วย และร้อยละ 37.5 มีความเห็นว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของเทศบาล ส่วนหนึ่งต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อมวลชนด้วย

ตารางที่ 3.33 ทักษคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้านการดำเนินงานที่ไม่คำนึงถึงฐานคะแนนเสียง

ทัศนคติ	ร้อยละ		รวม (n = 122)
	ใช่	ไม่ใช่	
การดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ของเทศบาลที่ผ่านมา มักจะไม่คำนึงถึงฐานคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนคณะเทศมนตรี	48.7	51.3	100.0

จากตารางพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 51.3 มีความเห็นว่าการดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ของเทศบาลที่ผ่านมา มักจะคำนึงถึงฐานคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนคณะเทศมนตรีและร้อยละ 48.7 มีความเห็นว่าการดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ของเทศบาลที่ผ่านมา มักจะไม่คำนึงถึงฐานคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนคณะเทศมนตรี

ตอนที่ 4 วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดของผู้บริหาร

ผู้บริหารเทศบาลตำบล ที่ประสบปัญหาต่างๆ ได้ใช้วิธีการแก้ปัญหาใน 3 ด้านคือ

1. วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดด้านงบประมาณ
คำถามเปิด ข้อ 15.1
2. วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดด้านความรู้ – ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร
คำถามเปิด ข้อ 15.2
3. วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดด้านความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน
คำถามเปิด ข้อ 15.3

ตารางที่ 4 วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดตามความเข้าใจของท่าน

ปัญหา	วิธีแก้
ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม 2. จัดทำแผนภาษี และจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ 3. ประหยัดงบประมาณและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด 4. ขอเงินสนับสนุนจากรัฐ 5. อบรมและให้ความรู้ด้านการจัดการงบประมาณแก่เจ้าหน้าที่
ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร	<ol style="list-style-type: none"> 1. จัดอบรมสัมมนา และไปดูงานในหน่วยงานต่าง ๆ 2. ปรีกษาหารือ และแลกเปลี่ยนทัศนคติต่อกัน 3. จัดทำคู่มือและเอกสาร 4. กำหนดคุณวุฒิของผู้บริหาร
ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน	<ol style="list-style-type: none"> 1. ทำความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทของตน 2. ชี้แจงเหตุผลของปัญหาและปรับความเข้าใจ 3. ให้ความสำคัญและสามัคคีต่อกัน 4. จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์
ปัญหาอื่น ๆ	<ol style="list-style-type: none"> 1. เหตุ ไม่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น <u>วิธีแก้</u> ปรับทัศนคติ ระเบียบขั้นตอนการบริหาร 2. เหตุ ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเลือกตั้ง <u>วิธีแก้</u> ให้ความรู้ และกำหนดโทษในการซื้อสิทธิ์ ขายเสียง ทั้งผู้ให้และผู้รับ

ตอนที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยต่าง ๆ กับทัศนคติในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ในการวิจัยเรื่องนี้ ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ว่า ปัจจัยต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการบริหารงานเทศบาลตำบล ผลการวิเคราะห์ข้อมูลมีดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบระหว่างอายุกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	อายุ			F (0.05)	P (n = 122)
	ต่ำกว่า 31 ปี	31 – 50 ปี	50 ปี ขึ้นไป		
1. ทัศนคติต่อระเบียบข้อกฎหมายและ นโยบายจากส่วนกลาง	0.5833	0.7024	0.6833	0.343	0.710
2. ทัศนคติที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.5833	0.6627	0.6774	0.273	0.762
3. ทัศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.8333	0.7622	0.8276	0.438	0.646
4. ทัศนคติที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	0.8333	0.6852	0.7586	1.142	0.323

จากตารางที่ 5.1 พบว่าอายุที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง ฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารของเทศบาล และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

ตารางที่ 5.2 เปรียบเทียบระหว่างเพศกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	เพศ		$t_{.05}$	P
	ชาย (\bar{X})	หญิง (\bar{X})		
1. ทัศนคติต่อระเบียบข้อกฎหมายและ นโยบายจากส่วนกลาง	0.6757	0.8889	-1.805	0.74
2. ทัศนคติที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.6667	0.6111	0.563	0.574
3. ทัศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.7870	0.7222	0.563	0.595
4. ทัศนคติที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ	0.7222	0.5625	1.444	0.151

จากตารางที่ 5.2 พบว่าเพศชายกับเพศหญิงมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารของเทศบาล และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบระหว่างระดับการศึกษากับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	ระดับการศึกษา			F	P
	ประถมศึกษา มัธยมศึกษา	อาชีวศึกษา อนุปริญญา	ปริญญาตรี ขึ้นไป		
1. ทักษะคิดต่อระเบียบข้อกฎหมายและ นโยบายจากส่วนกลาง	0.7536	0.6538	0.5921	2.875	0.060
2. ทักษะคิดที่มีต่อฐานะการเงินและการ คลังของเทศบาล	0.7464	0.5385	0.5526	7.933	0.001*
3. ทักษะคิดที่มีต่อกลไกในการบริหาร ของเทศบาล	0.8881	0.6923	0.6216	8.332	0.000*
4. ทักษะคิดที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่ม ผลประโยชน์ต่าง ๆ	0.7879	0.6538	0.5946	5.473	0.001*

จากตารางที่ 5.3 ระดับการศึกษาที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคิดที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลางไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนระดับการศึกษาที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคิดที่มีต่อฐานะทางการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารของเทศบาล และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แตกต่างกันอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

ตารางที่ 5.4 เปรียบเทียบระหว่างอาชีพกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	อาชีพ (ก่อนได้รับตำแหน่งในเทศบาลตำบล)					F	P
	เกษตรกร	ค้าขาย	รับราชการ	รับจ้าง	อื่น ๆ		
1. ทักษะคิดต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง	0.7027	0.7571	0.6471	0.6667	0.2500	1.323	0.266
2. ทักษะคิดที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.7568	0.6429	0.6029	0.6250	0.5000	1.692	0.157
3. ทักษะคิดที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.9054	0.8676	0.6212	0.6818	0.2500	5.535	0.000*
4. ทักษะคิดที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	0.7703	0.7353	0.6250	0.6818	0.2500	1.088	0.366

จากตารางที่ 5.4 พบว่าอาชีพก่อนได้รับตำแหน่งในเทศบาลที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคิดที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคิดที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาลแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.5 เปรียบเทียบระหว่างตำแหน่งปัจจุบันกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	ตำแหน่งในปัจจุบัน			F	P
	นายกเทศมนตรี	เทศมนตรี	ปลัดเทศบาล		
1. ทศนคติต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง	0.6167	0.7417	0.6667	1.435	0.242
2. ทศนคติที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.6333	0.7167	0.5833	2.479	0.088
3. ทศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.8500	0.8276	0.6207	4.385	0.0015*
4. ทศนคติที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	0.6667	0.7845	0.6071	3.847	0.024*

จากตารางที่ 5.5 พบว่า ตำแหน่งงานในปัจจุบันที่แตกต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง และฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลและต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดยตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกลไกในการบริหารของเทศบาลสูงกว่าตำแหน่งเทศมนตรี และสูงกว่าตำแหน่งปลัดเทศบาล

ตารางที่ 5.6 เปรียบเทียบระหว่างสถานภาพการสมรสกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาล
ตำบล

ความคิดเห็น	สถานภาพการสมรส			P	P
	โสด	สมรส	ม่าย/หย่า		
1. ทักษะคิดต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง	0.7000	0.6893	0.7500	0.035	0.966
2. ทักษะคิดที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.7333	0.6553	0.5000	0.826	0.440
3. ทักษะคิดที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.7667	0.7850	0.7500	0.26	0.974
4. ทักษะคิดที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ	0.7143	0.7050	1.000	0.927	0.399

จากตารางที่ 5.6 พบว่าสถานภาพการสมรสที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคิดที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารของเทศบาล กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.7 เปรียบเทียบระหว่างอาชีพหลักกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	สถานภาพครอบครัว					P	P
	ทำการ เกษตร	รับจ้าง ทั่วไป	ค้าขาย/เจ้า ของกิจการ	รับราชการ บำนาญ	อื่น ๆ ระบุ		
1. ทัศนคติที่มีต่อระเบียบ ข้อกำหนดและนโยบาย ของส่วนกลาง	0.7073	0.7353	0.6875	0.000	0.6429	1.323	0.265
2. ทัศนคติที่มีต่อฐานะ การเงินและการคลัง ของเทศบาล	0.7195	0.6324	0.6563	0.000	0.6071	1.137	0.343
3. ทัศนคติที่มีต่อกลไกใน การบริหารของเทศบาล	0.8659	0.8125	0.8125	0.5000	0.6111	2.588	0.041
4. ทัศนคติที่มีต่อกลุ่ม อิทธิพลและกลุ่มผล ประโยชน์	0.7875	0.6935	0.7188	0.000	0.6071	1.758	0.122

จากตารางที่ 5.7 พบว่าอาชีพหลักที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อระเบียบข้อ
 หมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาลและกลุ่มอิทธิพลและ
 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนความคิดเห็นที่มีต่อกล
 ไกในการบริหารของเทศบาลแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบระหว่างรายได้กับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน				F	F
	ต่ำกว่า 10,000 (บาท)	10,000 – 50,000 (บาท)	50,001- 100,000 (บาท)	มากกว่า 100,000 (บาท)		
1. ทักษะคดีที่มีต่อระเบียบข้อ กฎหมายและนโยบายของส่วน กลาง	0.7500	0.6813	0.6250	0.5000	0.790	0.502
2. ทักษะคดีที่มีต่อฐานะการเงินและ การคลังของเทศบาล	0.6667	0.6582	0.8750	0.5000	1.199	0.313
3. ทักษะคดีที่มีต่อกลไกในการ บริหารของเทศบาล	0.9194	0.7179	1.000	0.7500	3.162	0.027*
4. ทักษะคดีที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและ กลุ่มผลประโยชน์	0.7833	0.6859	0.8750	0.500	1.821	0.147

จากตารางที่ 5.8 พบว่ารายได้เฉลี่ยต่อเดือนที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคดีที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนความคิดเห็นที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.9 เปรียบเทียบระหว่างสถานภาพครอบครัวกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาล
ตำบล

ความคิดเห็น	สถานภาพครอบครัว					F	F
	หัวหน้าครอบครัว	คู่สมรสหัวหน้าครอบครัว	สมาชิกในครอบครัว	ผู้อาศัย	อื่นๆ		
1. ทัศนคติที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง	0.7031	0.8333	0.6071	0.5000	0.5000	0.797	0.530
2. ทัศนคติที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.6719	0.5833	0.6786	0.5000	0.5000	0.474	0.755
3. ทัศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.8280	0.5000	0.6071	1.000	0.5000	2.957	0.023
4. ทัศนคติที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์	0.7258	0.5000	0.7308	0.7500	0.5000	1.047	0.386

จากตารางที่ 5.9 พบว่า สถานภาพครอบครัวที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาลและกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ส่วนทัศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาลมีความคิดเห็นแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.10 เปรียบเทียบระหว่างระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาล				F	P
	ไม่ถึง 1 ปี	ประมาณ 1 ปี	ประมาณ 2 ปี	ประมาณ 1-2 ปี		
1. ทศนคติที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง	0.7222	0.6111	0.6667	0.6000	0.754	0.522
2. ทศนคติที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.642	0.8333	0.6000	0.7333	1.820	0.147
3. ทศนคติที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.7628	0.9444	0.7000	0.8667	1.303	0.277
4. ทศนคติที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์	0.6859	0.6667	0.7143	0.8667	1.584	0.197

จากตารางที่ 5.10 พบว่าระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทศนคติที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล กลไกในการบริหารงานของเทศบาล และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ตารางที่ 5.11 เปรียบเทียบระหว่างตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งในปัจจุบันกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาลตำบล

ความคิดเห็น	ตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งในปัจจุบัน					F	P
	กรรมการหมู่บ้าน	สภาตำบล	กรรมการสุขาภิบาล	สมาชิกสภาจังหวัด	อื่นๆ		
1. ทักษะคดีที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง	0.7143	0.000	0.7119	0.5000	0.6176	1.399	0.239
2. ทักษะคดีที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล	0.6548	0.5000	0.6949	0.5000	0.5882	0.648	0.630
3. ทักษะคดีที่มีต่อกลไกในการบริหารของเทศบาล	0.6667	0.5000	0.8947	0.5000	0.7188	3.324	0.013*
4. ทักษะคดีที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์	0.6250	1.000	0.7895	1.000	0.6176	2.777	0.030*

จากตารางที่ 5.11 พบว่าตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งในปัจจุบันที่ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคดีที่มีต่อระเบียบข้อกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง ฐานะการเงินและการคลังของเทศบาลไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 และกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะคดีที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาลแตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

บทที่ 5

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยเรื่อง “ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงมาจาก สุขาภิบาล” สรุปผลได้ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไป เกี่ยวกับสภาพภูมิหลังของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล (กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล)

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่ตอบแบบสอบถามพบว่าส่วนใหญ่ เป็นชาย ร้อยละ 92.6 การศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับมัธยมศึกษา ร้อยละ 39.3 รองลงมาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 24.6 มีสถานภาพสมรส ร้อยละ 85.2 รองลงมาคือสถานภาพโสดจำนวน ร้อยละ 13.1 สถานภาพในครอบครัวเป็นหัวหน้าครอบครัว ร้อยละ 79.5 รองลงมาคือเป็นสมาชิกในครอบครัว ร้อยละ 12.3 อาชีพก่อนได้รับตำแหน่งในเทศบาลตำบล มีอาชีพเกษตรกรรมจำนวน ร้อยละ 30.3 รองลงมา คืออาชีพค้าขาย ร้อยละ 29.5 อาชีพหลักมีอาชีพทำการเกษตรร้อยละ 34.4 รองลงมาคืออาชีพค้าขาย และอื่น ๆ เช่นรับราชการ ร้อยละ 23.0 และมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ระหว่าง 10,000 – 50,000 บาท จำนวน ร้อยละ 66.4 รองลงมาคือรายได้เฉลี่ยต่อเดือน ต่ำกว่า 10,000 บาท ร้อยละ 27.0 ตำแหน่งในปัจจุบันมีตำแหน่งเทศมนตรี ร้อยละ 50.8 รองลงมาคือตำแหน่งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ร้อยละ 24.6 ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาลตำบล ไม่ถึง 1 ปี ร้อยละ 68.0 รองลงมาคือประมาณ 1 – 2 ปี และมากกว่า 2 ปี ร้อยละ 12.3 การดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นทางการเมืองดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ร้อยละ 50.0 รองลงมาคือกรรมการหมู่บ้าน ร้อยละ 34.4

2. ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล

ปัญหาการบริหารงานเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล คือ ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ และการขาดความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร โดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจเรื่องกฎหมาย ปัญหาด้านโครงสร้าง และรูปแบบขององค์กร ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ ทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ขาดความสามัคคีในหน่วยงาน ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างแท้จริง ต้องขึ้นอยู่กับส่วนราชการต่างๆ ปัญหาด้านการบริหารงาน อำนาจในการบริหารงานและพัฒนาต่างๆ ยังขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียวคือ นายกเทศมนตรี หรือกลุ่มบุคคล คือ คณะเทศมนตรี ซึ่งส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ถิ่น ขาดความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน และไม่สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะด้านกฎหมาย

ในส่วนของวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดของผู้บริหารเทศบาลตำบล ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาไว้ 3 ด้านหลักๆ คือ ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม จัดทำแผนภาษีและจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพ ประหยัดงบประมาณและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อบรมและให้ความรู้ด้านการจัดการงบประมาณแก่เจ้าหน้าที่

ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร ควรจัดสัมมนาและไปดูงานในหน่วยงานต่างๆ ให้มีการปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนทัศนคติต่อกัน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและเอกสาร และควรกำหนดคุณวุฒิของผู้บริหาร

ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน ให้มีการทำความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทของตน ชี้แจงเหตุผลของปัญหาและปรับความเข้าใจ ให้ความสำคัญและสามัคคีต่อกัน และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์

นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะในประเด็นของการที่ไม่มีกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ว่าควรมีการปรับทัศนคติ และระเบียบขั้นตอนการบริหาร ในส่วนของปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเลือกตั้ง วิธีแก้คือ ให้ความรู้และกำหนดโทษในการซื้อสิทธิขายเสียงทั้งผู้ให้เงินและผู้รับเงิน

3. ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลตำบล

3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจากส่วนกลาง พบว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มีความเหมาะสมดีแล้วมีร้อยละ 30.2 ส่วนไม่เหมาะสมมีร้อยละ 69.8 ส่วนการกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา คือ คณะกรรมการจัดทำแผนและคณะอนุกรรมการ นับว่าเป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน นับเป็นแนวทางพัฒนาที่เป็นระบบนั้น ผู้บริหารคิดว่าใช่มีเพียงร้อยละ 4.2 และไม่ใช่มีมากถึงร้อยละ 95.8 สำหรับระบบการวางแผนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการวางแผนมีผลให้การตัดสินใจในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานนั้น ผู้บริหารคิดว่าใช่มี ร้อยละ 63.9 และคิดว่าไม่ใช่มีร้อยละ 36.1 สาเหตุสำคัญของระเบียบ ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดมากกว่าที่จะคิดถึงเป้าหมายของโครงการต่าง ๆ ในการจัดทำแผนงบประมาณรายปี ผู้บริหารคิดว่าใช่มี ร้อยละ 35.0 และคิดว่าไม่ใช่มี ร้อยละ 65.0 การกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปีนั้น นับว่าไม่เหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นในรูปของเทศบาล ผู้บริหารคิดว่าใช่มี ร้อยละ 62.9 และคิดว่าไม่ใช่มีร้อยละ 37.1 ระเบียบการใช้จ่ายเงินของ เทศบาล

ที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันมีความสะดวกเหมาะสมคล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 23.5 และคิดว่าไม่ไชนีมี ร้อยละ 76.5 กระทรวงมหาดไทยได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 28.0 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 72.0 การกำหนดนโยบายให้เทศบาลตำบลท่าแพเป็นที่ทะเบียนพาณิชย์และทรัพย์สินซึ่งเป็นนโยบายจากส่วนกลาง นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและฐานะการคลังของเทศบาลมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 4.2 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 95.8 เทศบาลมีความสามารถในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นที่ส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 75.4 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 24.6 และการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนา ชีคความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารของเทศบาล ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 33.1 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 66.9

3.2 ความคิดเห็นของผู้บริหารที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล

ผลการวิจัย พบว่า ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของเทศบาลคือ เรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ผู้บริหารมีความคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 89.9 และคิดว่าไชนีมีร้อยละ 10.1 เทศบาลมีความสามารถที่จะแสวงหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลืให้รายได้เพียงพอกับรายจ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 51.3 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 48.7 อำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเหมาะสมแล้ว ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 36.1 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 63.9 ส่วนกลางได้กำหนดการแบ่งสรรรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราที่เหมาะสม ผู้บริหารเห็นว่าไชนีมีร้อยละ 63.9 และเห็นว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 36.1 และการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้แผนงานต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้วผู้บริหรเห็นว่าไชนีมีร้อยละ 58.5 และเห็นว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 41.5

3.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาล

ผลการวิจัยพบว่า ระบบและกลไกการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลมีศักยภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองในการบริหารงาน ผู้บริหารเห็นว่าไชนีมีร้อยละ 20.9 และเห็นว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 79.1 หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้ อย่างมีประสิทธิภาพดี ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 37.3 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 62.7 ฝ่ายวิชาการและแผนงานมีข้อมูลและศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้บริหารนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงาน ผู้บริหารเห็นว่าไชนีมีร้อยละ 36.6 และเห็นว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 63.4 หน่วยงานที่จัดทำงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่แผนงานต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี ผู้บริหารคิดว่าไชนีมีร้อยละ 26.7 และคิดว่าไม่ไชนีมีร้อยละ 73.3 อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่

เทศบาลที่มีผู้นับว่าพอเพียงกับปริมาณงานและความรับผิดชอบในปัจจุบัน ผู้บริหารเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 69.5 และเห็นว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 30.5 เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่อยู่ในปัจจุบันมีคุณภาพและศักยภาพรวมทั้งความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม ผู้บริหารมีความเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 39.8 และเห็นว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 60.2 เมื่อท่านต้องการทราบข้อมูลหรือรายงานต่างๆ เจ้าหน้าที่สามารถค้นหาหรือรายงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ผู้บริหารคิดว่าไชนี่ร้อยละ 21.4 และคิดว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 78.6 และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะทำได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เสมอ ผู้บริหารคิดว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 77.8 ส่วนที่คิดว่าไชนี่ร้อยละ 22.2

3.4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า การเป็นคณะเทศมนตรีจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำอาชีพต่างๆ จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี ผู้บริหารคิดว่าไชนี่ร้อยละ 10.3 และคิดว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 89.7 กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร ผู้บริหารประมาณเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 43.0) คิดว่าไชนี่และเกินครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 57.0) คิดว่าไม่ไชนี่ การเข้าสังกัดหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองจะทำให้การบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นจริงได้มาก ผู้บริหารมีความคิดเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 24.3 และคิดว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 75.7 ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาลจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ผู้บริหารเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 17.9 และเห็นว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 82.1 การจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่น จะเป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับการเลือกตั้ง ผู้บริหารเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 28.3 และเห็นว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 71.7 เมื่อท่านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลแล้วยังต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่าง ๆ ใ้เป็นไปด้วยดีเช่นเดิม ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าไชนี่ร้อยละ 16.2 และเห็นว่าไม่ไชนี่ร้อยละ 83.8 การได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารเทศบาลขึ้นอยู่กับ การแสดงผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นสำคัญ ผู้บริหารเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 90.2) เห็นว่าไม่ไชนี่ และเห็นว่าไชนี่เพียงร้อยละ 9.8 การได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่าง ๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ ผู้บริหารเกินครึ่ง (ร้อยละ 63.4) เห็นว่าไม่ไชนี่และเห็นว่าไชนี่เพียงร้อยละ 36.6 ความสำเร็จของการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลส่วนหนึ่งต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อมวลชนด้วย ผู้บริหารเกินครึ่ง (ร้อยละ 62.5) มีความคิดเห็นว่าไม่ไชนี่ และเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 37.5 และการดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ของเทศบาลที่ผ่านมามักจะไม่คำนึงถึงฐานคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนคณะเทศมนตรี ผู้บริหารประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51.3) เห็นว่าไม่ไชนี่ และเห็นว่าไชนี่ร้อยละ 48.7

3.5 การทดสอบสมมติฐาน ผลจากการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยด้านระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะการเงินและการคลัง กลไกในการบริหารรวมทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และอาชีพมีความสัมพันธ์กับกลไกในการบริหาร ส่วนตำแหน่งมีความสัมพันธ์กับกลไกในการบริหารและกลุ่มอิทธิพลต่างๆ และอาชีพหลัก รายได้เฉลี่ยต่อเดือนและสถานภาพครอบครัว มีความสัมพันธ์เฉพาะกลไกในการบริหารเท่านั้น ส่วนตำแหน่งทางการเมืองก่อนได้รับตำแหน่งในปัจจุบัน มีความสัมพันธ์กันระหว่างกลไกในการบริหารกับกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ส่วนปัจจัยนอกจากนี้ไม่มีความสัมพันธ์กัน

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้แล้ว ผู้วิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่สำคัญ ที่ควรนำมา อภิปรายดังต่อไปนี้

1) ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการบริหารงานเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก สุขาภิบาลนั้น เป็นปัญหาในเรื่องของโครงสร้างขององค์กรและความไม่รู้ของผู้เกี่ยวข้องมีร้อยละ 36.9 ทั้งสองปัญหาทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลตำบลเพิ่งได้รับการยกฐานะหรือเปลี่ยนแปลงมาจาก สุขาภิบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กมีโครงสร้างขององค์กรแบบไม่รัดกุมในการบริหาร ซึ่งอาจจะมอบให้ข้าราชการฝ่ายปกครองดูแลและบริหารไปเองทำให้ขาดความต่อเนื่องและไม่เป็นระบบเท่าที่ควร นอกจากนี้ความไม่รู้หรือความไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของผู้บริหารตลอดจนเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง ก็ยังเป็นปัญหาหลักในการบริหารงานเทศบาล แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลหลายปีแล้วก็ตาม แต่เพราะขาดความสำนึกรับผิดชอบและการศึกษาใฝ่หาความรู้เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจทำให้ผู้เกี่ยวข้องในเทศบาลตำบลบางคนซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากสุขาภิบาลยังคงเคยชินกับการปฏิบัติเมื่อครั้งเป็นสุขาภิบาล แต่ก่อนเคยปฏิบัติอย่างไร ปัจจุบันก็ยังปฏิบัติอยู่อย่างนั้นซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2526 : 35) ที่ได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ต้องพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ทั่วถึง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีที่ พัทยา สายหู (2516 : 58-63) ได้อธิบายไว้ว่า บทบาทหน้าที่คือสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงเรื่องนั้นๆ เป็นอะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอย่างไร ซึ่งผู้ที่อยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องมีบทบาทตามนั้นด้วย

2) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารงานเทศบาลตำบล ประสบกับปัญหาด้านงบประมาณมากที่สุด (ร้อยละ 92.6) ที่เป็นดังนี้ อาจเป็นเพราะงบประมาณที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางจัดสรรให้

นั้น มีปริมาณน้อยเกินไปไม่เพียงพอสำหรับการบริหาร การพัฒนาท้องถิ่นโดยเฉพาะ ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำประปา การจัดเก็บขยะมูลฝอย การสาธารณสุข การรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นต้น และบางเทศบาลตำบลงบประมาณที่ส่วนกลางจัดสรรให้ นั้น ส่วนใหญ่ต้องนำไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายประจำสำหรับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ก็จะหมดแล้ว ฉะนั้นการที่จะนำงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นซึ่งบางท้องถิ่นที่มีอาณาเขตกว้างขวางมาก จึงเป็นปัญหาหลักที่สำคัญอย่างยิ่งของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลประกอบด้วยกลไกการบริหารงานของเทศบาลตำบลไม่มีศักยภาพและความเพียงพอไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจัดเก็บภาษีหรือฝ่ายวิชาการและแผนงานงบประมาณ ซึ่งจะเป็นกลุ่มคนสำคัญในการบริการจัดการทรัพยากร (งบประมาณ) ที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเทศบาลได้ ทั้งนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์ (2524 : 143) ที่ได้ทำการศึกษาดังสมรรถนะของการปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล พบว่า องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ คือ เทศบาลและสุขาภิบาล ยังไม่มีศักยภาพในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ปัจจัยที่สำคัญสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการคลัง บุคลากร และการบริหาร

3) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยไม่ได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งพาตนเองได้มากยิ่งขึ้น (ร้อยละ 72.0) ลักษณะการกระจายอำนาจที่แท้จริงนั้นจะเป็นการมอบหมายและมอบอำนาจในการบริหารให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็วและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง เป็นการตัดสินใจให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับผู้บริหารเทศบาลตำบล ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ Daniel Wit (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 40) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับแนวความคิดของ William A. Robson (อ้างใน สุริยา หาญไพบูลย์ 2541 : 11) ได้นิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจการปกครองตนเองและต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมแต่จะตรงข้ามกับความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีความสับสนและความไม่เข้าใจกันระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากส่วนราชการมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่ปกครองตนเอง เนื่องจากบุคลากรรวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นมี

คุณวุฒิตำแหน่งและยังขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติต่างๆ ขาดความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหารจัดการในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า ภาคราชการหวงอำนาจ จึงอ้างว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองท้องถิ่นตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยที่พบว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลเห็นว่า นโยบายยังถูกกำหนดโดยส่วนกลาง และนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถหรือเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเทศบาลแต่อย่างใด นอกจากนี้เทศบาลยังสามารถแก้ปัญหาและจัดการสาธารณูปโภคด้วยตนเอง

4) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลมีทัศนคติในด้านลบต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำกลุ่มอาชีพ พ่อค้า นักธุรกิจ พรรคการเมืองและผู้นำทางการเมือง สื่อมวลชน หรือข้าราชการ โดยมองว่าบุคคลเหล่านั้นไม่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลตำบล ไม่จำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดี การเข้ามาเป็นผู้บริหารไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลงานและคะแนนเสียงต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะผู้บริหารเทศบาลตำบลเหล่านี้เป็นผู้มาโดยธรรมชาติ ที่ผูกขาดอำนาจอย่างต่อเนื่อง จึงสามารถบริหารจัดการโดยไม่ต้องพึ่งพากลุ่มต่างๆ เหล่านี้ ผู้นำเหล่านี้จึงสามารถสืบทอดอำนาจกันต่อๆ มา ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยที่พบว่า อำนาจในการบริหารอยู่กับนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี ประกอบกับการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ทราบและไม่เข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ จึงไม่เห็นความสำคัญและไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ไม่สนใจหรือใส่ใจในปัญหาชุมชนตนเอง จึงทำให้ผู้บริหารของท้องถิ่นใช้อำนาจตัดสินใจที่จะชี้แนะหรือใช้จ่ายเงินงบประมาณตามอำเภอใจ โดยไม่สนใจความต้องการที่แท้จริงของราษฎรในท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องพึงระวังสิ่งเหล่านี้ที่จะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ กล่าวคือ อำนาจจะไปรวมศูนย์ที่คนในท้องถิ่นบางกลุ่ม ความขัดแย้งของอิทธิพลท้องถิ่นในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ และการคอร์รัปชันที่แพร่อย่างรุนแรงในท้องถิ่น

5) ผลการวิจัยพบว่า ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นเกี่ยวกับฐานะการเงินและการคลัง กลไกในการบริหาร รวมทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการศึกษาช่วยทำให้คนมีความรู้ความเข้าใจและสามารถแก้ปัญหาหรือดำเนินงานไปได้ ซึ่งคนที่มีการศึกษาสูงและมีประสบการณ์จากการศึกษาค้นคว้า ย่อมจะได้เปรียบและมีทักษะมากกว่าคนที่มีการศึกษาดำ จึงมีผลให้แสดงออกถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง กลไกในการบริหาร รวมทั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่แตกต่างกันไปด้วย ส่วนปัจจัยอื่นๆ เช่น เพศ อายุ สถานภาพ สมรส และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งไม่มีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สำนิตย์ นาคสุขศรี (2535 : 19) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการ

สุขภาพีบาลต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสุขภาพีบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการสุขภาพีบาลในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งตัวแปรอิสระคือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ อาชีพและสถานภาพการสมรส ส่วนตัวแปรตามคือ ความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขภาพีบาลพบว่า มีเพียงความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพสมรสกับความรู้ความเข้าใจในการควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการสุขภาพีบาลเท่านั้น ส่วนตัวแปรอื่น ไม่พบความสัมพันธ์แต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย ที่เป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร

1) จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลตำบลเป็นเพศชายเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 92.6) ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่ารัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยควรมอบหมายให้กรมการปกครองพิจารณาและกำหนดเป็นนโยบายที่จะส่งเสริมและเปิดโอกาสให้สตรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลตำบลซึ่งเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสตรีจะมีความละเอียดอ่อนและรอบคอบในเรื่องของการเงินการคลังตลอดจนให้ความสนใจใส่ใจต่อความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นมากกว่าชายและเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้สตรีมีสิทธิและเสรีภาพเท่าชาย เป็นต้น

2) ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่ผู้บริหารงานเทศบาลประสบมากที่สุด คือ งบประมาณร้อยละ 92.6 ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครอง ควรจะมีการจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมและพอเพียงกับฐานะของเทศบาลตำบลแต่ละระดับ โดยเฉพาะเทศบาลตำบลระดับล่างหรือระดับต่ำสุด ควรจะให้งบประมาณมากเป็นพิเศษ และควรกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารจัดการด้านงบประมาณ การคลังและบริหารงานบุคคลตลอดจนเพิ่มสัดส่วนการแบ่งสรรภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นด้วย เพื่อเป็นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้เทศบาลทุกระดับอย่างทั่วถึงด้วย โดยควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนและแจ้งให้ผู้บริหารได้ทราบและถือปฏิบัติทั่วกัน

3) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเทศบาลที่จบประถมศึกษามีร้อยละ 18.0 และมีมัธยมศึกษา มีร้อยละ 39.3 ซึ่งรวมแล้วมีมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ 57.3) ส่วนที่จบปริญญาตรีมีร้อยละ 24.6 ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า กรมการปกครองควรเสนอกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับคุณวุฒิของ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล หรือเข้ามาเป็น
ผู้บริหารเทศบาลตำบลอย่างน้อยต้องจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไป โดยกำหนดเงื่อนไขไว้
5 ปี เพื่อให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพราะตามปกติผู้บริหารหรือผู้ปกครองควรมีความรู้สูงกว่า
ประชาชนที่อยู่ใต้ปกครอง

4) ผลการวิจัยพบว่า ขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพและความรู้ความสามารถที่มีประสิทธิ
ภาพเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดความรู้เรื่องกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะว่า กระทรวง
มหาดไทยโดยกรมการปกครอง ควรจะได้ทำโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่
เกี่ยวข้องในทุกระดับ รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารจัดการ
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานโดยละเอียด เผย
แพร่ให้เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลได้ทราบ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

5) รัฐบาลควรมีการกระตุ้น เร่งเร้าและรณรงค์ประชาสัมพันธ์หลักการกระจายอำนาจ (คือ
การมีส่วนร่วม หลักกฎหมาย หลักความโปร่งใส และตอบสนองประชาชน ความเห็นพ้องต่อข้อสรุป
ร่วม ความเสมอภาค ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรวจสอบได้) ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่ว
ถึงและต่อเนื่อง เพื่อให้มีความตระหนักถึงคุณค่าและประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

6) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับแผนชุมชนให้มากขึ้น และอนุมัติงบประมาณตามแผนที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำไว้เท่านั้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีวิธีการที่จะให้แผนที่จัด
ทำนั้นเป็นแผนที่ตรงกับความต้องการหรือแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มิใช่
เป็นไปตามความต้องการของผู้บริหารดังที่เป็นอยู่ อาทิ การสนับสนุนให้มีการจัดเวทีประชาคมหมู่บ้าน
ตำบลเพื่อนำความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนตามความต้องการของแต่ละพื้นที่

ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ปฏิบัติงาน

1) ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่พบในการบริหารงานเทศบาลตำบล คือ งบประมาณมีน้อย
และไม่เพียงพอต่อการพัฒนาตำบล ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า เจ้าหน้าที่ควรจะต้องจัดวางระดมให้
ผู้บริหารมีการวางแผนกันว่าควรจะมีวิธีการจัดหางบประมาณอย่างไรบ้าง ตามที่กฎหมายเปิดโอกาส
รวมทั้งมีการใช้จ่ายงบประมาณให้โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ด้วย โดยมีการตั้งประชาชนใน
ตำบลนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพบุคลากรด้านการ
เงินการคลัง และงบประมาณ

2) ผลการวิจัยพบว่า เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และ ข้อความใน
กฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งมีข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

- (1) ควรศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและข้อมูลด้วยตนเอง
- (2) ขออนุมัติเข้าอบรมและสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องนี้

(3) ควรมีการจัดนำสรุปผลการอบรมและสัมมนาเก็บไว้เพื่อศึกษาและเวียนให้เพื่อได้รับทราบด้วย

3) ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลตำบลขาดความสามัคคี จึงมีข้อเสนอแนะว่า เทศบาลตำบลโดยขาดความสามัคคีมาก ควรมีการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความสามัคคีให้มากขึ้น เช่น

(1) จัดกีฬาภายในเทศบาลตำบลของตน

(2) จัดกีฬาแข่งขันกันระหว่างเทศบาลตำบลกับเทศบาลตำบลอื่น ๆ อาจมี 2 - 4 ตำบลก็ได้

(3) จัดทัศนศึกษานอกสถานที่ เช่น พาไปดูงานที่ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลางหรือภาคอีสาน แล้วจัดกิจกรรมระหว่างนั่งในรถทัวร์ หรือจัดกิจกรรมรอบกองไฟ เป็นต้น อาทิเช่น ทัศนศึกษาพระตำหนักภูพิงค์ พระตำหนักเขาค้อ และอื่น ๆ

(4) จัดนันทนาการ หรือการออกกำลังกายในทุกวันพุธ รอบบ่ายเวลา 15.30-16.30 น. เพื่อช่วยสร้างสุขภาพร่างกายให้แข็งแรงเป็นการป้องกันโรคต่างๆ ได้ด้วย แล้วความสามัคคีก็จะตามมา

4) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเห็นว่าระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานปลัดเทศบาลไม่มีศักยภาพและความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองในการบริหารงาน (ร้อยละ 79.1) จึงมีข้อเสนอแนะว่า ปลัดเทศบาลตำบล ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบโดยตรงต่องานด้านนี้ จึงควรที่จะมีการดำเนินงาน ดังนี้

(1) มีการเชิญประชุมเพื่อปรึกษาถึงผลงานวิจัยเรื่องนี้ว่าสำนักงานปลัด ยังรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมืองน้อยไปหน่อย พวกเราควรจะปรับปรุงและแก้ไขอย่างไรบ้าง เช่น อาจจัดหาอุปกรณ์หรือเทคโนโลยีที่ทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์และเครื่องถ่ายเอกสารรวมทั้งอื่น ๆ มาช่วยบ้าง เป็นต้น

(2) ปลัดเทศบาล ควรมีการให้รางวัลกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความวิริยะอุตสาหะ และอุทิศเวลาให้กับงานเทศบาลด้วยดีตลอดมา

(3) ส่งเจ้าหน้าที่ไปเข้าอบรมและสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ให้มากขึ้น

(4) พิจารณาลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้สั้นลง

(5) พยายามใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

(6) ควรให้ขวัญกำลังใจว่างานทุกอย่างมีเกียรติ ทุกคนสามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้

5) ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารที่เห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่นไม่ได้เป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับเลือกตั้ง (ร้อยละ 71.7) จึงมีข้อเสนอแนะว่า บริหารงานเทศบาลตำบล ควรที่จะปฏิบัติหน้าที่และบริหารงานตามที่กฎหมายหรืออำนาจได้ให้ไว้ โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือเจ้าพ่อในท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่ควรปฏิบัติอย่างยุติธรรมและเสมอภาคต่อทุกๆ คนที่มาขอใช้บริการ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

1) ควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับงบประมาณของเทศบาลตำบลว่ามีมาจากแหล่งใดบ้าง และพอเพียงกับปริมาณงานและการพัฒนาหรือไม่อย่างไร โดยศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลที่มีฐานะการเงินต่ำ

2) ควรมีการติดตามและประเมินผลการบริหารงานของผู้บริหารงานเทศบาลตำบลว่า ประสพผลสำเร็จตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่อย่างไร

3) ควรศึกษาเปรียบเทียบปัญหาและลักษณะการบริหารระหว่างเทศบาลตำบลกับเทศบาลเมืองว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง

4) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลระหว่างภาค ตะวันออกกับภาคตะวันตก หรือภาคอื่น ๆ

5) ควรนำผลการวิจัยนี้ไปทดลองใช้ เช่น เจ้าหน้าที่ขาดศักยภาพในการปฏิบัติงาน แล้วทำการวิจัยว่าประสพผลสำเร็จตามที่ทดลองไปแล้วมาน้อยเพียงไร

6) ควรทำการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้บริหารงานของเทศบาลตำบล ของทั้ง 3 จังหวัดนี้ คือ จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราดถึงปัญหาที่ประสพแต่ละ ปัญหาแล้วจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรให้ประสพผลสำเร็จ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง, (2541) โครงการประชุมชี้แจงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสุขภาพทั่วประเทศ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์.
- กรมการปกครอง, (2542) กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์.
- กิตติ ประทุมแก้ว, (2529) ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาการเมือง), กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร, (2539) การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พินเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์.
- ชื่นสุข ฤกษ์งาม, (2537) บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของพ่อในมุมมองของวัยรุ่น : ศึกษากรณีนักเรียน ร.ร.มัธยมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สาขาบริหารศาสตร์.
- บุญยรงค์ นิลวงศ์, (2522) การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กองราชการส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร, (2526) การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- , (2529) การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร วารสารรัฐศาสตร์ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2529 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มิ่งผลการพิมพ์.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, (2524) สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขภาพบาล กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- พัทธา สายหู, (2516) ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกสังคม กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พินเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์.
- ศานิตย์ นาคสุขศรี, (2535) ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการสุขภาพตำบลต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสุขภาพบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี.
- คณะกรรมการสุขภาพบาลในจังหวัดนนทบุรี สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุชา จันทร์อมและสุรางค์ จันทร์อม, (250) จิตวิทยาสังคม กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพรวพิทยา.
- สุรียา หาญไพบูลย์, (2541) ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดพิษณุโลก วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมพร ไกรฤทธิ, (2524) บทบาทบางประการของประชาชนในจังหวัดนครปฐมต่อกระบวนการ
ทางการเมือง คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

อารีย์ จรรยาเลิศ, (2533) บทบาทคาดหวังของศูนย์เยาวชนตำบลในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตมหานคร

อุทัย หิรัญโต, (2523) การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

References

Arthur Mass. 1966. Area and Power : The Theory of Local Government (Glemcoc Illimeis :
The Free Press, 1959) and Henry Maddick, Decentralization.

And Development ; London : Asia Publishig House.

Benjamin S. Bloon (ed). 1956. Taxonomy of Educational Objective, Handbook I; Cognitive
Domain, New york : David Mckay Company.

Clarks John J., 1957. Outline of Local Government of the United States, London : Sir Issac
Pitman and Son. Ltd.

Holloway, William. V. 1984 State and Local Government in the Britain. New York : William
Brendon and Son. Ltd.

_____, 1951. State and Local Government in the United States. New York : Mc Graw-Hill
Book Company.

Mongtagu, Harris G. 1984. Comparative Local Government, (Great Britain : William Brendon and
Son. Ltd.).

Riggs, Fred W. 1967. Thailand : The Modernization of the Bureaucratic Policy. Honolulu : East –
West Center Press.

Robson, William A. 1953. Local Government in Encyclopedia of Social Sciene. Vol.x. New York :
The Macmillan Company.

Weider, Edward W. 1971. Americancity Government. New York : Henry Holt.

Wit, Daniel. A. 1967 A Comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok :
Kurusapha Press.

Warren, Hohn. 1963. The English Local Government System. London : George Allen & Urwin.

ภาคผนวก

แบบสอบถามโครงการวิจัย

เรื่อง

ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล

.....

คำชี้แจง : ขอความร่วมมือท่านตอบแบบสอบถามตามความคิดเห็น ความเข้าใจ และความจริงของท่านเพื่อประโยชน์ทางวิชาการและอาจนำไปสู่นโยบายที่เหมาะสมสำหรับองค์กรท้องถิ่นต่อไป

1-3

ทำเครื่องหมาย ✓ หน้าข้อตัวเลือกและเติมข้อความในช่องว่าง

ตอนที่ 1. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ตอบ

1. อายุของผู้ตอบ ปี 4-5

2. เพศ 1. ชาย 2. หญิง 6

3. ระดับการศึกษา 7

1. ประถมศึกษา 2. มัธยมศึกษา

3. อาชีวศึกษา 4. อนุปริญญา

5.ปริญญาตรี 6.ปริญญาโท

7.ปริญญาเอก

4. อาชีพ (ก่อนจะได้รับตำแหน่งในเทศบาลตำบล) 8

1. เกษตรกรรม

2. ค้าขาย

3. รับราชการ / รัฐวิสาหกิจ

4. รับจ้าง

5. อื่น ๆ ระบุ

5. ตำแหน่งในปัจจุบันของท่าน 9

1. นายกเทศมนตรี 2. เทศมนตรี 3. ปลัดเทศบาล

6. สถานภาพการสมรส 10

1. โสด 2. สมรส 3. ม่าย 4. หย่า/แยก

7. อาชีพหลัก 11 - 12
- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 1. ทำการเกษตร
<input type="checkbox"/> 3. ค้าขาย
<input type="checkbox"/> 5. เจ้าของกิจการ
<input type="checkbox"/> 7. อื่น ๆ (ระบุ) | <input type="checkbox"/> 2. รับจ้างทั่วไป
<input type="checkbox"/> 4. ลูกจ้างเอกชน
<input type="checkbox"/> 6. ข้าราชการบำนาญ |
|--|---|
8. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 13
- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> 1. ต่ำกว่า 10,000 บาท
<input type="checkbox"/> 2. 10,000 – 50,000 บาท
<input type="checkbox"/> 3. 50,001 – 100,000 บาท
<input type="checkbox"/> 4. มากกว่า 100,000 บาท |
|--|
9. สถานภาพในครอบครัว 14 - 15
- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1. หัวหน้าครอบครัว
<input type="checkbox"/> 3. สมาชิกในครอบครัว
<input type="checkbox"/> 5. อื่น ๆ | <input type="checkbox"/> 2. คู่สมรสหัวหน้าครอบครัว
<input type="checkbox"/> 4. ผู้อาศัย |
|---|--|
10. ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในเทศบาล 16 - 17
- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 1. ไม่ถึง 1 ปี
<input type="checkbox"/> 3. ประมาณ 1 – 2 ปี | <input type="checkbox"/> 2. ประมาณ 1 ปี
<input type="checkbox"/> 4. มากกว่า 2 ปี |
|--|---|
11. ก่อนดำรงตำแหน่งในปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ๆ ทางการเมือง
ประเภทใด 18 - 19
- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1. กรรมการหมู่บ้าน
<input type="checkbox"/> 2. สภาตำบล
<input type="checkbox"/> 3. กรรมการสุขาภิบาล
<input type="checkbox"/> 4. สมาชิกสภาจังหวัด
<input type="checkbox"/> 5. อื่นๆ | ระยะเวลา ปี
ระยะเวลา ปี
ระยะเวลา ปี
ระยะเวลา ปี
ระยะเวลา ปี |
|---|---|

ตอนที่ 2 ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบล

12. การเปลี่ยนแปลงมาเป็นเทศบาลตำบลมีข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบการเป็น
 สุขาภิบาลอย่างไร

ด้าน	ข้อได้เปรียบ	ข้อเสียเปรียบ
โครงสร้าง, รูปแบบ
ด้านเจ้าหน้าที่
ด้านการบริหาร
ด้านความคล่องตัวใน การทำงาน
ด้านอื่น ๆ

13. ในเทศบาลตำบลที่ท่านทำงานอยู่เคยประสบปัญหาด้านใด มีการแก้ปัญหาและผลเป็นอย่างไร

ปัญหา	การดำเนินการแก้ไข	ผลการแก้ปัญหา
1. เกี่ยวกับงบประมาณ
2. ความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร
3. ความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน
4. อื่นๆ

14. ปัญหาต่างๆ ส่วนใหญ่แล้วเกิดจากสิ่งใด

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> 1. โครงสร้างขององค์กร | <input type="checkbox"/> 2. ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ |
| <input type="checkbox"/> 3. ความไม่รู้ของผู้เกี่ยวข้อง | <input type="checkbox"/> 4. ความละเอียดของเจ้าหน้าที่ |
| <input type="checkbox"/> 5. อื่น ๆ | |

15. วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดตามความเข้าใจของท่าน

1. ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

วิธีการแก้ไข.....

.....

2. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของคณะผู้บริหาร

วิธีการแก้ไข.....

.....

3. ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน

วิธีการแก้ไข.....

.....

4. ปัญหาอื่น ๆ

วิธีการแก้ไข.....

.....

16. เมื่อหมดวาระแล้วสมัยหน้า ท่านจะสมัครเข้ามาทำงานต่อหรือไม่

1. สมัคร เพราะ

.....

2. ไม่สมัคร เพราะ

.....

ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับเรื่องทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อระเบียบ ข้อกฎหมายและนโยบายจาก
ส่วนกลาง

กรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อความ	ใช่	ไม่ใช่
1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มีความเหมาะสมดีแล้ว.....
2. การกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา คือ คณะกรรมการจัดทำแผนฯ และคณะอนุกรรมการฯ นับว่าเป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน นับเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีระบบ.....
3. ระบบการวางแผนตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการวางแผนมีผลให้การตัดสินใจการบริหารงานของคณะเทศมนตรีขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน.....
4. สาระสำคัญของระเบียบ ข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ทำให้ผู้บริหารเทศบาลต้องให้ความสำคัญในรายละเอียดมากกว่าที่จะคิดถึงเป้าหมายของโครงการต่างๆ ในการ จัดทำแผนงบประมาณรายปี.....
5. การกำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องเป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี นับว่าไม่เหมาะสมต่อการบริหารท้องถิ่นในรูปของเทศบาล.....
6. ระเบียบการใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันมีความสะดวก เหมาะสม คล่องตัวในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี.....
7. กระทรวงมหาดไทยได้กระจายอำนาจให้เทศบาลได้มีอิสระในการดำเนินงานและสามารถพึ่งตนเองได้มากยิ่งขึ้น.....
8. การกำหนดนโยบายให้เทศบาลตำบลทำแผนที่ทะเบียนภาษีและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นนโยบายจากส่วนกลาง นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารและฐานะการคลังของเทศบาลมีประสิทธิภาพ.....

ข้อความ	ใช่	ไม่ใช่
9. เทศบาลมีความสามารถในการที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่จำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง.....
10. การกำหนดนโยบายจากส่วนกลางมีส่วนอย่างสำคัญต่อการพัฒนาขีดความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารของเทศบาล.....

ตอนที่ 4 เป็นคำถามเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อฐานะการเงินและการคลังของเทศบาล
กรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ตรงกับความคิดเห็นของท่านมากที่สุด

ข้อความ	ใช่	ไม่ใช่
1. ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของเทศบาล คือ เรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย
2. เทศบาลมีความสามารถที่จะแสวงหาเงินอุดหนุนจากแหล่งต่างๆ เพื่อช่วยเหลือให้รายได้เพียงพอกับรายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ
3. อำนาจและขอบเขตในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลมีความเหมาะสมแล้ว
4. ส่วนกลางได้กำหนดการแบ่งสรรรายได้ให้แก่เทศบาลในอัตราที่เหมาะสม
5. การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้แผนงานต่างๆ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดอยู่ในสัดส่วนที่เหมาะสมแล้ว

ตอนที่ 5 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อกลไกในการบริหารงานของเทศบาล
กรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ท่านคิดว่าตรงกับความคิดของท่านมากที่สุด

ข้อความ	ใช่	ไม่ใช่
1. ระบบและกลไกการทำงานของสำนักปลัดเทศบาลมีศักยภาพและ ความสามารถเพียงพอที่จะรองรับและสนับสนุนฝ่ายการเมือง ในการบริหารงาน
2. หน่วยงานจัดเก็บภาษีของเทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้อย่างมี ประสิทธิภาพดี
3. ฝ่ายวิชาการและแผนงานมีข้อมูลและศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ บริหารนำไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการบริหารงาน
4. หน่วยงานที่จัดทำงบประมาณสามารถจัดสรรงบประมาณกระจายไปสู่ แผนงานต่างๆ ตามนโยบายของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี
5. อัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่มีอยู่นับว่าพอเพียงกับปริมาณงาน และความรับผิดชอบในปัจจุบัน
6. เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่อยู่ในปัจจุบันมีคุณภาพและศักยภาพ รวมทั้ง ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม
7. เมื่อท่านต้องการทราบข้อมูลหรือรายงานต่างๆ เจ้าหน้าที่สามารถค้นหา หรือรายงานได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว
8. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มักจะทำได้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนด ไว้เสมอ

ตอนที่ 6 เป็นคำถามของผู้บริหารที่มีต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

กรุณาขีดเครื่องหมาย ✓ ในช่องที่ท่านคิดว่าตรงกับความคิดของท่านมากที่สุด

ข้อความ	ใช่	ไม่ใช่
1. การเป็นคณะเทศมนตรีจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้นำอาชีพต่างๆ จึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี
2. กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะผู้บริหาร
3. การเข้าสังกัดหรือมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองจะทำให้การบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและสามารถผลักดันนโยบายให้เป็นจริงได้มาก.....
4. ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเทศบาล จะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ
5. การจัดตั้งกลุ่มผู้ให้การสนับสนุนในท้องถิ่น จะเป็นมาตรการสำคัญต่อการได้รับการเลือกตั้ง
6. เมื่อท่านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลแล้วยังต้องรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่างๆ ให้เป็นไปด้วยดีเช่นเดิม
7. การได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาลขึ้นอยู่กับการแสดงผลงานให้ประชาชนเห็นเป็นสำคัญ
8. การได้รับการเลือกเข้ามาเป็นผู้บริหารงานเทศบาล ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของกลุ่มต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ
9. ความสำเร็จของการเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลส่วนหนึ่งต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับสื่อมวลชนด้วย
10. การดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ของเทศบาลที่ผ่านมา มักจะไม่คำนึงถึงฐานะคะแนนเสียงของผู้สนับสนุนคณะเทศมนตรี