

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบลตามทัศนะของผู้บริหาร เพื่อที่จะหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้การบริหารงานของเทศบาลตำบลมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อเป็นกรอบขององค์ความรู้ในการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนผลงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบและแนวทางในการศึกษาวิจัย โดยแบ่งเป็นแนวคิดที่ศึกษาต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

##### 1.1 ความหมายของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) กล่าวว่า การบริหาร คือ การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการ ตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

หวน พินรุพันธ์ (2528 : 3) กล่าวว่า การบริหาร คือ การดำเนินงานของคณะบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยอาศัยทรัพยากรคน เงิน และวัสดุ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์

สุวรรณ ทิพยกุล (2527 : 4) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมบัติ (2523 : 7-8) กล่าวว่า การบริหารเป็นการดำเนินงานหรือ ขบวนการใด ๆ ของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันโดย คำนึงถึงการการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ อาจใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยใช้ระบบการ ประสานงานที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย

สมยศ นาวิการ (2540 : 14) กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการ ทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น ผู้บริหารต้องทำงานกับบุคคลและกลุ่มและอยู่ภายในโครงสร้าง ขององค์การเพื่อที่บรรลุเป้าหมายของพวกเขา

กล่าวโดยสรุป การบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ จุดมุ่งหมาย (Goal) ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และคน การบริหาร จึงเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 ทรัพยากรการบริหาร

สุโขทัยธรรมมาธิราช (2538 : 6, อ้างถึงใน ประพันธ์ ศรีสุวรรณ, 2541 : 44) ได้ให้ความหมายว่า ทรัพยากร (Resource) หมายถึงทรัพยากรที่ผู้บริหารเกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งแต่เดิมนั้นโดยทั่วไปถือกันว่าทรัพยากรดังกล่าวประกอบด้วยคน เงิน วัสดุ การจัดการ แต่โดยที่สภาพแวดล้อมและสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปองค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงตัวแปรอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อ องค์การด้วย นักวิชาการหลายท่านต่างก็มีความเห็นในเรื่องทรัพยากรแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจสรุปได้เป็นทรัพยากรด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ทรัพยากรด้านคน หมายถึง จำนวนหน่วยงาน จำนวนคนในหน่วยงาน ตลอดจนทักษะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานด้านกำลังคน
2. ทรัพยากรด้านทุน หมายถึง ทั้งการหาทุน และการใช้จ่ายเงินทุนในการดำเนินงาน
3. ทรัพยากรด้านวิทยาการ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักร อาคาร สถานที่ ตลอดจนวิธีการที่ควรใช้ในการดำเนินการ
4. ทรัพยากรด้านลูกค้า หมายถึง ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้ใช้บริการขององค์การซึ่งเป็นตัวแปรที่มีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตขององค์การ

5. ทรัพยากรด้านเวลา ซึ่งเป็นทรัพยากรที่เป็นตัวจำกัดสำหรับการดำเนินการ ทั้งนี้รวมถึงกำหนดเวลาและระยะเวลา

โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

- คน (Man) เป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์กรนั้น ๆ
- เงิน (Money) ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึงอุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องมือต่าง ๆ รวมทั้ง

อาคารสถานที่ด้วย

- การจัดการ (Management) ความรู้เกี่ยวกับการจัดการ

หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539 : 4)

การที่จัดว่าปัจจัยทั้งสี่ เป็นปัจจัยพื้นฐานทางการบริหารเพราะเหตุว่า ในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้อง อาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการจัดการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ไม่ว่าจะการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่ที่ประการดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นไปจากปัจจัยสี่ประการที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย ได้แก่ วิลเลียม ที กรีนวูด (William T. Greenwood) ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ทั้งนี้โดยย่ำถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารงานนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และการบริหารนั้น ๆ ก็ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีอย่างมีคุณค่า หากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ๆ

### 1.3 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Process of Administration) หรือการประกอบการในการบริหารนี้หรือบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหารนั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก การประสานงาน และการควบคุม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของลูเทอร์ กูติกและลินคอล์น เออร์วิก (Luther

Gulick and Lyndall Urwick) มีประสบการณ์ทางวิชาการและการบริหารราชการอย่างกว้างขวาง ได้นำหลักการจัดการของฟาโยล (Fayol) มาปรับปรุงประยุกต์กับการบริหารราชการ โดยเน้นความสำคัญของโครงสร้าง การแบ่งงานกันทำ และมีหลักจิตวิทยาของมนุษย์ เขาได้เสนอแนะการจัดหน่วยงานในทำเนียบแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเพื่อให้ตอบคำถามที่ว่าอะไรคืองานของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ในที่สุดได้คำตอบสั้นๆ คือ POSDCoRB (พอสด์คอร็บ) ซึ่งหมายถึงกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ 7 ประการดังนี้ (Luther Gulick and Lyndall Urwick, 1937 : 17, อ้างถึงในสมคิด บางโม, 2540 : 40-44)

1. P (Planning) หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าจะต้องทำอะไรบ้างและทำที่ไหน เมื่อไร การวางแผน เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายเพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนิน
2. O (Organizing) หมายถึง การจัดหน่วยงาน กำหนดโครงสร้างของหน่วยงาน จัดให้มีแผนภูมิแบบรูปปิรามิด มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงานตำแหน่งต่างๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
3. S (Staffing) หมายถึง การจัดตัวบุคคล เป็นการบริหารงานด้านบุคลากร อันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี การประเมินผลการทำงาน และการให้พ้นจากงาน
4. D (Directing) หมายถึง การอำนวยการ นับตั้งแต่การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และควบคุมการปฏิบัติงาน
5. Co (Coordinating) หมายถึง การประสานงาน ประสานกิจการด้านต่างๆ ของหน่วยงาน ให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายเดียวกัน
6. R (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานว่าก้าวหน้าไปเพียงใด
7. B (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ คือ การจัดทำงบประมาณบัญชี การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและตรวจสอบด้านการเงิน ตลอดจนวิธีการงบประมาณเป็นแผนงานเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

การบริหารองค์การมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจว่าอะไรคือองค์การ เพราะองค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะป็นระดับประเทศหรือระดับสังคมนั้น ย่อมมีการบริหารองค์การเป็นหลัก

เพราะว่าจะสามารถจัดระบบการทำงานได้อย่างเหมาะสม ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม และความต้องการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2.1 ความหมายขององค์การ

อำพร วิริยโกศล (2524 : 1) ได้ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นกระบวนการ ที่มีโครงสร้างประกอบขึ้นด้วยบุคคลหลายคน ซึ่งมีกิจกรรมต่อกันและกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว (2528 : 73) ให้ความหมายขององค์การว่า เป็นกลุ่มคนซึ่ง ร่วมกันกระทำกิจกรรมเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือความต้องการของกลุ่ม โดยทั่วไปแล้วเมื่อกลุ่มคน ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาทำกิจกรรมร่วมกัน จะมีการจัดระเบียบในการทำงาน มีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ กำหนดสายการบังคับบัญชา

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2542 : 31) ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า เป็นการ จัดบุคคลเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่าง หรือเป็นระบบการจัดการที่ออกแบบและดำเนินงานให้ บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ให้องค์กรจะต้องมีผู้บริหาร

สมพงศ์ เกษมสิน (2526 : 109) ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า กลุ่มบุคคล กลุ่มหนึ่งซึ่งรวมกันดำเนินการร่วมกันอย่างมีระเบียบ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น โดยทั่วไปบุคคลในองค์การจะมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อผูกพันทางสังคมที่สร้างขึ้นอยู่ด้วยเสมอ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 1) ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า หน่วยทางสังคมที่ รู้จักกันและมีการประสานงานเข้าด้วยกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว พร้อมกับการมีขอบเขตที่สามารถ แยกชัดเป็นเอกเทศได้ โดยในเวลาเดียวกันก็จะมีหน้าที่หรือประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นงานที่กระทำอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งที่จะให้บรรลุในเป้าหมายหรือชุดของเป้าหมายร่วมกัน

เพื่อสรุปความให้สั้น เกี่ยวกับความหมายขององค์การ คือ เป็นหน่วยทางสังคมที่ สมาชิกมารวมตัว แล้วดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างที่องค์การได้กำหนดไว้หรือตามที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

## 2.2 องค์ประกอบของการบริหารองค์การ

จะพบว่าภายในตัวองค์การหรือหน่วยงานนั้น จะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญดังนี้ (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534 : 197-202)

1. วัตถุประสงค์ องค์การต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดขององค์การ เพราะเป็นที่มาของการเกิดองค์การ และเป็นสิ่งใช้กำกับกับการกำหนดโครงสร้างระบบงานและกลไกการปฏิบัติหรือการดำเนินงานขององค์การ วัตถุประสงค์ขององค์การจะแตกต่างกันไปในองค์การแต่ละประเภท วัตถุประสงค์จะแปรไปตามลักษณะหรือประเภทขององค์การหรือแปรไปตามข้อตกลงในการรวมตัวกันของสมาชิกขององค์การนั้น

2. โครงสร้างองค์การหรือโครงสร้างระบบงาน ส่วนนี้จะแสดงให้เห็นกลุ่มงาน แสดงให้เห็นรูปงานหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การนั้น แสดงถึงสายการดำเนินภายใน แสดงถึงการจัดระบบงาน (ธงชัย สันติวงษ์, 2543 : 59) กล่าวได้ว่า โครงสร้างองค์การ จะหมายถึง วิธีการจัดเตรียมคนเพื่อที่จะให้สามารถทำงานต่างๆ ให้เสร็จ โครงสร้างจะช่วยให้รู้ว่าคนอยู่ในตำแหน่งงานใด และเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับงานอื่น ๆ อย่างไรบ้าง ซึ่งมีการแบ่งขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบต่าง ๆ ระหว่างกันตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต่างกันไป ยิ่งในสังคมสมัยใหม่ในปัจจุบันปัญหาการปฏิบัติงานที่เกิดบ่อยยิ่งขึ้นก็คือความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกขอบเขตงาน ที่ได้กลายเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความอึดอัด และขัดแย้งระหว่างกันเสมอ

สำหรับโครงสร้างองค์การที่จัดขึ้นนั้น อาจจัดขึ้นได้หลายแบบแตกต่างกันไป ซึ่งทุกกรณีต่างก็มุ่งหวังที่จะให้โครงสร้างเป็นเครื่องช่วยในการทำงานต่าง ๆ เสร็จสิ้นด้วยดี แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงนั้นแต่ละกรณีต่างก็มีจุดอ่อน และจุดแข็งที่เกิดขึ้นเสมอ ซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง เพื่อให้จะทำให้การจัดการโครงสร้างเหมาะสมสอดคล้องและสามารถสนับสนุนเป้าหมายให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหลักที่ใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพก็คือ การถือหลักว่า โครงสร้างควรจะต้องจัดสร้างขึ้นตามความจำเป็นของกลยุทธ์ หรือรูปแบบควรจะเป็นไปตามความจำเป็นของสิ่งที่ต้องทำนั่นเอง ซึ่งตามแนวโครงสร้างที่จัดทำขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานและงานที่ทำอยู่

โครงสร้างขององค์การเราอาจจะแบ่งการจัดโครงสร้างขององค์การ เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) โครงสร้างที่เป็นระบบทางการ (Formal structure)
- 2) โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ (Informal structure) หรือโครงสร้างนอก

ระบบ

จากการแยกประเภทขององค์การจะทำให้รู้ถึงลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การและทราบถึงผลกระทบของโครงสร้างขององค์การที่มีต่อการทำงาน ต่อสัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

**การจัดองค์การตามระบบทางการ อาจจัดรูปแบบสำคัญ ๆ ดังนี้**

1. การจัดแบบสายการบังคับบัญชา (The Line Form Structure) เป็นแบบองค์การที่จัดง่ายที่สุด เป็นแบบพื้นฐานที่แสดงถึงลักษณะพื้นฐานขององค์การ เป็นแบบโครงสร้างหลัก ลักษณะคล้ายรูปปิระมิด มีหัวหน้าใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุด อยู่บนยอดสูงสุด แล้วมีหัวหน้ารอง ๆ รับผิดชอบงานลดหลั่นกันลงมา หัวหน้าจะเป็นผู้สั่งการกับหัวหน้ารอง และสั่งต่อกันเป็นทอด ๆ ลงไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติการ อำนาจการบังคับบัญชาจะมีมากขึ้น ลดหลั่นกันไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา

2. การจัดองค์การแบบผสมงานหลัก-งานช่วย (The Line and Staff Structure Form Structure) เมื่อองค์การขยายตัว มีงานมากขึ้น ประกอบกับความจำกัดของผู้บริหารเรื่องเวลาในเรื่องความสามารถ ซึ่งเป็นความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่าง ผู้บริหารจึงต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่งมาคอยช่วยเหลือ หรือให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) มีหน้าที่คอยช่วยผู้บังคับบัญชา

3. การจัดองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ (The Functional Structure) การจัดองค์การแบบนี้จะเอาลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ หรือหน้าที่เฉพาะเป็นหลักในการจัดกลุ่มงาน

4. การจัดองค์การแบบผสมเฉพาะกิจ (Matrix Organization) เป็นการจักระบบงานขององค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การปรับตัวขององค์การตามระบบเป็นไปได้ก่อนข้างยุ่งยาก ล่าช้า หรือในกรณีที่ระบบการทำงาน หรือการควบคุมงานระบบเดิมทำให้ ไม่อาจก้าวไปสู่สิ่งใหม่ ทำงานใหม่ รับงานใหม่ หรือทำโครงการชนิดใหม่ที่เกิดขึ้นได้ ต้องการปรับองค์การให้ทันสมัยกับการเปลี่ยนแปลงได้ทันทั่วทั้ง โดยไม่กระทบโครงสร้างเดิม

**การจัดองค์การที่ไม่เป็นทางการ**

การรวมกลุ่มนอกระบบก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การโดยส่วนรวม เนื่องจากวิวัฒนาการด้านความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ได้ช่วยชี้ให้เห็นว่า เมื่อบุคคลเข้ามาอยู่รวมกันในองค์การนั้น นอกเหนือจากที่เขาอมเสียสละตนเอง เพื่อปฏิบัติงานตามระบบงานขององค์การ และรับค่าตอบแทนตามข้อตกลงขององค์การแล้ว เขาสามารถที่จะสร้างกลุ่มเฉพาะของตนเองขึ้นได้ตามความสมัครใจ

การรวมตัวทางสังคมดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดผลดีหรือก่อให้เกิดผลในทางลบต่องานขององค์การได้หลายส่วน โดยเฉพาะเรื่องความร่วมมือร่วมใจ เรื่องความพร้อมเพรียง เรื่อง

ความซื่อสัตย์ต่อองค์กร โดยเฉพาะเรื่องขวัญกำลังใจ อันส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ต่อการรักษาผลประโยชน์ขององค์กรและแก้ไขปัญหาคัดแย้งในองค์กรและการแก้ปัญหาคัดแย้งของบุคคล และกลุ่มภายในองค์กรได้เป็นอันมาก

โครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กร (บุญทัน ดอกไธสง, 2541 : 41-42) ประกอบด้วย

1. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา เป็นการกำหนดสายการบังคับบัญชาในองค์กร จะเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของตัวผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ในฐานะผู้มีอำนาจสั่งการ หรือออกคำสั่ง ทั้งที่เป็นคำสั่งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
  2. อำนาจหน้าที่ (Authority) คือ อำนาจโดยชอบธรรมตามตำแหน่งและระดับการบังคับบัญชาในองค์กร เป็นอำนาจตามกฎหมายหรือตามข้อกำหนดที่องค์กรให้ไว้ สำหรับการตัดสินใจ สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่ผู้บริหารมีสิทธิที่จะมอบหมายการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบประเมินผลการทำงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา
  3. ขอบเขตของการควบคุมบังคับบัญชาและขนาดของการควบคุม (Span of Control) เป็นการกำหนดขนาดหรือจำนวนคนที่เหมาะสม สำหรับการควบคุมงาน พิจารณาเรื่องจำนวนที่เหมาะสมที่พึงอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน
  4. การสื่อสารในองค์กร (Communication) ในองค์กรตามหน้าที่ทั่ว ๆ ไป ได้แบ่งช่องทางการติดต่อสื่อสารไว้อย่างชัดเจน โครงสร้างขององค์กร หรือระดับขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นสื่อของการสื่อสาร คำสั่งการสื่อสารและบอกเล่าเกี่ยวกับข่าวสาร ได้ส่ง ได้ส่งลงมาจากระดับสูงถึงระดับล่าง ข่าวสารเกี่ยวกับการรายงานผลสำเร็จ คำถามเกี่ยวกับนโยบายและการร้องเรียนได้ส่งจากเบื้องล่างขึ้นเบื้องบนขององค์กร
- ส่วนการติดตาม ตามแนวราบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรได้กำหนดไว้ในระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน การสื่อสารตามส่วนขององค์กรเป็นเหตุผลที่สำคัญสำหรับระเบียบวิธีแต่ขณะเดียวกันการควบคุมระบบของการสื่อสารในองค์กรจะทำให้องค์กรนั้นได้พัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นได้เป็นอย่างดี
3. เครื่องมือในการปฏิบัติงาน องค์กรต้องมีเครื่องมือ ซึ่งประกอบด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน และช่วยเหลือการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและรวมทั้งสถานที่ในการประกอบการ หรือสถานที่ทำงานด้วย
  4. องค์กรจะต้องมีคน หรือผู้ปฏิบัติงาน และคนในองค์กรจะมีพฤติกรรมแตกต่างกัน และสิ่งแวดล้อมในองค์กรก็จะส่งผลต่อการปฏิบัติได้เช่นกัน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องยอมรับ



และให้ความสำคัญของการเข้าใจเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ เพราะเรื่องดังกล่าวจะช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ และสามารถทำนายเหตุการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ดังนั้นส่วนที่ผู้บริหารควรศึกษาเรื่องพฤติกรรมองค์กร และสิ่งแวดล้อมหรือปัจจัยแวดล้อมขององค์กร เพื่อประกอบการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และปราศจากความขัดแย้งภายในองค์กร

### 2.3 พฤติกรรมองค์กร (Organization Behavior)

การศึกษาพฤติกรรมองค์กร ศึกษาเพื่อพยายามที่จะเข้าใจการปฏิบัติหน้าที่แนวทางต่างๆ ว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรทั้งหมด บุคคลในสังคมจึงต้องมีส่วนร่วมในการเข้าใจพฤติกรรมองค์กร และในทางตรงกันข้าม ก็ต้องคิดว่าเราจะมามีอิทธิพลต่อองค์กรอย่างไร และจะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าจากเหตุการณ์ที่มาดัดแปลงประสบการณ์ในชีวิตประจำวันของเรา และการศึกษาพฤติกรรมองค์กรเพื่อที่จะได้มาพัฒนาองค์กร ปรับปรุงการบริหารงาน แก้ไขปัญหาต่างๆ ขององค์กรได้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ นักวิชาการไทยผู้ซึ่งสำรวจผลงานทางด้านนี้มาอย่างละเอียดว่า พฤติกรรมองค์กรเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในด้าน “โครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรม หรือปรากฏการณ์ขององค์กรและมนุษย์ทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกองค์กร ตามระดับของความเป็นนามธรรมของแนวความคิดที่นำมาใช้” (วรเดช จันทรศร, 2531 : 23)

พฤติกรรมองค์กรมาจากตัวแปร 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. ตัวแปรด้านบุคคล โดยพิจารณาที่ตัวบุคคล หรือความสัมพันธ์ของบุคคลที่มีต่อองค์กรในฐานะเป็นตัวแปรอิสระ ภายใต้คำถามพื้นฐาน 4 ประการ คือ บุคคลต้องการอะไรจากองค์กรบ้าง องค์กรต้องการอะไรจากบุคคลบ้าง บุคคลควรจะให้อะไรกับองค์กรบ้าง และองค์กรควรให้อะไรกับบุคคลบ้าง คำถามนี้อยู่ภายใต้ฐานคติที่ว่าพฤติกรรมองค์กรควรจะมีลักษณะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของบุคคลและองค์กรให้มากที่สุด

2. ตัวแปรทางด้านระบบสังคม จะให้ความสำคัญเน้นหนักไปที่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มในองค์กร ได้แก่ ภาวะผู้นำ บทบาท สถานภาพ ความคาดหวัง ความต้องการอย่างไม่เป็นทางการของสมาชิกต่าง ๆ ในองค์กร ความขัดแย้งของกลุ่มเป็นต้น การศึกษาแนวทางนี้มักจะเป็นไปภายใต้ฐานคติเกี่ยวกับสมาชิกในระบบขององค์กรที่ว่า

- 1) องค์กรมักถูกจัดตั้งในลักษณะซับซ้อน ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มทำงานและหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาของแต่ละกลุ่ม

**Central Library  
Prince of Songkla University**

- 2) สิ่งใดก็ตามที่มีผลกระทบต่อองค์การ ย่อมมีผลกระทบไปสู่กลุ่มด้วยและในทำนองกลับกัน สิ่งใดที่มีผลกระทบต่อกลุ่มย่อมส่งผลกระทบไปสู่องค์การด้วย
- 3) อะไรก็ตามที่เกิดขึ้นในระบบย่อย ย่อมมีผลกระทบและมีอิทธิพลไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของระบบใหญ่ ๆ ด้วย
- 4) วัฒนธรรมในองค์การจะช่วยจัดการกับการขยายตัวของความคิดที่มีลักษณะแตกต่างไปจากความคิดของกลุ่ม
- 5) ความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์กันระหว่างสมาชิกในองค์การจะมีผลกระทบกระเทือน ต่อการแก้ไขปัญหาและความก้าวหน้าของบุคคลตลอดจนความพอใจในงาน
- 6) การแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือกันสามารถก่อให้เกิดความสำเร็จในระดับสูงกว่าวิธีอื่น ๆ
- 7) การสนใจในความรู้สึกต่อบุคคลในกลุ่ม เปรียบเสมือนเป็นข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการกำหนดแนวทางปรับปรุงเป้าหมาย

3. ตัวแปรทางด้านระบบสังคมหรือองค์การ จะเน้นเกี่ยวกับองค์การอรูปนัย เป็นความพยายามในการคาดคะเน หรืออธิบายพฤติกรรมองค์การจากตัวแปรย่อยต่าง ๆ ขององค์การอรูปนัย เช่น ขนาดขององค์การ ช่วงการควบคุม ความชำนาญเฉพาะอย่างของบุคคลในองค์การ สายการบังคับบัญชา ระดับของการกระจายอำนาจ และการรวมอำนาจของการตัดสินใจในองค์การ ความสลับซับซ้อนขององค์การ กฎและระเบียบขององค์การ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ใช้ในองค์การ เป็นต้น การศึกษาทำนองนี้มักเป็นไปภายใต้คำถามหลักที่ว่า ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานขององค์การอย่างไรบ้าง การบริหารองค์การให้บรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มากน้อยเพียงใด องค์การควรจะทำอะไรปรับตัวให้สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไร เป็นต้น

4. ตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปหมายถึงความรวมทั้งปัจจัยทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ภายนอกองค์การ โดยเริ่มต้นจากการองค์การเป็นระบบเปิดที่ได้รับการอิทธิพลและมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม รวมตลอดถึงมีหน้าที่ในการสนองตอบความต้องการหลากหลายที่ขัดแย้งซึ่งกันและกัน การศึกษามักจะเป็นไปภายใต้คำถามที่ว่าองค์การควรปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพแวดล้อมได้อย่างไร รูปแบบองค์การควรเป็นแบบใด จึงจะทำให้้องค์การสามารถได้ตอบกับลักษณะความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิผล องค์การควรจะทำแบบกลยุทธ์อย่างไรจึงจะสามารถเข้าใจควบคุม และสนองตอบต่อสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วรเดช จันทรศร, 2531 : 28-32)

## 2.4 สภาพแวดล้อมขององค์การ

การบริหารองค์การไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ผู้บริหารต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและการดำเนินการ การที่ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญและปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยกับสภาพแวดล้อมย่อมก่อให้เกิดโอกาสที่จะวางแผนสิ่งต่างๆ ได้ในอนาคต หากผู้บริหารละเลยเพิกเฉยไม่สนใจสภาพแวดล้อมในการบริหารองค์การแล้วจะเกิดความเสียหายและทำให้การบริหารงานล้มเหลวได้

สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organizational environment) หมายถึง แรงผลักดันต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2542 : 72-77) ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (External environment) ได้แก่ แรงผลักดันที่อยู่ภายนอกองค์การที่ส่งผลกระทบต่อถึงศักยภาพของการบริหารองค์การและความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย คือ ผลกระทบจากการเมืองการบริหารของรัฐบาล ข้อกำหนดและกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีอิทธิพลต่อบุคคลและองค์การ

2) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เกี่ยวข้องกับความสามารถในการจัดหาทรัพยากรและแนวโน้มทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อองค์การ

3) สภาพแวดล้อมทางด้านเทคโนโลยี ได้แก่ การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้ทันกับเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4) สภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ ค่านิยม ทัศนคติ ความต้องการ และลักษณะด้านประชากรศาสตร์ของสังคมซึ่งองค์การเกี่ยวข้องอยู่ เช่น สิทธิมนุษยชน แนวโน้มการศึกษา และสถาบันสังคม

2. สภาพแวดล้อมภายในองค์การ (Internal environment) เป็นแรงผลักดันภายในองค์การซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์การและการทำงานขององค์การ ได้แก่

1) คณะผู้บริหาร จะเป็นผู้บริหาร ผู้ควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

2) พนักงาน เป็นสภาพแวดล้อมภายในที่ผู้บริหารต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งเพราะงานจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็มาจากพนักงานนั่นเอง

ดังนั้นการจัดการเกี่ยวกับภายในองค์กรและภายนอกองค์กร จะต้องจัดเตรียมให้มือจัดการที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานที่ได้เลือกไว้แล้วให้เสร็จสิ้นไป การควบคุม และส่งงานให้ดำเนินไปโดยร่วมมือและประสานกันอย่างดี

เพื่อให้การวิจัยเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบลตามทัศนคติของผู้บริหารชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยได้ยึดหลัก 4 M's ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ และมาปรับให้สอดคล้องกับการบริหารงานเทศบาลตำบล ดังคำอธิบาย

1. บุคลากร (Man) คือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล ผู้บริหารจะต้องพิจารณาว่าในการบริหารงานเทศบาลตำบลมีปัญหา อุปสรรคอะไรบ้างซึ่งเกี่ยวกับบุคลากรในหน่วยงาน โดยอาจจะใช้หลักพฤติกรรมองค์กร สิ่งแวดล้อมขององค์กร นำหลักเหล่านี้มาพิจารณาด้วย

2. งบประมาณ หรือเงินสำหรับการบริหาร (Money) คือ รายได้ รายจ่าย ของเทศบาลตำบล และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน

3. เครื่องมือ / เครื่องใช้สำนักงาน (Material) การบริหารวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ เครื่องจักรกล ยานพาหนะ ในการบริหารงานเทศบาลตำบลนี้ผู้วิจัยได้รวมถึง อาคารสถานที่ของสำนักงานเทศบาลตำบล เทคโนโลยี

4. การจัดการ (Management) ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยปรับใช้ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ โครงสร้างการบริหารและระบบงาน อำนาจหน้าที่ การกำกับดูแล เป็นต้น

## 2.5 การบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรัชญา เวสารัชช (2542 : 47-50) ได้เสนอหลักเกณฑ์การวัดลักษณะการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. มีประสิทธิผลที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำงานได้ผล คือ

- 1) มีผลงานปรากฏเป็นรูปธรรมสามารถกล่าวอ้างได้
- 2) มีผลงานตรงตามที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ในแผนดำเนินการ
- 3) มีผลงานตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2. มีความรับผิดชอบที่ดี การบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสะท้อนลักษณะของความรับผิดชอบต่อดีของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งอาจพิจารณาได้จากเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) มีระบบการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง การติดตามประเมินผลจะระบุผลสัมฤทธิ์และข้อบกพร่องในการดำเนินการขององค์กรนั้น ทั้งนี้ องค์กรต้องนำผลที่ได้ไปใช้ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการของตนอย่างจริงจัง

2) มีความชัดเจนว่าใครเป็นผู้ดำเนินการหรือตัดสินใจเรื่องอะไร และใครต้องแก้ไขหรือดำเนินการอะไรต่อเนื่อง คือ ระบบบริหารต้องไม่เปิดโอกาสให้มีการปิดความรับผิดชอบ แต่ต้องสามารถช่วยให้ระบุนุคคลหรือคณะบุคคลผู้รับผิดชอบได้ รวมทั้งต้องมีกลไกหรือมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนต่อผู้รับผิดชอบดังกล่าวด้วย

3) ไม่มีการบ่ายเบี่ยงดำเนินการในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. มีการจัดการที่ดี

การจัดการที่ดี หมายถึง ระบบการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ คือเป็นระบบที่ทำให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง สะดวก ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด การจัดการที่ดีอาจพิจารณาได้จากลักษณะต่อไปนี้

1) มีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ คือ ช่วยให้เราสามารถสืบค้นข้อมูลที่ต้องการได้รวดเร็ว สามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจได้ดี

2) มีสายการบังคับบัญชาสั้น เปิดให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ทุกคนต้องรับผิดชอบต่อการใช้ดุลยพินิจหรือดำเนินการดังกล่าว

3) มีระบบบริการที่ดี คือมีบริการที่เข้าถึงผู้รับบริการได้โดยตรง รวดเร็ว

4) มีกระบวนการดำเนินการที่กระชับรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

5) มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่สนับสนุนการดำเนินการได้อย่างเพียงพอตามความจำเป็น

6) มีระบบที่สามารถติดตามงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือทำให้ผู้บริหารทราบอยู่ตลอดเวลาถึงสถานการณ์และอุปสรรคในการทำงานของตนได้อย่างทั่วถึง

4. มีความสามารถที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต้องมีต้องมีผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่ซื่อสัตย์ มีจิตมุ่งมั่นอุทิศตนในการทำงานและให้บริการเป็นธรรม มีความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดี มีความเป็นมิตร

การพิสูจน์ความสามารถที่ดีของผู้บริหารและพนักงานนั้นอาจกระทำได้หลายทางดังนี้

1) มีระบบการประเมินผลงานที่เป็นกลาง ประเมินได้จริง มีประสิทธิภาพ และมีการนำผลการประเมินไปใช้ในการจริงโดยปราศจากอคติ

2) ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานของผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มิใช่แสดงความคิดเห็นแต่เพียงในช่วงที่มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น หรือแสดงในรูปกล่องรับความคิดเห็นเท่านั้น

3) มีระบบส่งเสริมและพัฒนาผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น เช่น มีการฝึกอบรมให้ความรู้ มีการประชาสัมพันธ์ผลงาน การแจ้งขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานบริการ การให้คำปรึกษาแนะนำ หรือการดำเนินการทางวินัย

5. มีบรรยากาศที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาได้จากหลายลักษณะดังนี้

1) บรรยากาศในการทำงานเป็นไปอย่างเป็นมิตร

2) บรรยากาศในที่ทำงานสะอาด สะดวก ปราศจากกลิ่นหรือมลภาวะด้าน

ต่าง ๆ

3) บรรยากาศในการบริการ มีความเป็นมิตร ผู้รับบริการมีความพอใจ

6. มีการประสานงานที่ดี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรงอยู่ตามลำพัง แต่ในการดำเนินการนั้นต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้น การบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาจากลักษณะการทำงานร่วมกันหรือการประสานงานกับองค์กรอื่นด้วย ได้แก่ การประสานงานกับองค์กรของรัฐบาลกลาง หน่วยงานภูมิภาค มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาชน

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### 3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน

แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประธาน คณะนิติศึกษากร (2526 : 8) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครอง ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519 : 40) ให้นิยาม การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

วิทยา นภาศิริกุลกิจ (2523 : 12) ให้นิยาม การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ โดยมีองค์การซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานอย่างมีอิสระตามสมควร ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง

จากคำนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม คือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มีได้เป็นอิสระจากอำนาจรัฐทั้งหมด และมีใช่การเป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตย อาจเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 25)

### 3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดข้างต้นสามารถจำแนกได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 26 – 27)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภาระกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นนั้นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้
3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ก็แตกต่างกันด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั้งประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ
4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี



### 3.3 หลักแห่งการปกครองท้องถิ่น

หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อาจเห็นได้ชัดเจนในมาตรา 282 ซึ่งมีว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และบัญญัติหลักการอื่นๆ อันสรุปได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองตนเองของท้องถิ่นไทยที่ควรจะเป็นบางประการ เช่น การกำกับดูแลท้องถิ่นจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 282) ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย (มาตรา 284) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 245) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งนิกร เกริกกุล (2543 : 23 – 25) ประมวลได้จากปฎิญาสาทลและกฎบัตรซึ่งสรุปได้ 10 ประการดังนี้

1. รากฐานทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Foundation) หลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักซึ่งกำหนดรูปแบบโครงสร้างของประเทศนั้น

2. ทฤษฎีการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Concept of Local Self - Government) การปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องบ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรอบของกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์และจัดกิจการสาธารณะตามความรับผิดชอบและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น สิทธิของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องให้บุคคลหรือองค์กรผู้แทนประชาชน (สภา) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอิสระและถ้วนทั่วตามวาระที่กำหนด และผู้บริหารของท้องถิ่นก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออย่างน้อยก็ต้องให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งหรือเห็นชอบ

3. ขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่น (Scope of Local Self-Government) ประกอบด้วย

- การดำเนินภารกิจสาธารณะต้องกระทำโดยองค์กรพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด
- ท้องถิ่นมีสิทธิโดยทั่วไปในการริเริ่มกระทำกิจการใด ๆ ที่รัฐไม่ได้มอบให้หน่วยงานใดทำโดยเฉพาะเจาะจง และกิจการใด ๆ ซึ่งรัฐไม่ได้ห้ามท้องถิ่นมิให้กระทำ
- การกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นและกระบวนการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภารกิจดังกล่าวต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น

- อำนาจหน้าที่รัฐกระจายให้แก่ท้องถิ่นจะต้องบริบูรณ์และเป็นการเฉพาะ (Full and Exclusive) หากอำนาจรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการจัดการกิจการร่วมกับท้องถิ่น ท้องถิ่นยังคงมีสิทธิในการริเริ่มและตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ
- อำนาจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิกานั้น ท้องถิ่นจะต้องสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดแปลงดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นได้
- ในการดำเนินการใดของรัฐบาลในระดับอื่นที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการตัดสินใจด้วย

4. การคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Protection of Local Self – Government) ถ้าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้สามารถระงับการกระทำของสภาหรือยุบสภาท้องถิ่นหรือให้ระงับการกระทำของฝ่ายบริหารหรือปลดฝ่ายบริหารได้ การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องจัดการให้มีการสืบช่วงการทำงานของฝ่ายบริหารให้ต่อเนื่องโดยเร็วที่สุด สำหรับการคุ้มครองในเรื่องอาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการปรึกษาหารือของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโดยวิธีลงประชามติในกรณีที่มีบัญญัติในกฎหมาย

5. โครงสร้างการบริหารหรือการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Adequate Organization Structures for Local Self – Government) ท้องถิ่นจะต้องสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารงานภายในของตนเองได้ เพื่อที่จะคิดแปลงให้เหมาะสมกับความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อประกันให้มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ต้องจัดให้มีสภาพการจ้างงานและการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้เป็นงานที่จูงใจ รัฐบาลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องสนับสนุนช่วยเหลือในการนำระบบคุณธรรมมาใช้ในรัฐบาลระดับท้องถิ่น

6. สภาพของสำนักงานผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Condition of Office of Local Elected Representatives) สำนักงานของผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสมและประกันได้ว่าผู้แทนจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะในเรื่องค่าตอบแทนและการคุ้มครองในด้านสวัสดิการ สำหรับการกระทำหรือกิจกรรมใดที่ไม่สามารถเข้ากันได้กับการดำรงตำแหน่งผู้แทนท้องถิ่นต้องระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น

7. การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision of Local Authorities Activities) กระบวนการในการกำกับดูแลจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้นและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปเพื่อการกำชับให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

8. ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Resources of Local Authorities) มีหลักการดังนี้

- ท้องถิ่นต้องมีสิทธิในทรัพยากรด้านการเงินที่เพียงพอแยกออกจากรัฐบาลในระดับอื่น และสามารถใช้จ่ายรายได้ดังกล่าวโดยอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน
- การจัดสรรทรัพยากรแก่ท้องถิ่นต้องเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมกับกิจกรรมที่ท้องถิ่นดำเนินการและสามารถรับรองในการให้บริการสาธารณะได้โดยไม่หยุดชะงักและมีแผนทางการเงินที่เพียงพอ การถ่ายโอนภาระกิจใด ๆ ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินเพื่อความสัมฤทธิ์ผลด้วยเสมอ
- ทรัพยากรด้านการเงินของท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตรา และเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานตามภารกิจได้ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บหรือได้รับจะต้องเพียงพอในการคำนวณและมีความยืดหยุ่น
- ท้องถิ่นที่มีความอ่อนแอด้านการเงิน รัฐต้องจัดให้มีระบบที่ทำให้เกิดความสมดุลทางการเงิน
- รัฐต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรให้ชัดเจน

9. การสมาคมท้องถิ่น (Association of Local Authorities) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนนั้นท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิในการร่วมมือกัน หรือก่อตั้งเป็นสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมปกป้องหรือส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกัน สิทธิในการสมาคมดังกล่าวจะต้องรวมไปถึงการเข้าเป็นสมาชิกในสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอื่นหรือระหว่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การร่วมมือและส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในการพิจารณาร่างกฎหมายใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น รัฐบาลส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะต้องปรึกษาหารือสมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

10. การคุ้มครองทางกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Legal Protection of Local Self – Government) เพื่อปกป้องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในกรณีมีการละเมิดหรือเกิดข้อขัดแย้ง รวมทั้งเพื่อให้หลักแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการเคารพ หลักสำคัญอีกประการหนึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาทางศาล เพื่อจะสามารถใช้อำนาจอิสระของตนได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปกป้องประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ

สำหรับการจัดระเบียบการปกครองมีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพของแต่ละ  
ท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติ  
ไว้ว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิถกกฎหมายกำหนด”

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดย  
เน้นให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเพิ่มมากขึ้น และพัฒนาท้องถิ่นให้มีความ  
เหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงฐานะ  
สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลขึ้น ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542 และได้ยกเลิกการ  
ปกครองรูปแบบสุขาภิบาลทั่วประเทศ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

##### 4.1 การจัดตั้งเทศบาล

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบ  
ราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่ง  
ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476  
ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารการปกครองตนเองของเทศบาล  
และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม  
เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้ง  
หมด (กุลชน ธนาพงศธร, 2531 : 329 – 330, อ้างถึงในชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 125)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา  
จัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 125-126) คือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่  
กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้น  
ว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภทดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

1.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

1.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

2. เทศบาลเมือง

2.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องที่ที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งของศาลากลางจะยกฐานะเป็น เทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

2.2.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2.2.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

2.2.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

2.2.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

#### 4.2 การบริหารงานเทศบาล

การบริหารงานเทศบาล หมายถึง การบริหารกิจการเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามเทศบัญญัติที่ได้กำหนด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งรูปแบบการบริหารกิจการเทศบาลเป็น 2 รูปแบบ คือ การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี และการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการบริหารในรูปแบบใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการจัดทำประชามติ (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว, 2543 : 9-11)

1. การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกทั้งหมด 12 คน สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกทั้งหมด 18 คน และสภาเทศบาลนครมีสมาชิกทั้งหมด 24 คน สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 3 ประการ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายและการอนุมัติงบประมาณประจำปี

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งครั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

1.2 คณะเทศมนตรี ในกรณีการบริหารกิจการของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานตามกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตามจำนวนประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรี

เป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน เทศบาลเมือง ให้มีเทศมนตรีได้ 3 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 4 คน และเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 5 คน คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้

2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

## 2. การบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

2.1 สภาเทศบาล สภาเทศบาลมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี สำหรับอำนาจหน้าที่มีข้อแตกต่างจากการบริหารกิจการเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี บางประการดังนี้

1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญ 4 ประการ คือ การแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีต่อสภา การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณประจำปี แต่เป็นการควบคุมไม่เด็ดขาด กล่าวคือไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรี

3) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อที่จะทำการดำเนินงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล และคณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย

สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาลมอบหมาย

2.2 นายกเทศมนตรี การบริหารกิจการเทศบาลในรูปนายกเทศมนตรี ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน โดยนายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาล คือ เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้นายกเทศมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลและกฎหมายอื่นกำหนดไว้
- 2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติกรต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในเขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้โดยกฎกระทรวง

แต่ในการเลือกรูปแบบการบริหารของเทศบาลตำบลนั้น ยังคงใช้รูปแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (สท. 12 คน และเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน) เช่นเดิมในปัจจุบัน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งมีขึ้นหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2550 จึงจะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์



ของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆว่าจะเลือกรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือจะใช้รูปแบบใหม่ คือ แบบสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

เจตนารมณ์ของประชาชนจะแสดงออกโดยผ่านทางผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด เข้าชื่อกันร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ๆ จะทำให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากรูปแบบหนึ่งไปอีกรูปแบบหนึ่งหรือไม่ ซึ่งหลังจากจัดทำประชามติจะมีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไปในคราวถัดไป (ทรงทรัพย์พิริยกุล, 2544 : 56)

#### 4.3 โครงสร้างของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้วจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539 : 126-129) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการช่วยเหลือสมาชิกสภาเทศบาล บริหารงานตามภารกิจของเทศบาล

1. สภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายการโดยตรง และมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในระดับต่างๆ ดังนี้

สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 12 คน

สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 18 คน

สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่เทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2 - 4 คน ตามฐานะเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

เทศบาลเมืองมีเทศมนตรีได้ 3 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 4 คน เทศบาลนครมีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 5 คน

### 3. พนักงานเทศบาล

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีแล้วยังมีส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าองค์ประกอบทั้งสองเลยก็คือพนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องคิดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน สาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่า คณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการแบ่งหน่วยงานออกเป็น 6 ส่วน เพื่อที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้ดังนี้

3.1 สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาบาลของเทศบาล

3.2 ฝ่ายคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 ฝ่ายสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้า อันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย เทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง นอกจากนี้เทศบาลเล็ก ๆ ก็จะจัดให้มีสถานีอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

3.4 ฝ่ายช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

3.5 ฝ่ายประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

3.6 ฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีความจำเป็นจำต้องแยกจัดเป็นส่วนกลางบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม

นอกจากนี้การที่เทศบาลแต่ละแห่งจะมีส่วนราชการอย่างน้อยเพียงใดคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) จะเป็นผู้พิจารณากำหนด โดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 4 ด้านคือ

1. ด้านการปกครอง
2. ด้านการบริหาร
3. ด้านเศรษฐกิจ
4. ด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ สามารถแบ่งเทศบาลต่าง ๆ ออกเป็น 7 ชั้น โดยจะมีส่วนราชการในแต่ละชั้นของเทศบาลดังนี้ (สุโท สาระจันทร์, 2542 : 58-59)

1. เทศบาล ชั้น 1 จะมีส่วนราชการได้ครบตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2541 และกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 9 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 8

2. เทศบาล ชั้น 2 ส่วนราชการที่ไม่มี คือ สำนักการช่างและแขวง โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 8 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 7-8

3. เทศบาล ชั้น 3 ส่วนราชการที่ไม่มี คือ สำนักงานช่าง แขวง และกองสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 8 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6-7

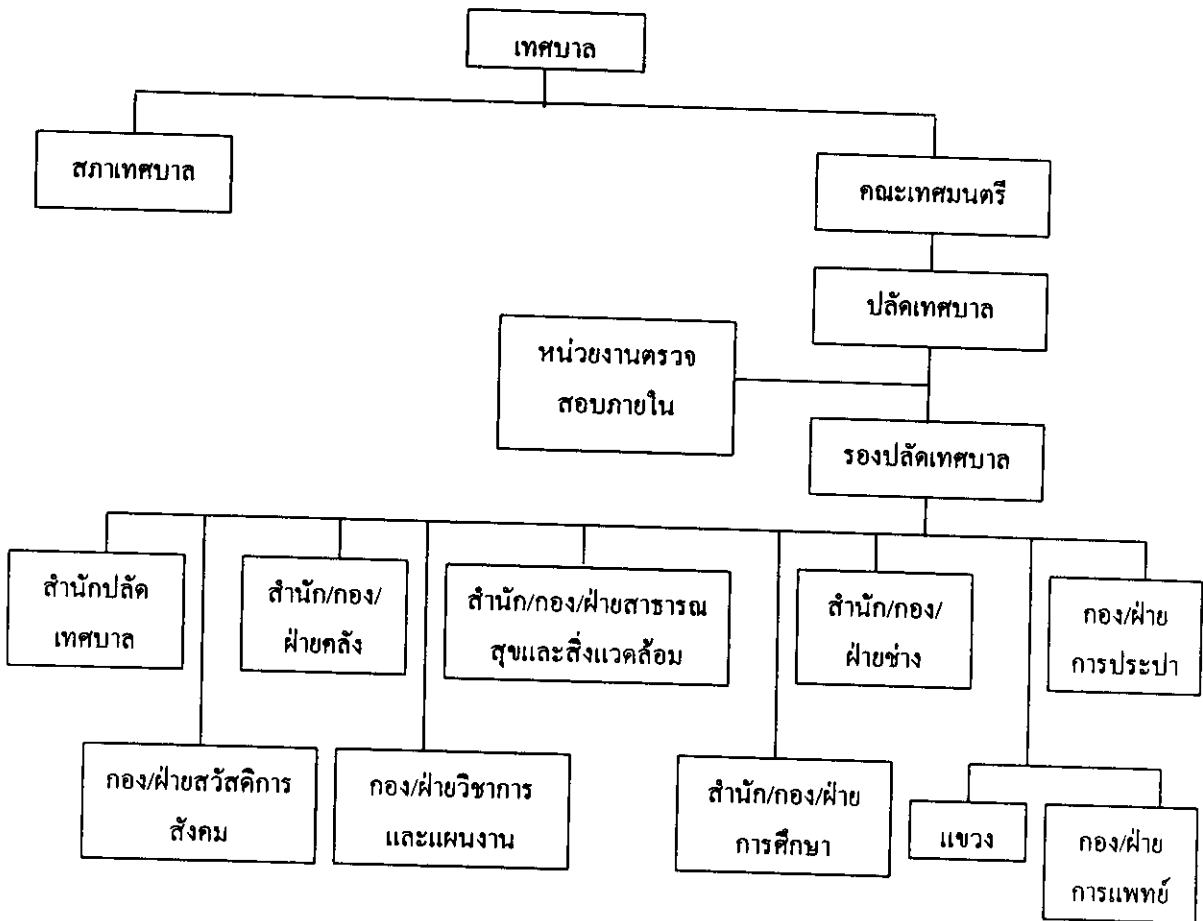
4. เทศบาล ชั้น 4 ส่วนราชการที่ไม่มี คือ สำนักงานช่าง แขวง และกองสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6-7

5. เทศบาล ชั้น 5 ได้แก่เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนกว่า 12 ล้านบาท ส่วนราชการที่ไม่มี คือ สำนักงานช่าง แขวงและกองสวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 7 และหัวหน้าส่วนราชการสำคัญ ๆ เป็นระดับ 6

6. เทศบาล ชั้น 6 ได้แก่เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนระหว่าง 5 ล้านบาท ถึง 12 ล้านบาท มีส่วนราชการ คือ สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 6-7

7. เทศบาล ชั้น 7 ได้แก่เทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 5 ล้านบาท มีส่วนราชการ คือ สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา โดยกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นระดับ 3-5

โดยสรุปแล้ว โครงสร้างของเทศบาลจะประกอบไปด้วย สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาลอาจแสดงได้ด้วยภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างและการจัดองค์กรของเทศบาล

ที่มา : สุโท สารจันทร์, 2542 : 59

#### 4.4 การควบคุมเทศบาล

แม้เทศบาลจะจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์คือ เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่และสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่ 6 ได้กำหนดให้มีผู้ควบคุมเทศบาล ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัด นั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล

และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจง หรือสอบสวนก็ได้

2. นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบล ในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีนี้ให้มีอำนาจชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมา ตรวจสอบ เรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานมาชี้แจงสอบสวนก็ได้

นายอำเภอ (กรณีเทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) เห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติในทางอาจเสียหายแก่เทศบาล หรือราชการ และแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของ คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีนั้นไว้ก่อน หรือรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการ

ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมหลักฐาน เพื่อสั่งให้ออกจากตำแหน่งก็ได้

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ ในคำสั่งยุบนั้นต้องกำหนดให้เลือกตั้งและแต่งตั้งสภาเทศบาลใหม่ภายใน 90 วัน

การควบคุมการดำเนินงานกิจการของเทศบาลจากส่วนกลางนี้ รวมไปถึงการบริหารงานคลังของเทศบาลด้วย มีอยู่หลายเรื่องหลายกรณีที่เทศบาลจะต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการดึงเอาอำนาจการวินิจฉัยตกลงใจของเทศบาลมาไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หากแต่เป็นเรื่องที่จะสั่งอนุมัติเท่านั้น ในการวินิจฉัยตกลงใจของเทศบาลจึงมีอยู่น้อยมาก ก่อให้เกิดความล่าช้า เสียเวลาในการปฏิบัติ

#### 4.5 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดสามารถแบ่งแยกประเภทอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ไว้เป็น 2 ส่วน คือหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีฐานะต่างกัน คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกันดังนี้

หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ (บัญญัติไว้ในมาตรา 50 มาตรา 53  
มาตรา 56)

ตาราง 1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9	มีหน้าที่เช่นเดียวกับ เทศบาลเมือง ตามข้อ 1-7
2. ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ	และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาด หรือการ ประปา	และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีการบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์และรักษาคน เจ็บไข้	2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข 3. การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่าย อาหาร โรงมหรสพและ สถานบริการอื่น ๆ
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและ บำรุงทางระบายน้ำ	4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่ง เสื่อมโทรม
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีการบำรุงสวนสาธารณะ	5. จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	6. การวางผังเมืองและการ ควบคุม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	7. ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถาน สินเชื่อท้องถิ่น	7. การส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว
8. บำรุงศิลปจาริตประเพณี ภูมิปัญญาของท้องถิ่นและ วัฒนธรรมของท้องถิ่น		
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล		

หน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ (บัญญัติไว้ในมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57)

ตาราง 2 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองตามข้อ1-12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร	
4. ให้มีสุสานและฌาปน สถาน	4. ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก	
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมา หากินของราษฎร	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	6. ให้มีสาธารณสุขการ	
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุขโลก	
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา	
9. เทศพาณิชย์	9. ให้มีและบำรุงสถานที่ สำหรับการกีฬาและ พลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงสวน สาธารณะสวนสัตว์และ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ของเทศบาลประกอบด้วยฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่  
เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามวิธีทางการเมือง คือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะ  
เทศมนตรี และฝ่ายประจำ ซึ่งได้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ตามกฎหมายกำหนดให้เรียก



ว่า พนักงานเทศบาลและลูกจ้าง คำนึงกระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้น โดยได้แบ่งอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานของฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำดังนี้ (สุโท สาระจันทร์, 2542 : 65-67)

### 1. หน้าที่ของนายกเทศมนตรี

1.1 ในเรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.2 เรื่องที่จะต้องรายงานต่ออำเภอหรือจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี

1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว

1.5 เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่อาจจะต้องมีโครงการหรือแผนการหรือระเบียบการขึ้นมาใหม่

1.6 เรื่องซึ่งปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหาหรือเป็นกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี

1.7 เรื่องที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการ โดยเฉพาะ

1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

### 2. หน้าที่ของเทศมนตรี

2.1 เรื่องที่คณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี มอบหมายให้ผู้รับผิดชอบในงานประเภทใดโดยเฉพาะ

2.2 เรื่องที่จะต้องรายงานต่อนายกเทศมนตรี

2.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

### 3. หน้าที่ของปลัดเทศบาล

3.1 เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของเทศบาล

3.2 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับระบุไว้เป็นอำนาจหน้าที่ปลัดเทศบาล หากระเบียบข้อบังคับมิได้กำหนดในเรื่องการมอบหมายอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเทศบาลจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเทศบาลทำการแทนในนามของปลัดเทศบาลก็ได้

- 3.3 เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา
- 3.4 เรื่องในหน้าที่สำนักงานเทศบาล
- 3.5 เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นเป็นปัญหาและเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัยหรือในกรณีพิเศษอื่นใด
- 3.6 เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการ โดยเฉพาะ
- 3.7 เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ
- 4. หน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน
  - 4.1 เรื่องที่ตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดอยู่แล้ว หรือซึ่งจะได้รับมอบหมายกิจการใหม่ ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้สั่งการและรับผิดชอบโดยตรง
  - 4.2 เรื่องเข้าลักษณะที่จะต้องเสนอนายกเทศมนตรี หรือปลัดเทศบาล ให้เสนอปลัดเทศบาลตามลำดับ เมื่อนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาลพิจารณาวินิจฉัยสั่งการประการใดแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานพึงปฏิบัติตามคำสั่งนั้น
  - 4.3 การปฏิบัติงานภายในหน่วยงานนั้น หัวหน้าหน่วยงานถืออนุโลมตามหลักดังกล่าวข้างต้นตามลำดับชั้น

#### 4.6 การปรับปรุงแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับเทศบาล

##### บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้กระทำอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด แต่ความชัดเจนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้บังเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้ (อนันต์ อนันตกุล, 2543 : 36 – 37)

1. ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 282 ทั้งนี้ จะสามารถปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ
2. มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยจะมีคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนเท่า ๆ กันเป็นผู้พิจารณากำหนดในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งพิจารณากำหนดการจัด

สรรราชได้ให้กับท้องถิ่นที่เหมาะสมตามภารกิจหน้าที่ และจะมีการพิจารณาทบทวนทุกระยะ 5 ปี  
 ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284

3. มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ  
 ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นตาม  
 หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 285

4. ประชาชนสามารถเข้ามากำกับ ดูแล และมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น  
 โดยตรง โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิ  
 เข้าชื่อเรียกกร้องขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 296 และ 287 ทั้งนี้เพื่อให้  
 ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของ  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

5. การบริหารงานบุคคลของพนักงานท้องถิ่น จะมีคณะกรรมการพนักงานส่วน  
 ท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนท้องถิ่น มีจำนวน  
 แต่ละฝ่ายเท่ากัน ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง และให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานท้องถิ่น  
 ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 288 โดยทำหน้าที่ ดูแลค้ำนนโยบาย การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง  
 การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษพนักงาน และลูกจ้างของท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด  
 ไว้ และที่สำคัญ ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีอำนาจ บทบาททางด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น  
 กำลังใจซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน

6. ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการดูแล บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี  
 และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ  
 มาตรา 289 และ 290 ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาท้องถิ่นมีความเหมาะสมตามลักษณะเฉพาะ  
 ของแต่ละท้องถิ่น

#### 4.7 การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เป็นการปรับปรุงแก้ไข  
 รูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุด เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและนโยบาย  
 รัฐบาล โดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542  
 ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของสุขาภิบาลที่บริหารกิจการในรูป  
 ของคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐ  
 ธรรมนูญ ประกอบกับสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่มีความเจริญพอสมควรและไม่ปรากฏรูปแบบ  
 ของสุขาภิบาลในนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งด้วยเหตุผลที่เห็นว่าเทศบาลเป็นองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบอื่น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด (พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542)

### 5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานเทศบาลตำบลตามทัศนะของผู้บริหาร ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาไว้ไม่มาก เพราะเป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ และในการศึกษาครั้งนี้ได้นำปัจจัยที่เห็นว่าน่าจะมีความสัมพันธ์กับทัศนคติของผู้บริหารต่อปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานเทศบาลตำบลด้วย ดังนี้

ชานี ศักดิ์เศรษฐ์ (2542 : 11 – 16) จากการประชุมใหญ่สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 42 เรื่องเทศบาล : ประเด็นปัญหาและทิศทางในอนาคต พบว่ามีในปัญหาการบริหารงานของเทศบาล ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาการด้านรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้ากว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล มีสภาเทศบาล มีคณะเทศมนตรีในการบริหารเทศบาล แต่เนื่องด้วยความไม่ต่อเนื่องของนโยบายของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา ทำให้เกิดความชะงักงัน ในการพัฒนาด้านอื่น ๆ หลายประการ คือ

ประการที่ 1 ขาดแผนขั้นตอนและกระบวนการกระจายอำนาจ

ประการที่ 2 ปัญหาการเตรียมความพร้อมของเทศบาล ซึ่งการบริหารเทศบาลจะต้องเตรียมความพร้อมโดยเทศบาลเองและจะต้องเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการกระจายอำนาจด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ชัดเจน รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานแบบเดิมทำให้ไม่มีคณะผู้บริหารที่มีเสถียรภาพได้ ดังนั้นจะต้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล โดยตรงแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร

ประการที่ 3 ปัญหาการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นข้อความที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง แต่ในความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นจะมีโครงสร้างการบริหารพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างไร เพราะการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดให้มีข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หมายถึงว่า พนักงานเทศบาล พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในระบบราชการ ไม่ใช่หนึ่งในระบบลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่ 4 ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประกาศที่ 5 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหา ระหว่างการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เช่น อบต. กับเทศบาล

อลงกต วรกี (2542 : 42 – 46) จากบทความเรื่องข้อจำกัดการพึ่งตนเองของเทศบาล : อุตสาหกรรมของการกระจายอำนาจการปกครอง พบว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเทศบาลมีดังนี้

1. รายได้ของเทศบาล การคลังของเทศบาลมักจะประสบกับปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล คือ เทศบาลมีรายได้จำกัดมากจนไม่สามารถ ดำเนินการใด ๆ หากไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากการบริหารราชการส่วนกลาง จนสามารถกล่าวได้ว่า ปัญหาด้านข้อจำกัดด้านรายได้เป็นปัญหาหลักของเทศบาลนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. รายจ่ายของเทศบาล โดยในปีงบประมาณ 2539 รายจ่ายของเทศบาลทั่วประเทศ สูงขึ้น และรายได้ที่จัดเก็บเองนั้นไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และจำเป็นต้องพึ่งพารายได้จากส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนของการบริหารราชการส่วนกลาง

แต่ในหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานการกระจายอำนาจ ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ที่เพียงพอแก่การดำเนินงานของท้องถิ่นเอง ซึ่งการที่จะให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บรายได้โดยท้องถิ่นเองนั้นจะต้องใช้หลายวิธี เพื่อให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีหรือรายได้ให้เพิ่มมากขึ้น และมูลเหตุของปัญหาดังกล่าวมีหลายสาเหตุ เช่น ข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถและความชำนาญการของข้าราชการท้องถิ่น ข้อจำกัดด้านนักการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่สุด เพราะนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ส่วนมากเป็นนักธุรกิจในพื้นที่ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล เช่น ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

ระคม สรรพพันธุ์ (2543 : 20 – 26) ได้ศึกษาเรื่องข้อสังเกตบางประการในเทศบาล ตำบล จังหวัดลำปาง สะท้อนภาพลักษณะการบริหารงานท้องถิ่น พบว่าสุขาภิบาลก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลพบว่า ส่วนใหญ่เมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วก็จัดอยู่ในเทศบาลชั้น 6 และชั้น 7 ซึ่งถือว่ามียาได้น้อย เมื่อฐานะทางการคลังเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นต้องระมัดระวังเกี่ยวกับการบริหารงานคลังเป็นอย่างมาก และงบประมาณด้านการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เท่าที่ควร และในระยะเวลาอันใกล้นี้เทศบาลก็ยังคงไม่สามารถพัฒนาการจัดเก็บรายได้ไปในทางที่ดีขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะเขตเทศบาลยังเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งทำให้ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินให้กับองค์กรได้ และปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบล พบว่า

แผนพัฒนาเทศบาล ทฤษฎีกับการปฏิบัติคนละเรื่องเดียวกัน ในทางปฏิบัติพบว่า มีเทศบาลตำบลเพียงจำนวนน้อยที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีประสบการณ์เป็นอย่างดีเกี่ยวกับเรื่องแผน ก็จะมีขั้นตอนการจัดทำแผน ซึ่งแผนที่ปรากฏออกมาก็สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นหลัก แต่ในทางตรงกันข้าม ยังมีเทศบาลตำบลส่วนมากที่มีบุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจขาดประสบการณ์ในการจัดทำแผน พวกเขามีได้นำข้อมูลที่จำเป็นบางส่วนมาใช้ประโยชน์ มิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และงบประมาณของเทศบาลตำบลส่วนมากจะทุ่มเททางด้านโครงการก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ของเทศบาลตำบลที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ทั้งหน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่ที่อาจจะทำมีดังหลายประการ

การบริหารแบบคณะกรรมการถึงการเมืองแบบสภาท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลใดที่มีประธานกรรมการฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ความคิดในการบริหารงานก็จะมีอิสระพอสมควร ตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่สุขาภิบาลใดที่มีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการฯ ก็จะมีความคิดในการบริหารงานตามระบบราชการ คณะกรรมการมักจะให้ความเกรงอกเกรงใจ เพราะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจมากที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดินในอำเภอ และสุขาภิบาลนั้น ความเผด็จการทางความคิดจึงยังมีสูงอยู่และจะมีแนวทางในการบริหารงานยึดติดแบบเก่า คือมองว่าคณะเทศมนตรีมีอำนาจล้นฟ้า มักจะอ้างถึงมติที่ประชุมคณะเทศมนตรีในการอนุมัติ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยไม่ยึดถือระเบียบ กฎหมาย หรือหนังสือสั่งการ จึงมักจะพบข้อผิดพลาดในการบริหารงานของเทศบาลตำบลเหล่านี้อยู่เสมอ

สุวรรณ โขควัฒนสกุล (2543 : 27 - 31) จากบทความเรื่องจุดเปราะบางของปกครองท้องถิ่นมุมมองจากภูมิภาค สรุปได้ว่าความเปราะบางของปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ที่ทัศนคติ การประพฤติปฏิบัติของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะช่วงเวลาที่เปราะบางที่สุดของการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล บทบาทที่สำคัญในขณะนี้คือการสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้เติบโตขึ้นมาอย่างมั่นคง มีความเลื่อมใสศรัทธาต่อฝ่ายปกครอง คือ อำเภอ จากในฐานะที่เคยเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย แต่ปัจจุบันจะเป็นเพียงแค่ผู้ช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาให้กับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ไม่มุ่งในผลประโยชน์อย่างที่ถูกลกล่าวหา การยอมรับศรัทธาจึงเกิดขึ้นมาได้

พิระพจน์ รัตนมาลี (2543 : 25-46) จากบทความเรื่องจากจักเป็นเทศบาลใหม่ในรอยเดิม ซึ่งสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาลได้ดังนี้

1. เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป

2. ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่าง  
ในทางปฏิบัติ
3. ปัญหารูปแบบของเทศบาล
4. ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง
5. การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และ  
ถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง เป็น  
สนามการเมืองแบบงานอดิเรกของข้าราชการบำนาญ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2538 : 15-29) จากการสัมมนาเรื่องเทศบาลในบริบทการ  
กระจายอำนาจแห่งยุคสมัยใหม่ “เทศบาลในยุคโลกาวัตร์” พบว่าปัญหาและอุปสรรคของเทศบาล  
คือ เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจน  
ระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ปัญหารูปแบบเทศบาล ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง  
ปัญหาเทศบาลมีงบประมาณจำกัด

ประพันธ์ ศรีสุวรรณ (2541 : 124-134) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของ  
ทรัพยากรการบริหารที่มีผลต่อการบริหารงานของเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลเบตง อำเภอ  
เบตง จังหวัดยะลา โดยทำการศึกษาจากทรัพยากรในการบริหารงานเทศบาลจำนวน 4 ด้าน คือ  
ด้านคน เงิน วัสดุ และการจัดการ ผลการศึกษาพบว่าทรัพยากรการบริหารด้านคน โดยมีปัญหาเกี่ยว  
กับขวัญ กำลังใจ สวัสดิการ มากที่สุด รองลงมาคือประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงาน  
ทรัพยากรการบริหารด้านเงิน มีปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณมากที่สุด รองลงมาคือ  
ปริมาณความต้องการงบประมาณของกองฝ่ายในแต่ละปี ทรัพยากรการบริหารด้านวัสดุ มีปัญหา  
เกี่ยวกับการชำรุดทรุดโทรมของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ และเครื่องจักรกล  
และอาคารสถานที่มากที่สุด รองลงมาคือปริมาณความต้องการวัสดุ ครุภัณฑ์ ทรัพยากรการบริหาร  
ด้านการจัดการมีปัญหาประสิทธิภาพของการประเมินผลการปฏิบัติงานระบบเปิดต่อการนำไปใช้  
ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนมากที่สุด รองลงมาลักษณะการใช้อำนาจสั่งการของผู้บังคับบัญชา  
ด้านการพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถเหมาะสมกับงานที่ทำ

จรัญ หลวงไผ่ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการบริหาร  
งานรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลลำโรงใต้ อำเภอพระประแดง จังหวัด  
สมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลตำบลลำโรงใต้ที่

สำคัญมากที่สุดคือทรัพยากรในการบริหาร อาทิ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณรายได้ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่เพียงพอ รองลงมาคือภาระหน้าที่ตามกฎหมายมีมากเกินไป โครงสร้างเทศบาลไม่เหมาะสมกับการกึ่งที่กฎหมายกำหนด การควบคุมของส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีมากเกินไป นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาประสิทธิภาพของพนักงาน การไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่มีความรับผิดชอบ แนวทางแก้ไขคือ เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถให้ครบตามกรอบอัตรากำลัง การพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากรที่มีอยู่ให้ดีขึ้น

พิพัฒน์ เจือละออง (2542 : 69 – 71) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดสงขลา จากผลการวิจัยพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเทศบาลยังไม่ดีนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตรวจสอบและการควบคุมฝ่ายบริหาร ที่พบว่าอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่สำคัญมาก ที่จะส่งผลต่อบทบาทในการบริหารงานเทศบาลโดยตรงได้ สำหรับในด้านบทบาทสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผลการวิจัยพบว่า สมาชิกมีบทบาทในการบริหารงานเทศบาลในระดับปานกลางค่อนข้างไปทางสูง น่าจะส่งผลดีต่อการบริหารงานและพัฒนาเทศบาลในอนาคต นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทในการบริหารงานเทศบาลพบว่าปัจจัยด้านระยะเวลาที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเทศบาลสูงขึ้นตามไปด้วย

ธีรทัต ชูดำ (2543 : 151- 157) ได้ศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และพนักงานเทศบาลตำบล ภายใต้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดพัทลุง พบว่าเจ้าหน้าที่และพนักงานเทศบาลตำบลมีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่าอายุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน และระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานจนถึงปัจจุบันที่ต่างกัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่และพนักงานเทศบาลตำบลมีระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนแตกต่างกัน ส่วนเพศและระดับการศึกษาที่ต่างกัน ไม่ส่งผลต่อระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และพนักงานเทศบาลตำบลแต่อย่างใด

อาคม ใจแก้ว (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องนักบริหารการพัฒนาเมืองในทศวรรษหน้า : ศึกษากรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองสงขลา พบว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองสงขลา มีความคาดหวังเกี่ยวกับ



คุณลักษณะส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาลควรจะจบการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทและควรมีคุณสมบัติด้านต่าง ๆ คือ ด้านความสามารถในการประสานงาน ความสามารถในการตัดสินใจ การมีวิสัยทัศน์ ความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร และการมีจรรยาบรรณ

ชุมพล ชิตวิเศษ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลในเขตจังหวัดชลบุรี พบว่า องค์ประกอบด้านประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับความเห็นต่อการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ได้แก่ เพศ และอาชีพ โดยพบว่าเพศชายจะตระหนักถึงปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในด้านต่าง ๆ มากกว่าเพศหญิง และผู้ที่มีอาชีพรับราชการก็จะตระหนักถึงปัญหาการดำเนินงานของเทศบาลตำบลมากกว่าอาชีพอื่น ๆ

เปรมศักดิ์ กิรานนท์ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องอุปสรรคและปัญหาการยกฐานะเป็นเทศบาล พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล และส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุง ซึ่งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นระหว่างกรณีฐานะเป็นสุขาภิบาลกับการเป็นเทศบาลมีความแตกต่างกัน และเห็นว่าโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลในปัจจุบันมีความเหมาะสม สุขาภิบาลมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างสม่ำเสมอ ส่วนหน้าที่การบริหารของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายกำหนดมีมากเกินไป สำหรับคณะกรรมการสุขาภิบาลควรผสมผสานกัน โดยมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่าและสุขาภิบาลพร้อมที่จะมีการเปลี่ยนเป็นเทศบาลโดยมีเงื่อนไข

พิชญวัตร วรรณะกุล (2539 : 130 - 132) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีสุขาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลมีปัญหาดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการบริหาร
  - เกี่ยวกับบุคลากรผู้บริหาร ซึ่งความรู้ความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหารบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งมีความรู้ความสามารถมากกว่าบุคคลที่มาโดยตำแหน่ง
  - เกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายประจำ กรรมการสุขาภิบาลไม่เห็นด้วยกับค่าใช้จ่ายประจำที่จะเพิ่มขึ้นในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
2. ปัญหาอุปสรรคจากหลักเกณฑ์การยกฐานะที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ปัญหาอุปสรรคทำให้สมาชิกบิลไม่สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้เพราะเงินรายได้ถึง คือไม่เกิน 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) จำนวนประชากร และความหนาแน่นไม่เพียงพอ

วรพิทย์ มีมาก (2532 : บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานและประสิทธิผลของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นโดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสมาชิกบิลและเทศบาลพบว่า

1. ประสิทธิภาพและการบริหารของสมาชิกบิลและเทศบาลไม่มีความแตกต่างกันในภาพรวมและในแต่ละด้าน ยกเว้นเฉพาะด้านการวางแผน โดยการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิผล 6 องค์ประกอบย่อย คือ การวางแผน การจัดองค์การ การตัดสินใจ การประสานงาน การควบคุม และการประเมินผล
2. ตัวแปรของหน่วยงานไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรการบริหารงาน และประสิทธิผลขององค์การภายใต้การควบคุมอิทธิพลของตัวแปรด้านหน้าที่การงาน ขนาดของหน่วยงาน อายุ และประสบการณ์ในการทำงาน
3. สมาชิกบิลที่มีรายได้ระดับ 3 ล้านบาท และเทศบาลที่มีรายได้ระดับ 10 ล้านบาทไม่สามารถจำแนกออกจากกันได้โดยการบริหารงานและประสิทธิผลขององค์การ

เพ็ญศรี เพ็ญสาธิตแสง (2534 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย องค์การเทศบาล กฎหมายเทศบาลตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้หลายรูปแบบ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็สอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไป แต่มีบางรูปแบบเช่น การวางระเบียบให้ปฏิบัติ โดยหลักการแล้วมีเนื้อหาเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา ดังนั้นรูปแบบการวางระเบียบจึงมีลักษณะของการใช้อำนาจกำกับดูแลตามความหมายอย่างกว้าง

ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2536 : 67 - 71) ได้ศึกษาเรื่องโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล พบว่าโครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเท่าไร และได้มีข้อเสนอแนะกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร เช่น ควรจะเพิ่มคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล วิธีการเลือกนายกเทศมนตรีควรจะให้มีการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง เพราะจะได้ผู้บริหารที่เข้มแข็งมั่นคง สามารถดำเนินการในภาระที่รับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมัวแต่เอาใจสภาเทศบาล ควรเพิ่มขอบเขตของอำนาจ

หน้าที่ของนายกเทศมนตรี เช่น นายกเทศมนตรีไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางหรือตัวแทนของส่วนกลาง แยกอำนาจหน้าที่ระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลให้ชัดเจน

รัชพล บุญโชติรัตน์ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของเทศบาล พบว่าสาเหตุที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถพัฒนาก้าวหน้าเท่าที่ควรคือการจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว การแบ่งองค์กรเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล รูปแบบนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันได้ง่ายเนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องการแย่งชิงกันเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร เทศบาลมีรายได้น้อยไม่พอกับการใช้จ่าย จากปัญหาด้านการคลังจึงทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประการสุดท้ายกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลเทศบาลมาก เช่น การยุบสภาเทศบาล การออกระเบียบข้อบังคับเกินขอบเขตของกฎหมาย ทำให้เทศบาลไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างเต็มที่

ปรีชา จันทรโหนง (2543 : 60-64) ได้ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของบุคลากรต่อโครงสร้างเทศบาลแบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และบทบาทแบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดตรัง พบว่าบุคลากรเทศบาลมีความเห็นด้วยกับโครงสร้างแบบเดิม (แบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี) และสำหรับความคิดเห็นต่อโครงสร้างแบบที่มีการแก้ไขใหม่ พบว่าส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับโครงสร้างรูปแบบใหม่นี้ด้วย ส่วนในด้านปัญหาการบริหารงานเทศบาลไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากเทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาตามภาระหน้าที่ บุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้ การบริหารงานของเทศบาลไม่โปร่งใส

พวงทอง พัฒนพิมล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการปกครองและการบริหารงานเทศบาลตำบลพุทธบาท อำเภอพุทธบาท จังหวัดสระบุรี พบว่า เทศบาลที่ศึกษานั้นเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบ โครงสร้างการปกครองและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี สำหรับปัญหาด้านการคลัง และปัญหาด้านโครงสร้างของเทศบาลนั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารของเทศบาล ซึ่งผลการวิจัยพบว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบของเทศบาลให้มี

ประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณนั้น รัฐบาลจะต้องกระจายอำนาจด้านการคลังให้กับเทศบาลมากยิ่งขึ้นเพื่อให้เทศบาลสามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย พบว่า

1. เทศบาลส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แต่ให้ความสำคัญน้อยมากกับการพัฒนาทางด้านการเมือง (ท้องถิ่น) โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล ทั้งนี้ เพราะหน้าที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นหน้าที่แฝงเร้นของการจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้เป็น “โรงเรียนสอนประชาธิปไตย” ให้กับประชาชนในท้องถิ่น จึงมีผลทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาลน้อย

2. บทบาทของกลุ่มการเมืองในองค์การเทศบาลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี มักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักของระบบรัฐสภาจึงมีน้อยทำให้เทศบาลมีผลผลิตทางด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารเกิดประโยชน์ต่อชุมชนค่อนข้างต่ำ

จรูญ ศรีสุขใส (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การการบริหารส่วนท้องถิ่นไทย พบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองทั้งนี้มีสาเหตุจาก

1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคลทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานได้อย่างอิสระ

2. อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนมากเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนท้องถิ่น

วิริญ เห่งสวัสดิ์ (2540 : 109-118) ได้ศึกษาเรื่องข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของปลัดเทศบาล พบว่าการบริหารงานเทศบาลนั้นมีข้อจำกัดหลายด้าน เช่น

ด้านอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เทศบาลถูกควบคุมจากรัฐบาลมากเกินไป การกระจายอำนาจของส่วนกลางยังมีอัตราต่ำมาก อำนาจในการดำเนินกิจการสำคัญทุกอย่างถูกจำกัดไว้

หมด และการบริหารงานโดยทั่วไปขาดการประสานงานกันในหน่วยงาน ความล่าช้าในการวินิจฉัย-  
สั่งการ และการปฏิบัติขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ขาดการกระจาย  
อำนาจภายในเทศบาล ขาดการติดตามประเมินผลมีอิทธิพลของบุคคลบางคนเข้ามาแทรกแซงใน  
การบริหาร

ด้านบุคลากรมีความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำ ขาดความตั้งใจใน  
การปฏิบัติหน้าที่ ขาดความชัดเจนในกฎระเบียบ และมีระบบอุปถัมภ์มากเกินไป

ความขัดแย้งในองค์กร การแตกแยกแบ่งพรรค แบ่งพวกในหมู่เจ้าหน้าที่ประจำ มี  
ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ มีการแสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากเกินไปและ  
ผู้บริหารไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตย

ศรีวรรัตน์ นาคเสนา (2543 : 67-69) ได้ศึกษาเรื่องข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของ  
บุคลากร : ศึกษากรณีเทศบาลที่ยกฐานะขึ้นใหม่ ในจังหวัดภูเก็ต พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดข้อจำกัดใน  
การปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล คือ ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านสภาพ  
แวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ ตามลำดับ ลักษณะปัญหางบประมาณส่วนใหญ่มีไม่พอ และปัญหา  
การขาดความรู้ ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย ลักษณะปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลภายใน  
เทศบาล ส่วนใหญ่มีการะงานไม่สอดคล้องกับบุคลากร และผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการ  
บริหารงานบุคคลในแง่แนวทางปฏิบัติ ปัญหาและข้อจำกัด จากระเบียบและกฎหมายได้กำหนด  
ขั้นตอนในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทำให้ผู้ปฏิบัติงาน  
ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ส่วนใหญ่มีไม่เพียงพอ เสื่อม  
คุณภาพ เนื่องจากใช้งานมานาน ปัญหาการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่  
สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้เพราะขัดต่อระเบียบและเป็นนโยบายที่ไม่ยึดถือตามระเบียบ/  
ข้อกฎหมาย

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ  
เทศบาลตำบล ได้แก่ส่วนใหญ่แล้วการบริหารงานเทศบาลมีปัญหาต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. รายได้ของเทศบาล มีรายได้จำกัด และมีรายจ่ายสูง
2. มีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีการกิจการมาก
3. รูปแบบโครงสร้างการบริหาร (คณะผู้บริหาร) อำนาจหน้าที่ไม่เสถียรภาพ ควรมี  
การเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาลโดยตรง
4. เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป

5. ผู้บริหารมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเทศบาลไม่ดีนัก

6. การออกระเบียบข้อบังคับเกินขอบเขตของกฎหมาย ทำให้เทศบาลไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างเต็มที่

และผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการวิจัย เช่น ศึกษารูปแบบของแบบสอบถาม หลักการสุ่มตัวอย่าง การตั้งสมมติฐาน และตัวแปรในการวิจัย เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวทางในการศึกษาได้เป็นอย่างดีและเป็นการนำไปสู่การวิจัยที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น