

บทที่ ๓

แนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรอบในการศึกษา ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

- ๓.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
- ๓.๒ ความเป็นมา ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น
- ๓.๓ หลักการและแนวความคิดทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น
- ๓.๔ องค์ประกอบและประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

๓.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

๓.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

คำว่า “บริหาร” มาจากคำว่า Administration มีความหมายเหมือนกับคำว่า Management ฉะนั้น จึงมีการใช้ทั้งสองคำนี้ในลักษณะเดียวกัน แต่คำว่า Management มักจะใช้ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มุ่งในด้านผลกำไร แต่การบริหารงานในวงการศึกษาหรือการบริหารงานโครงการสุขภาพในสถานศึกษานั้นมิได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุนจึงใช้คำว่า Administration จึงจะเหมาะสมที่สุด การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานองค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารงานที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของ การบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริการอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิต ของมนุษย์ในสังคม มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักศึกษามากมายหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต) ได้กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อ

พระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่ปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์^๑

ประถม แสงสว่าง ได้ให้ความหมายการบริหารว่า “เป็นศาสตร์เพราะมีทฤษฎีและหลักการมากมายในการบริหารที่นำมาทดลองได้พิสูจน์ได้ว่าเป็นจริงการนำไปใช้ให้ได้ผลหรือไม่นั่นเป็นศิลป์ คือผู้นำไปใช้ต้องมีศิลปะการบริหารยังอาจหมายถึงการวางแผน (Planning) การดำเนินงานตามแผน (Execution) ซึ่งประกอบด้วยการทำงาน (Sharing) การร่วมมือ (Participating) การประสานงานกัน (Coordination) และการประเมินผล (Evaluation)”^๒

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ให้ความหมายว่า “การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่บุคคลร่วมกันกำหนดขึ้น โดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรชนิดต่างๆ อย่างเหมาะสม”^๓

ไพบูลย์ ช่างเรียน ให้ความหมายว่า “การบริหาร หมายถึง กระบวนการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและประสิทธิผล”^๔

ติน ปรัชญพฤทธิ์ ให้ความหมายว่า “การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ”^๕

บุญทัน ดอกไธสง ให้ความหมายว่า “การบริหาร คือการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ และการจัดการเพื่อผลกำไรของทุนคนในองค์กร”^๖

จันทรณี สงวนนาม ให้ความหมายว่า “การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบคือมีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้อันเกิดจากการค้นคว้าเชิง

^๑ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), **พุทธวิธีบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

^๒ ประถม แสงสว่าง, **การบริหารการศึกษาเบื้องต้น (Introduction to Educational Administration)**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประยูรวงศ์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๕.

^๓ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, **หลักการบริหารการศึกษาทั่วไป**, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาการบริหารการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓.

^๔ ไพบูลย์ ช่างเรียน, **วัฒนธรรมการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๗.

^๕ ติน ปรัชญพฤทธิ์, **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^๖ บุญทัน ดอกไธสง, **การจัดองค์การ**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

วิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้ การบริหารจึงเป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งเป็นศาสตร์ทางสังคมที่อยู่กลุ่มเดียวกับวิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ แต่ถ้าพิจารณาการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถประสบการณ์และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป็นการประยุกต์เอาความรู้หลักการและทฤษฎีไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมแล้วการบริหารก็จะมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts)”^๗

ประธาน คณฤทธิศึกษากร ให้ความหมายว่า “การบริหารคือการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยมีหลักการดังนี้

๑) ต้องมีองค์การ (Organization) และองค์การนั้นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) อันแน่ชัด

๒) ต้องมีคนทำงานร่วมกันคนเป็นส่วนสำคัญในการบริหารหรือการทำงาน

๓) ต้องมีทรัพยากรในการบริหารซึ่งนอกจากคน (Man) แล้วจะต้องมีทรัพยากรอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่เงิน (Money) วัสดุ (Material) ในการทำงาน

๔) ต้องมีการจัดการในการบริหารหรือการทำงานเพื่อให้การทำงานเป็นไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์”^๘

บรรจบ เนียมมณี ให้ความหมายว่า “การบริหารคือกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำงานร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างร่วมกัน โดยประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

๑) บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป

๒) ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน

๓) ต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกระทำร่วมกันเด่นชัด

๔) วัตถุประสงค์นั้นๆ ต้องตรงกันในหมู่บุคคลผู้ร่วมกระทำ”^๙

สรุปว่า การบริหารมีทั้งศาสตร์และศิลป์ของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการกิจกรรม หรืองานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ร่วมกัน โดยอาศัยกระบวนการ และทรัพยากรทางการบริหารเป็นปัจจัยในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกัน

^๗ จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง, (ม.ป.ท, ๒๕๓๖), หน้า ๔.

^๘ บรรจบ เนียมมณี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๓), หน้า ๒๖๑.

^๙ ประธาน คณฤทธิศึกษากร, **สุขาภิบาลในฐานะปกครองตนเอง**, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๗๖.

๓.๑.๒ ทฤษฎีการบริหาร

ทฤษฎีการบริหารมีนักวิชาการหลายท่านได้นำเสนอไว้ดังนี้

เฟลเลอร์ เฟรดเดอริก(Frederick W Taylor) บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริงและในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆก็จ่ายให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒) ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงานโดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงาน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงานนอกจากนี้ต้องมีกรอบคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธีด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓) ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานควบคู่กับการพิจารณา คนงานนี้คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น

๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงานฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

จากหลักการดังกล่าวพบว่าวิธีการต่างๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมา และได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ^{๑๐}

ลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ได้เสนอหลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCoRB Model มีดังนี้

๑) P=Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กรและสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบ และสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒) O=Organizing (การจัดองค์กร) เป็นการจัดองค์กรที่เป็นส่วนราชการ โดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่างออกเป็นกรม ฝ่าย แผนกจะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงานขนาดของการควบคุมพิจารณาแบ่งสายงานหลัก สายงานที่ปรึกษาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

^{๑๐} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗- ๔๘.

๓) S=Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์การโดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จ

๔) D=Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแลสั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชาโดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำการจูงใจศิลปะการปกครองคนและการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕) Co=Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่ายทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖) R=Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่างๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗) B=Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานโดยใช้วงจรงบประมาณซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้^{๑๑}

เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ได้เสนอทฤษฎีการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าเป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร (Management Functions) ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร ๕ ประการคือ

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิถีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักรสิ่งของและตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตนจะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้นและลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุง เช่นเดียวกันถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ

^{๑๑} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕),

๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

๕) การควบคุม (Controlling) หมายถึงภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว^{๑๒}

เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ได้กำหนดหลักการในการจัดการขึ้น ๑๔ ประการเป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการดังนี้^{๑๓}

๑) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ฟาโยล์ ได้เสนอว่าคนงานควรจะได้รับกรมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้นหรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้นซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรยุคปัจจุบันได้

๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวเปเบอร์และฟาโยล์ ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวเปเบอร์ จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กัน

๓) การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล์ กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่นการรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชาและทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยากและผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔) สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์กร ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชาโดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการจำนวนที่ดีที่สุดที่ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง องค์กรจะมีการปฏิบัติงานที่

^{๑๒} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕),

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๘ - ๖๙.

รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์กรได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับชั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนกต้องมียุติสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่นและรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้น เป็นการสร้างทีมงานข้ามสายซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕) การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่าควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกๆ ระดับขององค์กร

๖) การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์กร องค์กรใดที่ไม่มีการวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างไร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์หลักในการใช้นี้ยึดหลักว่ากิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์กร ซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้น เป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘) การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์กรได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์กร (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน เป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขึ้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์กรยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์กรจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙) ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่ม ซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์กร เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์กร ความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุลซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ชัดผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Energy) คำขอร้อง (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมาสำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คน ที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้กับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑) ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัล ประกอบด้วยโบนัสและแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความยุติธรรมทั้งพนักงานและองค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัลเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒) ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะและปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คนหรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔) ความสามัคคี (Sprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การและสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโศค ความร่วมมือกันถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จ มีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงานโดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลังเมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง

๓.๒ ความเป็นมา ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่น

๓.๒.๑ ความเป็นมาของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการระบบการปกครองมาเป็นลำดับ โดย

สมัยก่อนกรุงสุโขทัยมีหลักฐานอ้างอิงจากพงศาวดารว่า การปกครองของไทยแต่เดิมมีลักษณะการรวมกลุ่มเป็นหมู่เหล่าหรือชุมชน มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายแก่ผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นการปกครองแบบหัวหน้าปกครองลูกน้อง (master and slave) และเมื่อมีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น ในสมัยนั้นเจ้าได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การปกครองในส่วนกลางมีการกำหนดผู้ปกครองผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ส่วนการปกครองในส่วนภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองเอก โท ตรี จัตวา แต่ละเมืองแบ่งเป็นแขวง แต่ละแขวงแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยการปกครองจะมีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป^{๑๔}

ต่อมาในสมัยรัชการที่ ๕ ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปกระทรวง แทนการจัดตามพื้นที่ดังที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลาง และแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาระบบ เทศบาล มาใช้อันเป็นรากฐานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้^{๑๕}

๓.๒.๒ ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

โกวิท พวงงาม ได้อ้างถึง เดเนียล วิท ซึ่งให้คำนิยามว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง

^{๑๔} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, **การปกครองท้องถิ่นของไทย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๓๙), หน้า ๒๖.

^{๑๕} ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, “การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”, **รายงานการวิจัย**, (สถาบันดำรงราชานุภาพ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๓๗), หน้า ๒๑.

โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน”^{๑๖}

ฮอลโลเวย์ ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน”^{๑๗}

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมืองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้”^{๑๘}

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การปกครองที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม”^{๑๙}

จากนิยามต่างๆ ข้างต้นสามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้

- ๑) อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่
- ๒) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
- ๓) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น ๒ ประการคือ

^{๑๖} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘.

^{๑๗} สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและพัฒนา : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๗), หน้า ๓ - ๙.

^{๑๘} ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

^{๑๙} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๔.

(ก) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(ข) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

๔) เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือเมืองครฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

๕) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

๓.๓ หลักการและแนวความคิดทฤษฎีของการปกครองท้องถิ่น

๓.๓.๑ หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๐}

๑) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

๓) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตน

๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

๖) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

๓.๓.๒ วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๑}

๑) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

๓.๓.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ^{๒๒}

^{๒๐} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๓.

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

๑) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

๒) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

๓) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจทั้งในการเมือง และการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

๓.๓.๔ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้นๆ ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้^{๒๓}

๑) มีสถานะตามกฎหมาย หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

๒) มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอน และชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์จัดตั้งและ

^{๒๒} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๔-๓๗.

^{๒๓} วุฒิชัย ไชยสาร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๔), หน้า ๑๔๒ - ๑๔๘.

ยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ๓ ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง ๓ ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

๓) มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

๔) มีความเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๕) มีการเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๖) มีอำนาจอิสระ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายเงินของตนในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

๗) มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

๘) มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

๓.๓.๕ ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น^{๒๔} ดังนี้

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครอง

^{๒๔} โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๐-๔๑.

ท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง ๓ สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt)

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่น เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง^{๒๕}

๒) บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ

แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้

^{๒๕} ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.๒๔๔๐-๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๐), หน้า ๔๐-๔๑.

ประการแรก ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง มีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

โรเบิร์ต ดาห์ล เคยชี้ไว้ว่าข้อดีหลายๆ ของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือ มักกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทศนะเช่นนี้ก็มีคนเห็นว่า มีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกรอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้มีความยุติธรรมไม่

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมามีคำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อในทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมจึงไม่มี ส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทำไมสภาผู้แทนราษฎร ไม่พิจารณาดำเนินการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ เทศบาล ทำไมนายอำเภอยังคงเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งในยุคปัจจุบัน ทำไมกระทรวงมหาดไทยยอมให้มีการเลือกตั้งระดับสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับสุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำไมผู้แทนของตนจึงไปยกมือสนับสนุนรัฐบาล ทำไมรัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบนั้น เมื่อไรรัฐบาลจะเริ่มดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนอย่างจริงจัง และใช้มาตรการควบคุมปริมาณรถเก๋งและรถจักรยานยนต์ ประชาชนอยากรู้ในสิ่งเหล่านี้ และต้องการมีเสียงในการกำหนดทิศทางของประเด็นเหล่านี้ ฯลฯ

จอห์น สจวร์ต มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เองก็ได้ปกป้องอำนาจและสิทธิของรัฐ เพื่อมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจมากเกินไป และเช่นเดียวกับ อิลวิสเกอร์ (Yivisaker) ที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง จะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจ (การเลือกตั้ง) มากกว่า และประชาชนสามารถเข้าหาข้าราชการได้

ประการที่สาม การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะ พรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย ซึ่ง มอนเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้เน้นว่า การเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเติบโตจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวพันกับการเมืองสูง

ประการที่ห้า การสร้างประชาธิปไตย หรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในบั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมือง ท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาคิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงในนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความคึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย^{๒๖} โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อ

^{๒๖} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๓.

การเมือง มีความรู้สึกว่าจะตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

๓.๔ องค์ประกอบและประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

๓.๔.๑ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ^{๒๗}

๑) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

๓) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔) องค์การการนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

๕) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การ หรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

๖) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งมิได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอุปไตไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

๓.๔.๒ ประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕ - ๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้^{๒๘}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและ

^{๒๘} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๔.

ต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมิให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในหมวด ๕ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๗๘ ดังต่อไปนี้^{๒๙}

๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในพื้นที่

๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ

๔) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

๕) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

๗) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองรวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

^{๒๙} สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๘), หน้า ๔๖ - ๔๘.

๘) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ปัจจุบันได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นหลักในการปฏิบัติงานราชการ ซึ่งในมาตรา ๔ นั้นได้กำหนดให้แบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

(ก) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงและกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

(ข) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ

(ค) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ - ๗๑ โดยให้จัดหรือแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๕ แห่งเท่ากับจำนวนจังหวัดที่มีอยู่ในประเทศไทย ปัจจุบันบริหารงาน โดยยึดพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) เทศบาล ตั้งขึ้นตามกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเทศบาลจำนวน ๑,๑๒๙ แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร ๒๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๘๕ แห่ง และเทศบาลตำบล ๑,๐๒๔ แห่ง

(๓) สุขาภิบาล จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นต้นมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทำให้ในปัจจุบันนี้ไม่มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด เป็นลักษณะที่กฎหมายเปิดกว้างให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีรูปแบบพิเศษหรือรูปแบบที่แตกต่างจากรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลขึ้นได้ ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้มีหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพิ่มขึ้นจำนวน ๓ รูปแบบ ได้แก่

- กรุงเทพมหานคร มี ๑ แห่ง จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก

หลายฉบับ ปัจจุบันบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

- เมืองพัทยา มี ๑ แห่ง จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ปัจจุบันบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

- องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ภายใต้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายอีกครั้ง^{๓๐}

ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานโดยใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖,๗๔๔ แห่ง

๓.๔.๓ ความเป็นมาของเทศบาล

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น กำหนดให้มีการจัดการระเบียบบริหารออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม ๑๒ ครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลก่อนการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) เป็นต้น

๓.๔.๔ การจัดตั้งเทศบาล

^{๓๐} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม และไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, ๒๕๔๕), หน้า ๒๓๘ - ๒๔๑.

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีการะบุชื่อและขอบเขตของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความหนาแน่นโดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ

๑) เทศบาลตำบล มาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแผนปฏิบัติในการกำหนดท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้^{๓๑} ดังนี้

- (ก) มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (ข) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
- (ค) มีรายได้เกินกว่า ๕ ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

๒) เทศบาลเมือง มาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- (ก) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ
- (ข) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีลักษณะ ดังนี้
 - (๑) มีประชากรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
 - (๒) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
 - (๓) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลเมือง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖

๓) เทศบาลนคร มาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีลักษณะดังนี้

- (ก) มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป
- (ข) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร
- (ค) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลนครตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖

^{๓๑} ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๓๔๖.

อย่างไรก็ตาม เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วอาจเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ หรืออาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาลได้โดยกระทำให้เป็นพระราชกฤษฎีกาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

๓.๔.๕ โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

๑) สภาเทศบาลประกอบด้วย

(ก) ประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

(ข) รองประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

(ค) สมาชิกสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลตำบลให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๒ คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๘ คน และเทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาล ๒๔ คน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา ๑๕ โดยมาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

สมาชิกภาพของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙ ดังนี้ คือ

(๑) ถึงคราวออกจากวาระหรือยุบสภาเทศบาล

(๒) ตาย

(๓) ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งต้องให้ศาลแขวงหรือศาลจังหวัดในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงเป็นผู้วินิจฉัยตามวิธีพิจารณาของศาลนั้นๆ

(๕) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลานำอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

(๖) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออกด้วยคะแนนเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่อยู่ในตำแหน่งโดยเห็นว่ามีอุปสรรคในทางที่เสื่อมเสียแก่เทศบาล

(๗) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามีอุปสรรคในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือ

ราชการ ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสาม ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร

สำหรับเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามเหตุในข้อ ๔) กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลแขวงหรือศาลจังหวัด ในกรณีที่ไม่มีศาลแขวงเป็นผู้วินิจฉัย แต่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย และเหตุตามข้อ ๕) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลาเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น แต่เดิมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ก็ได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน^{๓๒}

๒) คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย

(ก) นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และ

(ข) เทศมนตรี สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรี ๒ คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรี ๓ คน สำหรับเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี ๔ คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล หากประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลตามมาตรา ๓๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๑๙ คือ

(๑) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๒) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

^{๓๒} นันทวัฒน์ บรมนันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐), (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๓๓.

(๓) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออก
ทั้งคณะ หรือ

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจาก
ตำแหน่ง

กรณีตาม ข้อ ๒ ข้อ ๓ หรือ ข้อ ๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่
เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว หรือดำเนินกิจการ
ของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ต้องทำภายใน
๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

สำหรับเทศมนตรีนั้น ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวดังที่บัญญัติ
ไว้ในมาตรา ๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๙ ดังนี้

- สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง
- ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่า
เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้เทศบาล ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ
ทางอ้อม

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกเพราะเหตุปรากฏว่า
เทศมนตรีผู้นั้นปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ
ตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่
ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

๓.๔.๖ หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ ได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลออกเป็น ๒ ประการ คือ

๑) หน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาลต้องทำ

๒) หน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ ได้แก่ หน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เทศบาล

พิจารณาจัดทำตามความสามารถและความจำเป็นของแต่ละเขตเทศบาล

โดยหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครนั้น พระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทมีหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันตามขนาดของ
เทศบาลแต่ละประเภท

หน้าที่ของเทศบาลแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ ๑๐ ประเภท ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน
มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่งกฎหมายว่าด้วย
เทศบาล คือ

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(ข) การสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ทางระบายน้ำ สถานที่รักษาคนเจ็บไข้ สุสานและฌาปนสถาน การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน ที่สาธารณะและของท้องถิ่นทั่วไป และการจัดให้มีและบำรุงกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(ค) การคมนาคมขนส่ง ได้แก่ การให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

(ง) การสาธารณสุขโรคและสาธารณูปการ ได้แก่ การให้มีไฟฟ้า ประปา น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ และสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดับเพลิง และการป้องกันและระงับสาธารณภัย

(จ) การศึกษา ได้แก่ การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การศึกษาภาคบังคับ

(ฉ) การสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(ช) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(ซ) การสันตนาการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่สำหรับการกีฬา

(ซ) เทศพาณิชย์

(ณ) หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เช่น งานทะเบียนตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๔๙๙ งานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๐๕ งานจัดทำโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

๓.๔.๗ เทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจออกข้อบังคับแห่งเทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ” โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย

๑) เหตุที่จะออกเทศบัญญัติเป็นไปตามมาตรา ๖๐ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๐ คือ เทศบาลอาจออกเทศบัญญัติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(ข) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลออกเทศบัญญัติหรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ

สำหรับการทำเทศพาณิชย์ต้องออกเป็นเทศบัญญัติเสมอ เว้นแต่กิจการที่มีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ออกเป็นเทศบัญญัติก็ได้ (มาตรา ๖๑)

๒) ขั้นตอนในการออกเทศบัญญัติ เป็นไปตามมาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๖๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยมี ๓ กรณี คือ

(ก) กรณีเทศบัญญัติทั่วไป เมื่อสภาเทศบาลร่างเทศบัญญัติเสร็จแล้ว ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนด ๑๕ วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอ ก็ให้ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้นจากประธานสภาเทศบาล หลังจากนั้น ต้องประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล ๗ วัน จึงมีผลใช้บังคับได้ เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมไว้ในเทศบัญญัติว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ประกาศนั้น

แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติที่เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนเทศบัญญัตินั้นไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากประธานสภาเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม สภาเทศบาลต้องส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอ ให้ส่งกลับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่เสนอให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

(ข) กรณีเทศบัญญัติงบประมาณ ขั้นตอนในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไป แต่หากเป็นกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเร็ว ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่เทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีนั้นไปพลางก่อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

(ค) กรณีเทศบัญญัติชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉิน สภาเทศบาลไม่อาจเรียกประชุมได้ทันที่ ท้องที่ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องนำเสนอเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้วเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็จะเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไปใช้

บังคับต่อไม่ได้ ส่วนกิจการที่ได้กระทำไปในช่วงที่ใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นถือว่ามีผลโดยชอบ การตกไปของเทศบัญญัติชั่วคราว การตกไปของเทศบัญญัติชั่วคราวไม่มีผลกระทบถึงกิจการดังกล่าว คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติของสภาเทศบาลกรณีนี้ ต้องทำเป็นเทศบัญญัติ

จากการศึกษาแนวความคิดการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการปกครองมาเป็นลำดับ คือนับแต่สมัยก่อนกรุงสุโขทัย มาจวบจนถึงปัจจุบัน โดยได้วางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางลงมาสู่ส่วนภูมิภาค มีการปรับปรุงกลไกบริหารในรูปแบบต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและการบริการประชาชนอย่างเท่าเทียม สุจริต ยุติธรรม ดังนั้นบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นจะต้องมีความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจในเรื่องความหมายและทฤษฎีการบริหารองค์การ เพื่อที่จะนำความรู้นำไปประยุกต์ใช้งานให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่าการบริหารที่ประสบความสำเร็จ คือ การประยุกต์เอาหลักทฤษฎี และหลักการการบริหารนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การกระจายอำนาจหน้าที่, ความมีอิสระในการปกครอง, หลักการประชาธิปไตย