

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการวิเคราะห์ทัศนคติ ประสิทธิภาพ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารราชการงบประมาณ อุปกรณ์ บุคลากรและองค์ความรู้ในการปฏิบัติภารกิจทางด้านผังเมือง โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสาร ตลอดจนแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำเป็นกรอบทฤษฎีและแนวทางในการศึกษาดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทย
2. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการปกครอง
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนผังทางกายภาพ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการผังเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ศักยภาพและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. ตัวอย่างระบบการผังเมืองของต่างประเทศ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองของไทย

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินที่ปฏิบัติอยู่เดิมเสียใหม่ เพื่อให้ทันกับนานาอารยประเทศ นอกจากนี้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอีกด้วย เพื่อให้เป็นไปตามทัศนคติใหม่ของระบบการปกครองแบบตะวันตก อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระองค์ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ในทวีปยุโรป (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2506, น. 274)

สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นที่ได้ทรงเริ่มจัดตั้งโดยได้ทรงพระราชดำริให้ทดลองการปกครองฝึกฝนรูปสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441) แต่การจัดตั้งสุขาภิบาล

กรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะกำหนดให้มีผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำ ทั้งสิ้น ในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งผลของการจัดตั้งสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ จนมีการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และถือกันว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ คือสถาบันปกครองท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการปกครองรูปเทศบาลในปัจจุบัน (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 10)

สำหรับพระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นในอนาคต อาจยืนยันได้เป็นอย่างดีจากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำ วันที่ 28 เมษายน 2424 มีความตอนหนึ่งว่า (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526, น. 43)

“เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล.....ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีกรปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

พระองค์ทรงริเริ่มและปรับปรุงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล (municipality) เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ตอนต้น ๆ รัชกาล (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 3) เนื่องจากการจัดตั้งสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาด เจ้าหน้าที่ส่วนมากเป็นข้าราชการและยังขาดอำนาจที่จะออกข้อบังคับในการดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่น ใน พ.ศ. 2496 จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปแบบใหม่ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้น เรียกว่า “การจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก” ขึ้นในแถบชายทะเลที่มีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปถึงตำบลหัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสภาดังกล่าวเป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด อย่างไรก็ตามรูปการปกครองดังกล่าวมิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไปไกลกว่ารูปแบบการปกครองสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น (ชำนาญ ยุวบูรณ์, 2503, น. 31)

ใน พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 123) โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พูลเกล้าถวายแผนการโครงการพร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้วเพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงนำเข้าไปศึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าระบบใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังราษฎรที่ยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ผลดีก็จะไม่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยากควรที่จะให้การศึกษแก่ผู้รับให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนาและอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่ประชากรราษฎรเช่นนี้ เป็นพระมหากษัตริย์คุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเช่นนี้ ในทันทีทันใดยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 123)

อย่างไรก็ตามพระองค์ทรงตระหนักว่าการจัดการปกครองแบบเทศบาลจะเป็นการให้การศึกษแก่ประชาชน ในการที่จะก้าวไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติได้ทรงย้ำถึงการตอนหนึ่งว่า “มันเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามจะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำ อย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอนเมื่อมันจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยามอันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน” (สนธิ เตชานันท์, 2519, น. 15)

อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล (กิตติ ประทุมแก้ว, 2529, น. 29) และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลถึงปัจจุบันหลายครั้ง กล่าวคือ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481, พ.ศ. 2486 และจนถึงปี พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันนี้โดยมีการแก้ไข 11 ครั้ง

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505
4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510

5. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
6. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
7. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517
8. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519
9. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523
10. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการปกครอง

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (decentralization)
3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

2.2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

1. ลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

- 1) การรวมศูนย์อำนาจ การวินิจฉัยสั่งการในด้านการควบคุมการบริหารงานการบุคคล และการคลังไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้มีเอกภาพในการปกครอง
- 2) การรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ ณ ส่วนกลางโดยมีการจัดการระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบธรรมตามกฎหมายและแผนงานของผู้บังคับบัญชา

3) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครอง และบริหารประเทศถึงแม้ว่าจะมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ (decentralization) แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจทุกอย่างยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลางอยู่นั่นเอง

นอกจากลักษณะทั้ง 3 ประการแล้ว การปกครองแบบรวมอำนาจยังมีลักษณะอีกหลายประการ คือ

1) บุคคลสำคัญกว่าหลักการ ในเมืองไทยข้าราชการมีอำนาจกว้างขวาง คนสำคัญกว่าหลักการ สังคมไทยจึงยึดถือโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ยังให้ความสำคัญสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมาก หรือ พูดได้ว่าให้ความสำคัญทางระบบอุปถัมภ์ ในการจะให้ความดี ความชอบ การยกย่อง แต่งตั้งอนุโลมตามผลประโยชน์ของวงศ์ญาติเป็นหลัก

2) การอาศัยอำนาจบารมีของบุคคล สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่าบุคคลสำคัญกว่าหลักการเพราะฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำคัญ ๆ ต้องอาศัยบารมีของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เป็นสำคัญ มิฉะนั้นก็จะไม่ได้รับความร่วมมือ จึงทำให้ผู้ปกครองที่มีอำนาจบารมีต้องดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญพร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง

3) ข้าราชการเป็นผู้ทรงมีอำนาจราชศักดิ์ เนื่องจากการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีตทำให้เป็นการปลุกฝังค่านิยมที่ยังรากฝังลึก ให้เชื่อว่า ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ หรือเป็นนายของประชาชนในขณะเดียวกันประชาชนก็ยอมรับสภาพนั้น จนเกิดเป็นการยกย่องข้าราชการ เช่น สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง

2. จุดแข็งของการรวมอำนาจปกครอง

1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน คำสั่ง เกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2) บริการและประโยชน์แก่ประชาชนเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อถิ่นใด โดยเฉพาะ

3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดหาประจำทุกจุด

4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

3. จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

- 1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ทั่วถึงทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง
- 2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
- 3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- 4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

4. ผลต่อการพัฒนาประเทศ

ในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐเป็นศูนย์รวมของคนที่มีความรู้ ความสามารถมาทำการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานมีเอกภาพ ประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ เพราะรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่ในประเทศออกให้หน่วยงานย่อย ๆ อย่างเช่น การกระจายอำนาจ ดังนั้น จึงทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างเสมอภาค ตลอดจนการสร้างหรือเพิ่มเติมสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐานเพื่อเป็นการพัฒนาประเทศให้แต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเหมาะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังมีข้อจำกัด คือ ในการปกครองแบบนี้ เรื่องของพื้นที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการ นอกจากนี้ถึงแม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นการทำงานที่เป็นเอกภาพ แต่ก็ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นผู้รับจากรัฐบาลตลอดเวลา จนทำให้ไม่สามารถปกครองตนเองได้ ประชาชนคิดเสมอว่าทุกสิ่งทุกอย่างรัฐต้องเป็นผู้จัดหาให้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน

2.2.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)

การแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration) หมายถึงหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

1. ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นการบริหารงานโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางเดียวกัน

2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณของแผ่นดิน

3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

2. จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง

2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้งสองส่วนดีขึ้น

4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

3. จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เพราะการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาคทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

3) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปในท้องถิ่น เพราะถูกส่งมาจากที่อื่นจึงอาจไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ อาจเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจในพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้

2.2.3 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

1. การกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) มีความหมายใน 2 นัย คือ ความหมายแรก เป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ อันเป็นหัวใจ ถ้าหากว่าประชาชนไม่มีอำนาจในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ หมายถึง หน่วยงานต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจ ไม่อยู่ในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบของประชาชน ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ จะยังอยู่ในขั้นของการแบ่งอำนาจเท่านั้น

ความหมายที่สอง คือ ระบบการทำงาน บริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล กิจกรรมหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างในท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล มักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ฝึกอบรม การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้อย่างเด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะขอแยกกล่าวในประเด็นใหญ่ ๆ 2 ประการคือ

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับที่ต่ำสุด คือรากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งยวดอันหนึ่งก็คือการขาดพื้นที่ในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก การพัฒนาชนบทมีเหตุผลจากปรัชญาการปกครองในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติในรูปแบบที่ว้าปาล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนครนั้นมีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท การพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่าง ๆ เช่น เงินผัน ก.ส.ช. ฯลฯ นั้นมีอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ แต่ที่สำคัญอันหนึ่งคือเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมี

ความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีส่วนร่วม แร่งกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น

3. จุดแข็งของหลักการการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากคนท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า
- 2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
- 3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะ การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น

4. จุดอ่อนของหลักการการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม
- 2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

สำหรับความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ เช่น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) และประยัต หงส์ทองคำ (2526) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539, น. 12) การกระจายอำนาจ (decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณูปโภคภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การ ศึกษาระดับทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับ เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใน ลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นหรือโดย การแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้สาระสำคัญของการกระจายอำนาจอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระใน การปกครองตนเอง (autonomy) บางประการ โดยท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้จากส่วนกลาง การ กระจายอำนาจนั้นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลโดยมอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาล กลางจะต้องดำเนินการไปให้ท้องถิ่นจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ใน ส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย

2.3.2 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเป็นนิติบุคคล (artificial person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้อง มีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหาก นี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มี อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะ มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติ ภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมี พอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งอันต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบัน การเมือง ที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มี องค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตน เท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มุ่งงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และสามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงการดำเนินงานด้านต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐเองหรือหน่วยงานที่มีอิทธิพลอื่น ๆ ในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นองค์การปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะของรัฐในรูปแบบใด ๆ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ประสิทธิภาพการดำเนินงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นนั้น ๆ หรือไม่ งบประมาณพอเพียงกับการดำเนินงานหรือสามารถจัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้มีประสิทธิภาพหรือไม่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการจัดระเบียบรูปแบบของอำนาจการปกครองตามแนวทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา สามารถพิจารณาได้ว่า การจัดระเบียบรูปแบบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ (centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่ากัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

2.3.3 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น ในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (decentralization) ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519, น. 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518, น. 13) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525, น. 7) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิลเลียม (William, 1953) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

วิลเลียม (William, 1951) กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” หมายถึงองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วิท (Wit, 1967) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้อำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้นพอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองโดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตัดสินใจและดำเนิน กิจกรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

2.3.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2539, น. 15-16)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสามารถที่จะปกครองตนเอง (autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชน มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายหรือความถูกต้องแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ปวงย่อยไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในส่วนรวม ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย (พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, 2532, น. 41-43) เนื่องจาก

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้จำแนกแฉ่งทางการเมือง (political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับคามนิยมศรัทธาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้นดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ.2537 จะเห็นได้ว่าเป็นไปตามแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

2.3.5 การบริหารงานท้องถิ่น

วิญญู อังคนารักษ์ (2519) อธิบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การบริหารในรูปลักษณะการกระจายอำนาจ การบริหารบางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสบริหารและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชนโดยเหตุที่ว่าประชาชนใน แต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519, น. 40) ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง รูปการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง

ดำรง ลัทธิตพิพัฒน์ (2508, น. 121) อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และอดีตอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง กระบวนการบริหารตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการบริหารหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น

แฮริส (Harris, 1948, p. 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง การบริหารโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

วิลเลียม (William, 1953, p. 574) อธิบดีประธานสมาคมการบริหารท้องถิ่นนานาชาติได้ให้ความหมายการบริหารท้องถิ่นว่า หมายถึง การบริหารส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ

(atonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องไม่มาก จนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชน ที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นนั่นเอง

วิท (Wit, 1967, p. 1-2) เห็นว่าการบริหารท้องถิ่นหมายถึง การบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว การบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอื่น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากความหมายของการบริหารท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า ในการบริหารท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุติธรรมหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น ดังนั้น ในที่นี้จึงนำความหมายขององค์กรบริหารท้องถิ่นมาเสนอไว้ด้วย ดังนี้

แชมเบอร์ (Chamber, 1961, p. 625) ให้ความหมายขององค์กรหรือหน่วยการบริหารตนเองของท้องถิ่นว่า เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างมีอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่น

วิลเลียม (William, 1951, p. 398 อ้างถึงใน สมบัติ อารมย์วงศ์, 2539, น. 42) กล่าวว่าองค์กรการบริหารตนเองของท้องถิ่น คือ องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจบริหารตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาของท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้แยกลักษณะขององค์กรหรือหน่วยการบริหารตนเองของท้องถิ่นที่เห็นอย่างเด่นชัด ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ คือ

1. ประการแรก มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่น ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับขององค์กรบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นด้วย

2. ประการที่สอง องค์การบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการบริหารที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3. ประการที่สาม มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมตลอดไปถึงการจัดทำงบประมาณของตนเอง

4. ประการที่สี่ มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์การบริหารท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอแนะนำหรือให้ปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ลักษณะทั้ง 4 ประการนี้ ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารตนเองของท้องถิ่น (local self government) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า การบริหารท้องถิ่น (local government) กับการบริหาร ส่วนภูมิภาค (local state government) ซึ่งหมายถึงองค์การบริหารในส่วนกลาง แบ่งอำนาจไปให้ตาม หลักการที่เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (deconcentration) กล่าวคือ รัฐบาลจากส่วนกลางจัดส่งข้าราชการ ซึ่งสังกัดอยู่ในส่วนกลางออกไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค และมอบหมายให้ปฏิบัติการบริหารงานแทนรัฐบาลในส่วนกลาง ตลอดจนรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลในส่วนกลางตัวอย่างเช่น การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอของไทย เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว การบริหารงาน (administration) คือ การดำเนินการในกิจการต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามที่ต้องการ การบริหารงานในความหมายทางบริหาร อาจมองได้ 2 ความหมาย

1. ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารของรัฐที่บริหารงานโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

2. ในความหมายที่แคบ หมายถึง การอำนวยความสะดวกของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารงานในระดับของชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีผู้บริหารระดับสูง (administrators) และนักบริหาร (executives) ระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกให้บรรลุตามเป้าหมายที่สำคัญขององค์กร

ปัญหาสำคัญของการที่จะให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ ทำอย่างไรที่ผู้บริหารงานสามารถอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มทรัพยากรทั้งที่เป็นตัวคนและวัตถุ ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยความมีประสิทธิภาพและมี

ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานฉะนั้นการบริหารงาน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์ และศิลป์เพื่อเอาคนและทรัพยากร มารวมกันแล้วอำนวยความสะดวกตามที่ต้องการ

2.3.6 แนวคิดสำคัญของการบริหารท้องถิ่น

1. แนวคิดสำคัญของการบริหารท้องถิ่น มีอย่างน้อย 5 ประการ คือ (วรรณวิไล วรวิกโฆษิต, 2540)

1) ประการแรก สนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ ฝึกหัดปฏิบัติ และ เข้าใจถึงการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเรียนจากของจริงและปฏิบัติจริง (learning by doing) มิใช่เรียนเฉพาะแต่ทางทฤษฎีการเรียนรู้และการฝึกปฏิบัติดังกล่าวนี้ ได้ใช้หน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นแกนนำหรือเป็นสถานที่ในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นนั้น เช่นนี้ ถือได้ว่าการบริหารท้องถิ่นเป็นโรงเรียนหรือสถานที่ฝึกหัดและการบริหารตามหลักประชาธิปไตย (school of democracy)

2) ประการที่สอง ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่รัฐบาลในส่วนกลาง กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจาก ข้อจำกัดของกลไกของรัฐบาล โดยเฉพาะข้าราชการประจำที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว คล่องตัว ใกล้ชิดทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ที่แท้จริงของ ประชาชน

3) ประการที่สาม นำไปสู่การบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง (local self – government) หมายถึง รัฐบาลในส่วนกลางเปิดโอกาสให้

(1) ประชาชนในท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง (of local people)

(2) ประชาชนในท้องถิ่น หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมหรือ ดำเนินงานบริหารท้องถิ่นของตนเองด้วยการคิด วางแผน ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยตนเอง (by local people)

(3) ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานในท้องถิ่น เป็นของประชาชนในท้องถิ่นเอง (for local people)

4) ประการที่สี่ แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย หรือแสดงให้เห็นว่าประเทศ ได้พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นหัวใจของการ

บริหารในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไหนที่สนับสนุนการบริหารท้องถิ่นอย่างมาก ย่อมเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับสูงควบคู่กันไปด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

5) ประการที่ห้า สอดคล้องกับกระแสโลกและหลักการสมัยใหม่ที่เป็นสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการประชาธิปไตย หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักสิทธิมนุษยชน หลักความสำคัญและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิของชุมชน หลักการกระจายสิทธิและความรับผิดชอบ ไปสู่ชุมชน (community rights and responsibility) ตลอดจนหลักจิตสำนึกของชุมชนที่รักและห่วงหาเหวอนชุมชนของตน (sense of community หรือ sense of belonging หรือ responsibility)

2. แนวคิดการบริหารงานท้องถิ่นในด้านการปกครอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520, น. 12-15) มีลักษณะดังนี้

1) ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (administration) คือ การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ต้องการ

การบริหารงานในความหมายทางบริหารอาจมองได้ 2 ความหมาย คือ

(1) ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารงานของรัฐที่บริหารโดยหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กระทรวง ทบวงต่าง ๆ

(2) ในความหมายที่แคบ หมายถึง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารในระดับของชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีผู้บริหารระดับสูง (administration) และนักบริหาร (executives) ระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่สำคัญขององค์กร

ปัญหาสำคัญของการที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ ทำอย่างไรที่ ผู้บริหารงานสามารถอำนวยความสะดวกรวมทั้งที่เป็นตัวคน และวัตถุให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินการบรรลุเป้าหมาย โดยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

2) ปัจจัยในการบริหาร

ปัจจัยในการบริหารมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) คนหรือบุคคล (man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานหน่วยงานหรือจำเป็นต้องมีคนปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและความรับผิดชอบต่อองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ

(2) เงิน (money) หน่วยงานจำเป็นต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหาร หากขาดเงินขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

(3) ทรัพยากรหรือวัสดุ (material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ฉะนั้นทรัพยากรในการบริหารจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน

(4) การจัดการ (management) การบริหารจำเป็นต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ มีการจัดการที่ดีแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ การควบคุม ตรวจสอบรายงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอน มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติที่แน่ชัด

3. หน้าที่ในการบริหาร (management function)

หน้าที่ของการบริหารงานโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะการดำเนินงานหลายประการ โดยสามารถจำแนกรูปแบบการดำเนินงาน ซึ่งรวมเรียกว่า POSDCORB ได้ดังนี้ (วรรณวิไล วรรณวิไล, 2540)

1. การวางแผน (planning)
2. การจัดส่วนงาน (organizing)
3. การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่ (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การประสานงาน (coordinating)
6. การรายงาน (reporting)
7. การงบประมาณ (budgeting)

โดยหน้าที่ของการบริหารดังที่กล่าวข้างต้น สามารถแสดงรายละเอียดของรูปแบบการดำเนินงานเพื่อการบริหารได้ดังต่อไปนี้

(1)การวางแผน (planning) การวางแผน หมายถึง การกำหนดวิถีทางที่จะปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ การวางแผนของหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก็คือการกำหนดถึงอนาคตของการปฏิบัติงานของหน่วยงาน การวางแผนมีสาระสำคัญอยู่ที่ เป็นแนวทางความคิดที่จะครอบคลุมไปถึงทุกแง่ทุกมุม เพื่อให้ได้มีแนวทางหรือ

กลยุทธ์ (strategy) สำหรับการทำงานสิ่งที่คาดหวังจะต้องกระทำ และกำหนดวิธีการที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานที่จำเป็นที่จะเสริมให้หน่วยงานประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายตามที่ต้องการ การวางแผนนั้นคือ การคาดคะเนที่มีระบบเพื่อให้ได้ผลที่แน่ชัดว่า หน่วยงานนั้นต้องการทำอะไร ให้ได้อะไรหรือต้องการให้หน่วยงานเป็นอย่างไร เมื่อสิ้นสุดคือระยะใดระยะหนึ่งที่คาดคิด ซึ่งก็คือกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน่วยงานนั่นเอง จากนั้นต้องพิจารณากำหนดสิ่งจำเป็นเพื่อต้องการกระทำที่ดีที่สุด เพื่อให้สำเร็จผลตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้แล้ว

(2) การจัดส่วนงาน (organizing) การจัดส่วนงาน หมายถึง ภาระหน้าที่ในการ กำหนด จัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงาน เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดส่วนงานนี้ต้องคำนึงถึงผลดีในทางประหยัดและมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งงานความรับผิดชอบ ให้มีการประสานงานอยู่เสมอ

(3) การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่ (staffing) การจัดกำหนดเจ้าหน้าที่นั้น เริ่มต้นตั้งแต่การคัดเลือกตามมาด้วยการบรรจุเข้าทำงาน และการจัดงานให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพ ในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในหน่วยงานหรือองค์การ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ต่อเนื่องจากเจ้าหน้าที่การจัดหน่วยงานหรือองค์การโดยตรง การจัดหน่วยงานหรือองค์การนั้นกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงาน การถูกระบุและกำหนดไว้ให้เห็นถึงขอบเขตและความรับผิดชอบของงานในแต่ละตำแหน่ง

(4) การอำนวยการ (directing) การอำนวยการหรือการสั่งการ หมายถึง การที่ผู้บริหารหรือการเสนอผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยออกคำสั่งให้กระทำการของทุกฝ่ายในหน่วยงาน หรือองค์การเป็นไปในทางที่ส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การอำนวยการหรือ สั่งการนี้เป็นเรื่องสำหรับผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนให้เป็นผู้นำที่มีความสามารถ รู้จักหลักวิธีในการชี้แนะ และควบคุมบังคับบัญชาให้การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามที่ต้องการมากที่สุด ผู้บังคับบัญชาต้องรู้จักการมอบหมายงานให้ถูกต้อง ต้องเข้าใจถึงหลักและวิธีการจูงใจคนและมีความสามารถกระตุ้นให้ทุกคนมีความกระตือรือร้นในการทำงาน สามารถประสานงานทุกฝ่ายให้สอดคล้องและเข้ากันได้เป็นอย่างดีในการนี้ ผู้บริหารทุกคนจะต้องกระทำตนเป็นผู้นำที่เหมาะสมมีความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ควบคู่กับความรู้ทางด้านเทคนิคอื่น ๆ

(5) การประสานงาน (coordinating) การประสานงาน หมายถึง การดำเนินการให้หน่วยงานมีสัมพันธภาพในการปฏิบัติงานระหว่างกันเป็นไปอย่างสอดคล้อง เชื่อมโยงระหว่างกัน และกัน โดยมีการปฏิบัติงานกันอย่างสมานฉันท์เป็นกลุ่มก้อน ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุถึงจุดประสงค์

เดียวกัน อีกทั้งเป็น การประหยัดและมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประสานงานเป็นการลดความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน สร้างความเป็นกลุ่มก้อน ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน การประสานงานนั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจของการทำงาน การทำงานจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับการทำงานในหน่วยงานที่สลับซับซ้อน ผู้บริหารจะต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ทำงานประสานงานกันเพื่อที่จะให้ได้รับ ผลงานที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

(6) การรายงาน (reporting) ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการควบคุมงานของตน การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานนั้นจะต้องมีระบบการรายงานเพื่อใช้ในการควบคุมขึ้น การรายงานอาจจะกระทำเป็นงวดหรือมีระยะกำหนดให้รายงาน หรือจะรายงานเป็นการต่อเนื่อง ทั้งนี้แล้วแต่ผู้บังคับบัญชาต้องการทราบผลการปฏิบัติหรือข้อมูลต่าง ๆ การรายงานเป็นผลให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทราบว่าการดำเนินงานนั้นได้ดำเนินการไปได้เพียงไร ผลงานนั้นเป็นอย่างไร

(7) การงบประมาณ (budgeting) ปัจจัยสำคัญยิ่งที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุตามเป้าหมายโดยมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากคน (man) เงิน (maney) วัสดุ (material) และการจัดการ (management) การงบประมาณก็นับว่าเป็นปัจจัยอันหนึ่งในการบริหารงานประเภทหนึ่งการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจ (devolution) การปกครองและการบริหารในกิจการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตัวเอง การกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองนั้นโดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวม และเป็นการให้การศึกษาด้านการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน ด้วยการปฏิบัติด้วยตนเอง ย่อมจะเป็นการให้การศึกษาก็ว่าได้ผลอย่างแท้จริง

4. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523, น. 4) เห็นว่าหลักการปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์กรท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย
- 2) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะการขาดความเป็นอิสระ

ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา องค์การนั้นย่อมมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเท่านั้นอย่างไรก็ตามอำนาจอิสระที่มากเกินไป อาจทำให้เกิดความกระทบกระทั่งต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (unity and sovereignty)

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิ การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารของตนการรับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการติดตามควบคุม กำกับดูแลการทำงานของผู้แทน ที่ตนเลือกเข้าไป เป็นต้น

วิลเลียม (William, 1981, p. 398 อ้างถึงใน สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์, 2539, น. 37) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ที่มีองค์การเกิดขึ้นและทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีอำนาจในการบริหารงานคลัง การวินิจฉัยการตัดสินใจ รวมทั้งมีสภาพของท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญขององค์การนี้ จากความหมายของการกระจายอำนาจการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น ประกอบด้วย คุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจตัดสินใจในการบริหารการคลัง และการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ชุมชนภายใต้ขอบเขตที่รัฐบาลกลางให้ความเห็นชอบ

2) ประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นและมีอำนาจในการให้คุณและให้โทษแก่ผู้บริหารของตนโดยตรง กล่าวคือ หากผู้บริหารทำการบริหาร เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นอาจเลือกให้กลับมาทำหน้าที่ต่อไป เมื่อคราวหมดวาระในทางตรงกันข้ามถ้าหากผู้บริหารทำการบริหารโดยไร้ประสิทธิภาพหรือประพฤติมิชอบ ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจถอดถอนได้

3) องค์การท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล และเป็นเอกเทศ มีอำนาจอิสระที่จะจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้โดยตรงตามที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้

4) การบริหารงานท้องถิ่นเป็นกลไกที่เกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์โดยตรงในการปกครองตนเองซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น ตระหนักในคุณค่าของการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ

5) ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลกลาง ในการกระจายอำนาจการบริหารตนเองให้กับท้องถิ่น โดยจะต้องกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง เฉพาะอำนาจทางการเมือง รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จนกระทั่งสามารถพึ่งตนเองได้เป็นส่วนใหญ่

6) ความเหมาะสมในการกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่น จะทำให้เกิดชุมชนเมืองที่มีคุณภาพกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัจจัยดึงดูด (pull factor) มิให้ประชาชนในท้องถิ่นอพยพเคลื่อนย้าย (migrate) เข้าสู่กรุงเทพมหานคร จนกลายเป็นเอกนคร (primate city) ดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย และไม่รู้จบสิ้น

7) การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่น จะเป็นกุญแจสำคัญในการกระจายโอกาสการ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทปรากฏเป็นจริงการกระจายอำนาจ

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539, น. 11) การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เป็นการโอนอำนาจการ ปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระ พอสมควรภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครองในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและ คำจำกัดความหรือความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2535, น. 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็น ใหญ่ ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศอีกด้วยความหมายของการกระจายอำนาจ

2.3.7 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

องค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับของประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญขึ้น หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นก็คือการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุขภาพอนามัยดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ด้วยเหตุนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่า หน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตกว้างขวางอย่างยิ่ง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523, น. 59)

โดยองค์การปกครองท้องถิ่นไทยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ ไว้โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) หน้าที่ที่ต้องทำ หน้าที่ประการนี้เป็นหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องจัดทำ ให้เป็นผลดี ถ้าเทศบาลใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประการนี้ให้เกิดผลดีได้ ก็จะต้องถือว่าเทศบาลนั้นบกพร่องต่อหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

2) การที่อาจจัดทำ หน้าที่ประการนี้เทศบาลอาจจัดทำ หรือไม่ก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายได้ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และความสามารถของเทศบาลนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ แต่มีข้อพิจารณาประการหนึ่งว่าเทศบาลใดจะจัดทำ หน้าที่ประการหลังนี้ได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ประการแรกครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว

อนึ่ง แต่เดิมมาเทศบาลก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ภายในเขตเทศบาลเท่านั้นแต่ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเสียใหม่ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ คือ

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนอกเขตเทศบาล

1) การนั้นจำ เป็นต้องทำ และเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการ อำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของเทศบาล

2) ได้รับความยินยอมสภาสภาเทศบาล สภาจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีมีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน

3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีหน้าที่ที่ต้องกระทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น และยังสามารถทำหน้าที่อื่น ๆ ถ้าเทศบาลมีความสามารถที่จะจัดทำได้

ในเบื้องต้นเทศบาลตำบลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

หน้าที่ที่ต้องกระทำ	หน้าที่ที่อาจจะทำได้
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
	8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
	9. เทศพาณิชย์
	10. หน้าที่อื่น ๆ ที่อาจทำได้ตามกฎหมาย

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552.

2.3.8 การจัดตั้งเทศบาล

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกับการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะจนกระทั่งในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 125)

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ คือ

1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า จะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา นับตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป
- 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
- 5) มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหรือยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้

หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสาขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสาขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ

2) ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป
- (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มี พระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

2.3.9 แนวคิดเกี่ยวกับศักยภาพ

ศักยภาพ หมายถึง ภาวะแฝง, อำนาจ, หรือคุณสมบัติที่มีแฝงอยู่ในสิ่งต่าง ๆ อาจทำให้พัฒนา หรือให้ปรากฏเป็นสิ่งที่ประจักษ์ได้

ศักยภาพ หมายถึง ภาวะ ความสามารถ อำนาจ คุณสมบัติ หรือความเป็นไปได้ที่แฝงอยู่ในสิ่งใดหรือผู้ใดก็ตาม อันอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงก็ได้ หรือการพัฒนาให้เห็นเป็นรูปธรรมก็ได้ ศักยภาพจึงเป็นเสมือนพลังที่แฝงอยู่ในทุกสิ่งอย่างมากน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งล้วนแต่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาได้ทั้งนั้น (ประจักษ์ ผลเรือง, 2539, น. 11)

ศักยภาพ (potential) หมายถึง ความสามารถที่ยังไม่พัฒนา หรือยังไม่พัฒนาเต็มที่ ศักยภาพเป็นพลังงานภายในพลังที่ซ่อนไว้หรือพลังแฝงที่ยังไม่ได้แสดงออกมาให้ปรากฏ หรือ