

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล เริ่มมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นทดลองใช้ในเขตกรุงเทพมหานครก่อน ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น โดยเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นแห่งแรก กิจการสุขาภิบาลได้ก่อให้เกิดประโยชน์และสร้างความนิยมแก่ประชาชนเป็นอันมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรขยายกิจการสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองต่าง ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127” ขึ้นใช้บังคับสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร และได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นตามหัวเมืองต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องรวม 35 แห่ง

จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลต้องหยุดชะงักลง โดยได้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นมาแทนและรัฐบาลในขณะนั้นมีความมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะตำบลทุกแห่งขึ้นเป็นเทศบาล แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกตำบลเพราะฐานะตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก ตลอดจนเทศบาลที่มีการจัดตั้งไปแล้วต้องประสบปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน เช่น การขาดแคลนผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ การขาดแคลนทรัพยากรทางการเงิน และการขาดความสนใจและความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530 : 371) ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจึงถูกนำมาใช้อีก โดยได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495” เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้สุขาภิบาลเป็นตัวเร่งความเจริญแก่ท้องถิ่นและเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อท้องถิ่นมีความเจริญมากขึ้นก็สามารถยกระดับขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป

นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เป็นต้นมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลและดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน มีสุขาภิบาลทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 981 แห่ง (สถิติเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2541) ทั้งนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลรวม 2 ครั้ง คือพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 (ประยูร กาญจนดุล, 2535 : 339) สุขาภิบาลเป็นองค์กรนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยประกาศ

กระทรวงมหาดไทย มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งวางไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ”

สำหรับโครงสร้างการบริหารของสุขาภิบาลจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ทำหน้าที่ทั้งด้านบริหารงานและหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “ คณะกรรมการสุขาภิบาล ” ประกอบด้วย นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน กำนันตำบลแห่งท้องที่สุขาภิบาลตั้งอยู่ทั้งหมดหรือบางส่วน บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นจำนวน 9 คน อยู่ในวาระ 4 ปี เมื่อสุขาภิบาลได้มีฐานะทางด้านการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้มีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน

เมื่อสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ความซับซ้อนของปัญหาอันเกิดจากความต้องการของประชาชนมีความหลากหลายขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมชุมชนและสภาพสังคมของแต่ละพื้นที่ การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนจึงเป็นไปด้วยความล่าช้าและตอบสนองไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่แต่ละแห่ง ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร เพื่อบริการสาธารณะของคนในท้องถิ่นมีมากขึ้น โดยมีข้อคำนึงว่า คนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาภายในชุมชนของตนเองได้ดีกว่า จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่หลายรูปแบบในขณะนี้ ให้เป็นไปตามแนวทางของระบบเทศบาลทั้งหมด (โกคิน พลกุลและคณะ , 2540)

ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่อยู่ในช่วงภาวะวิกฤติ รัฐบาลประสบกับปัญหาขาดแคลนรายได้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ความไม่สมดุลระหว่างรายได้ของรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้ประมาณร้อยละ 5 - 8 ของรายได้รัฐบาลกลาง แสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายเงินเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 92 - 95) เป็นการใช้จ่ายผ่านหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหานี้สืบเนื่องมาจาก รัฐบาลแบ่งฐานรายได้ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นน้อยและมีข้อจำกัดมากเมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานรายได้แคบ อัตราเพิ่มขึ้นของรายได้ก็มีน้อยทำให้ส่งผลถึงรายได้ของรัฐบาลตามไปด้วย การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นกลยุทธ์อันหนึ่ง ในหลาย ๆ ด้านของการกระจายอำนาจนั้น เนื่องจากระบบการคลังของประเทศต่าง ๆ มักจะมีความซับซ้อนใน

ด้านการจัดเก็บภาษีและงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทางการคลังให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคและมหภาค ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจโดยรวม (จรัส สุวรรณมาลา , 2541)

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยเฉพาะโครงสร้างและการบริหารงานยังไม่เป็นประชาธิปไตย และยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นของประชาชนอย่างแท้จริง การตอบรับกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจโดยรัฐบาลที่เป็นรูปธรรมอย่างหนึ่งคือ การบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ “ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ” โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะสุขาภิบาลเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารงานแบบคณะกรรมการ และด้วยเหตุจากปัจจัยภายในองค์กร ทำให้การบริหารงานสุขาภิบาลขาดประสิทธิภาพมาโดยตลอดซึ่งปัญหาที่สำคัญได้แก่ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2531)

1. ปัญหาทางด้านการคลัง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ มีการจัดเก็บได้น้อยไม่เพียงพอต่อการบริหารกิจการของสุขาภิบาล และการจัดสรรงบประมาณที่ถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยนั้นจะจัดทำแบบเกินรายได้ไม่ได้ การบริหารที่ก่อให้เกิดการพัฒนาจึงทำได้ยาก

2 ปัญหาการบริหารบุคคล สุขาภิบาลไม่มีเจ้าหน้าที่บริหารเป็นของตนเองทำให้การบริหารบุคคลขาดความเป็นอิสระ เพราะในปัจจุบันการบริหารกิจการสุขาภิบาลทั่วประเทศต้องอาศัยข้าราชการอำเภอหรือข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติงาน

3. ปัญหาการการถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง การบริหารกิจการสุขาภิบาลถูกควบคุมมาโดยตลอด ทำให้ประชาชน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นขาดสำนึกในการปกครองตนเองซึ่งจะทำให้เกิดความด้อยพัฒนาในการปกครองท้องถิ่น

ตามหลักการเดิมในการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป
- 2) จำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป
- 4) ได้รับความยินยอมจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลมีความเหมาะสมสมควรเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ก็ให้จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลจะเป็นไปตามลำดับดังแผนภูมิต่อไปนี้

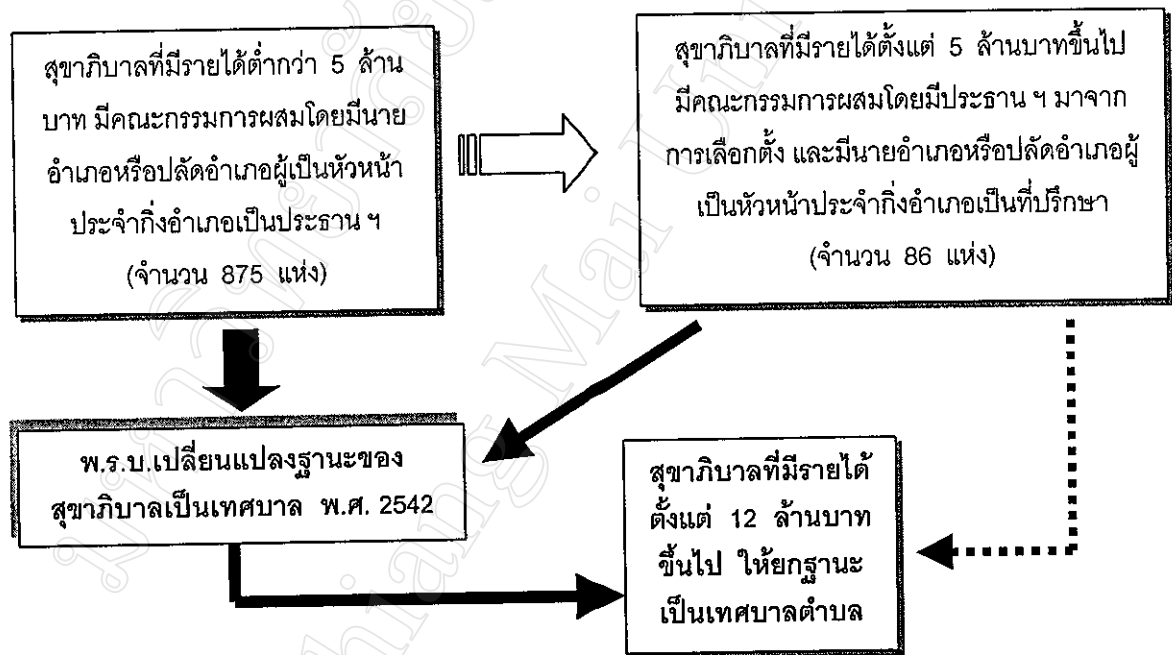


แผนภูมิที่ 1 หลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์กระทรวงมหาดไทย
ที่มา : รายงานของคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา ที่ 291/2537 ลงวันที่ 24 ก.พ. 2537

จากแผนภูมิการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเริ่มจากมีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง เมื่อสุขาภิบาลนั้นมีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ประธานกรรมการสุขาภิบาลต้องมาจากการเลือกตั้ง และเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลเมื่อสุขาภิบาลนั้นมีรายได้ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป แต่ปรากฏว่า จำนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีน้อยมาก ใน 20 ปีมีประมาณ 20 สุขาภิบาลเท่านั้นที่เป็นเช่นนี้เพราะหลักเกณฑ์สำคัญที่ต้องพิจารณาจากรายได้ของสุขาภิบาลว่าต้องมีจำนวนตั้งแต่

12 ล้านบาทขึ้นไป หากใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไปสุขาภิบาลที่เหลือจะได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลซ้ำมาก หรือบางส่วนแทบจะไม่มีโอกาสได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นได้ (คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา , 2537)

ต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยการร่าง “พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542” เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งผ่านความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2542 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา ทำให้ลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงไป จากหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้แต่เดิม ตามแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 2 การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล โดยผลแห่งพระราชบัญญัติ ฯ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจำนวน 981 แห่งทั่วประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทันที โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนรายได้ของสุขาภิบาลตามที่ได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลพร้อมกันทั่วประเทศตามนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นหลายด้าน เช่น ด้านการ

ปรับเปลี่ยนขนาดโครงสร้างการบริหาร ด้านบริหารการคลัง ด้านบริหารบุคคล และผลกระทบด้านอื่น ๆ ต่อชุมชนท้องถิ่นจากระบบการบริหารที่เปลี่ยนไป ซึ่งนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ เมื่อนำไปปฏิบัติจะทำให้เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น สำหรับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงาน ซึ่งค่าใช้จ่ายเมื่อคำนวณแล้วจะเพิ่มขึ้นในแต่ละเทศบาลตั้งแต่ 337,680 บาท ถึง 1,069,320 บาทต่อปี เมื่อรวมแล้วเทศบาลทั้งหมดจะมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นประมาณปีละ 435 ล้านบาทต่อปี ในสภาพรายได้ยังเท่าเดิม และเทศบาลที่จะได้รับผลกระทบค่อนข้างมากคือกลุ่มที่มาจากสุขาภิบาลที่มีรายได้ต่ำกว่า 2.5 ล้านบาทต่อปี ประมาณ 152 แห่ง ที่บพัฒนาจะชะลอตัวลง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย , 2540)

จากการที่ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลจำนวน 13 แห่ง ที่อยู่ในเขตท้องที่จังหวัดศรีสะเกษ ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และเมื่อมีการจัดขึ้นเทศบาลโดยพิจารณาถึงรายได้ของสุขาภิบาลแต่ละแห่ง ปรากฏว่ามีสุขาภิบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลชั้น 6 จำนวน 4 แห่ง และเป็นเทศบาลชั้น 7 จำนวน 9 แห่ง จากภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น ประสบปัญหาตั้งแต่เริ่มแรกการให้นโยบายและอาจเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องสืบไป ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนํานโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติในด้านการบริหารการคลัง และการบริหารงานภายใน รวมทั้ง ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยการปกครองรูปแบบเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล โดยผลแห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งการศึกษานี้จะนำไปสู่การเปรียบเทียบและปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลให้เหมาะสมขึ้นได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนํานโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ
2. เพื่อวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. เพื่อวิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล
4. เพื่อระบุปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

1. ปัจจัยของนโยบายและการบริหารมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ
2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ
3. ปัจจัยของนโยบายและการบริหารด้านโครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ลักษณะส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานองค์กรของเทศบาล ในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการปรับโครงสร้างการบริหารจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา อาจนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม

1.5 ขอบเขตการศึกษา

ในการวิจัยนี้เป็นการศึกษานโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล (โดยผลตามกฎหมายแห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา โดยศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบาย ฯ ไปปฏิบัติในด้านการบริหารงานคลัง และการบริหารงานภายใน ตลอดจน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนและระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยการปกครองรูปแบบเทศบาลที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล โดยใช้พื้นที่ในการศึกษาภายในเขตเทศบาลตำบล จำนวน 7 แห่ง ได้แก่

- 1) เทศบาลตำบลกันทรลักษ์ อำเภอกันทรลักษ์
- 2) เทศบาลตำบลห้วยเหนือ อำเภอชุมขันธ์
- 3) เทศบาลตำบลขุนหาญ อำเภอขุนหาญ
- 4) เทศบาลตำบลไพรบึง อำเภอไพรบึง
- 5) เทศบาลตำบลพยุห์ อำเภอพยุห์
- 6) เทศบาลปรางค์กู่ อำเภอปรางค์กู่
- 7) เทศบาลตำบลศรีรัตน อำเภอศรีรัตน

1.6 นิยามศัพท์ทั่วไป

นโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง การนำพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ไปปฏิบัติ

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา ซึ่งรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย ในปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

การเปลี่ยนแปลงฐานะ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล จำนวน 981 แห่ง ไปเป็นรูปแบบเทศบาลตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ

เทศบาล หมายถึง เทศบาลตำบลในจังหวัดศรีสะเกษ ที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลโดยผลแห่งพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

การคลัง หมายถึง การบริหารการจัดเก็บรายได้ในด้านต่าง ๆ เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง การบริหารรายจ่ายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อการดำเนินงานและเพื่อใช้ในการพัฒนากิจการของท้องถิ่น โดยมีนโยบายและแผนพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นกรอบในการบริหารรายจ่าย