

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

1. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
5. องค์กรบริหารส่วนตำบล
6. บริบทพื้นที่วิจัยจังหวัดมหาสารคาม
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

1. ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้ແລ້ວຕະຫຼາດໃຫ້ມີປັບແຕ່ວັນທີ กรรมการเริ่มປັບປຸງຕະຫຼາດນີ້ ໜ້າທີ່ ซึ่งແຜນการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติคงคลານີ້ ຄະຮັບຜົນຕີພິຈາລາໄຫ້ຄວາມແໜ່ນຂອນ ແລະນຳເສນອຮູ້ສກາທຽນ ພຣອມທີ່ໄດ້ປະກາດໃນราชກິຈຈານເບົກນາ ລົມນປະກາດທີ່ໄປ ເລີ່ມ 118 ຕອນພິເສຍ 4 ຈີວັນທີ 18 ມັງກອນ 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 ແຫ່ງ ພຣະຣາຊບັນຍຸຕິກຳຫັນດັບແຜນແລະຂັ້ນຕອນ ພຣະຣາຊຍໍານາງໃຫ້ແກ່ອງົງກໍາປະກາດສ່ວນ

ท่องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณสุขของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกิจให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ การกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรงบประมาณและอากรเพิ่มอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับการกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณสุขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำการโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นคือยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

1.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภัยและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ ใน การให้บริการ สาธารณสุขเป็นส่วนรวมด้วย

1.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก่ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจาย บุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการ

ส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการค้ายางกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนาตามที่ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการบริหารการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎหมายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในการอนุของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิธีทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 1-45)

2. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

2.1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง

2.1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

2.1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการ จากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.3 ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้

3. ภารกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเบื้องต้น

ตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมาร่วมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ ซึ่งมีข้อเบตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอน การกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของระยะเวลา เช่น ประเพณีชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมีความเหลื่อมล้ำกัน บ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเป็นการกิจที่ ข้าราชการกับการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรือหากเป็นกรณีที่ ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ การกิจที่ ถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอน ในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เช่น การปรับเปลี่ยนเพียงปรับ จะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการ ได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรม เป็น 2 ประเภท คือ ประเภท "เลือกทำโดยอิสรภาพ" เมื่อจากภารกิจหลายเรื่อง ไม่ควรบังคับให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำภารกิจตามประเภทนี้ ตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับ ชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับโอนไปแล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังต้อง ดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณูปโภคประชาชนเมื่อมีการถ่าย โอนภารกิจ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณา ให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม จาก 11 กระทรวง โดยมีภารกิจ ทั้ง 6 ด้าน

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นก่อตั้งภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

1) ทางบก

2) ทางน้ำ

3.1.2 สาธารณูปโภค

1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชานชาติ

3.1.3 สาธารณูปการ

1) การจัดให้มีและควบคุมตลาด

3.1.4 การผังเมือง

3.1.5 การควบคุมอาคาร

3.2 ค้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีการกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่องนี้

ส่วนราชการที่ถ่ายโอนการกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มการกิจต่าง ๆ คือ

3.2.1 การส่งเสริมอาชีพ

3.2.2 งานสวัสดิการสังคม

1) การสังคมส่งเสริมฯพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสร้าง คุณรา ผู้ด้อยโอกาส

3.2.3 นั้นหน้าการ

1) การส่งเสริมกีฬา

2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3.2.4 การศึกษา

1) การจัดการศึกษาในระบบ

2) การศึกษาระบบ

3.2.5 การสาธารณสุข

1) การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ

3.2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนและอัคและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3.3 ค้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยมีการกิจ

ถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนการกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

แบ่งเป็นกลุ่มการกิจต่างๆ ดังนี้

3.3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน

3.4 ค้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชกรรมและการท่องเที่ยว

มีการกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนการกิจ จำนวน 6 กรม ใน 5

กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มการกิจต่าง ๆ คือ

3.4.1 การวางแผน

3.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

3.4.3 การส่งเสริมการลงทุน

3.4.4 การพัฒนาระบบ

3.4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

3.4.6 การท่องเที่ยว

3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีการกิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า

3.5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม อารยธรรม ศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่มภารกิจต่อไปนี้

3.6.1 การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม คุ้มครองมาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

จากการกิจที่ถ่ายโอน สรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกิจหลัก ๆ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการขับเคลื่อนชุมชน ดังนี้ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน ส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม อารยธรรม ศาสนา และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. แนวทางการดำเนินการ

ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 2 - 5)

4.1 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติ บทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรงบคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ ดังที่เคยปฏิบัตินามัยไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกันเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.2 เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อม รับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นผู้ดำเนินการ และให้อีกเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุน การดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผนเตรียมความพร้อมและดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ให้สำนักงานประมวลจัดงบประมาณให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและที่กำกับการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อใช้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบว่าภารกิจประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชนจะได้ข้อมูลความช่วยเหลือหรือร้องเรียนได้ถูกต้อง

4.5 เรื่องการพิจารณาอนุมัติหรือการอนุญาตต่าง ๆ ในบางเรื่องจะมีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีระบบและขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

4.6 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ เป็นแผนที่มีสถานะยึดหยุ่น ดังนั้นในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนเวลาในการถ่ายโอนหรือมีเหตุสุดวิสัย และไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวนและขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจ พิจารณาเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีขออนุมัติปรับแผนได้เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สรุปได้ว่าแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ เป็นแนวทางที่จะมุ่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างทั่วถึงเป็น

การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง

5. แผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนี้ ได้กำหนดไว้ในแผนกรรชาญอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 : 7 - 9)

5.1 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนกรรชาญอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการขึ้น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทาง โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณูปโภค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจ การให้บริการสาธารณูปโภคที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

5.1.1 ภารกิจที่เป็นการดำเนินการข้ามช่วงระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

5.1.2 ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ กระบวนการถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

5.1.3 ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ ให้ดำเนินการ ให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกรรชาญอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และ การเงินการคลังของประเทศไทย ภารกิจจากการกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอน คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณา ความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพใน การบริการและประสิทธิภาพ ทางการบริหารตลอดจน โอกาสในการพัฒนาศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้นค่า ประทับใจ เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม ผู้ให้บริการ พึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนหั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด และไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกับการจัดสรุปแบบโครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการให้

เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดย ไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลกรุงศรี ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

5.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน

ระยะเวลาการถ่ายโอน แบ่งเป็น 2 ระยะ คือ (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 10-11)

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อดีในช่วงระยะที่ 1 นี้ เพราะการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหาร ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนาอุทยานศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง ในส่วนของการกิจที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสมบูรณ์และ การดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1- 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอนเนื่องจาก การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณูปโภคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แบ่งนี้

ข้อดีในช่วงระยะที่ 2 นี้ เพราะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืนรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจการสาธารณูปโภคที่ต้องสนับสนุนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามี

ส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาปีด ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณูปโภคได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่เพียงพอ และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสถาห้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการ สาธารณูปโภคให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุพจน์ ชาตินันท์. 2548 : 58 – 59)

5.3 การกิจที่รัฐต้องดำเนินอยู่

การกิจที่รัฐต้องดำเนินอยู่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 15)

5.3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและขนส่ง ทางบก ทางน้ำ ด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ/ระบบประปาชานบท ด้านสาธารณูปการ การจัดให้มี ตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

5.3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสร้างสรรค์ การสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก ศตวรรษ คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นับหน้า การการส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณูปโภค การสาธารณูปการ รักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

5.3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และ การท่องเที่ยวได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

5.3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและลูกทุยต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5.5.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการคูและโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการคูและพิพิธภัณฑ์และหอของหมายเหตุจาก

6. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการอบรมแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่า รัฐร้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภคที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม ดังนั้นในการแผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดความพร้อมในการดำเนินการดังกว่าว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินงานจะเข้มข้นอยู่กับเรื่องของรายได้ บุคลากร จำนวน ประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการประสบการณ์ทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาของท้องถิ่น

สุวรรณ ช่วยนุกูล (2537 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินงบประมาณ ที่มาจากการได้ของสถาบันตั้ง ได้จากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เป็นรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อ การพัฒนาท้องถิ่น ศักยภาพด้านการเงินของสถาบันมีน้อยมาก งบพัฒนาส่วนใหญ่ หน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดำเนินการให้ งบของสถาบันใช้ได้เฉพาะ โครงการเล็ก ๆ ในหมู่บ้านแท่นนี้

ชัยเดช ปะละวงศ์ (2540 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินขององค์กรบริหารส่วนตัวบ้านเมืองเพียงพอในการพัฒนานบทในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรบริหารส่วนตัวบ้านบ้านนา จังหวัดสงขลา ในพื้นที่รับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนได้ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน แต่ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจาก ต้องใช้งบประมาณและเครื่องมือมาก

ฐานะ จินดาภรณ์ (2541 : บทคดีอ) พบว่าองค์กรบริหาร ส่วนตำบลส่วนใหญ่มีปัญหาและข้อจำกัดในด้านการบริหารงาน และปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหารายได้ และรายจ่ายของห้องถิน รัฐบาลต้องเร่งรัดกระจายอำนาจทางการคลังไปให้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถินอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอำนาจการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ใน การพัฒนาท้องถิน

พัฒนา มาดะศรี (2548 : บทคดีอ) ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อ การปฏิบัติ งานของคณะผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดอ้อยอีค พบร่วมผู้บริหาร ส่วนใหญ่ต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ ให้กับหน่วยงานในห้องถินให้มากขึ้น เพื่อดำเนินการในด้านการจัดให้มีการนำร่องรักษาทางน้ำและทางบก และควรจัดสรรงบประมาณในการซื้อรถดับเพลิงให้กับองค์กรบริหารส่วนตำบลในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยในห้องถิน

ดังนี้ ในการศึกษาการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครอง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถินขององค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดมหาสารคาม จึงได้ กำหนดปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

6.1 ปัจจัยด้านรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญที่สามารถ บ่งชี้ถึงการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ กำหนดว่าศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิน ที่สามารถจัดสรร เพื่อเป็นงบประมาณสมบทในการบริหารการศึกษา เป็นตัวแปรที่ มีส่วนในการแสดงถึง ความพร้อมในการ โอนสถานศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์ของรายได้ ออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (ธนกฤต โนราคิตปี. 2546 : 35)

ระดับที่ 1 รายได้จัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท

ระดับที่ 2 รายได้จัดเก็บได้ 12 – 20 ล้านบาท

ระดับที่ 3 รายได้จัดเก็บได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป

6.2 ปัจจัยด้านประชากร

ในการประชุมคณะกรรมการถั่นกรองงานด้านเงินอุดหนุนและเงินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ได้มีพิจารณาหลักการจัดสรรภารกิจดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547 : 104 – 105)

6.2.1 จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ การถ่ายโอน เช่น การนำร่องรักษาน้ำทางน้ำทางนก จัดสรรงวดให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์เก่า จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์จัดสรรตามจำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ สูญเสียทุกประเภทในโลหะและการเกษตรจัดสรรตามจำนวนสูญเสีย สำหรับกรณีเหล่านี้ให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ประชากร

6.2.2 การจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเป็นเกณฑ์

6.2.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กัน โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

ดังนี้ อาจกล่าวได้ว่า รายได้และจำนวนประชากรขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกระจายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นข้อมูลในการจัดสรรเงินจากรัฐบาลเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกระบวนการคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนี้ คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ได้ แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ๆ เมื่อมองจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ข้อมูลความหมาย ต่อคำจำกัดว่า กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้/กล่าวถึงในหลากหลายรูปแบบ หรือแม้กระทั่งการใช้ภาษาไทยบริบท เดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจ

ถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อผลดี ความสัมสนท่าจะเกิดขึ้นได้

โภคิน พลกุล (2528 : 47) และ อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาส (2533 : 1) ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาfranglais เป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ "การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง" ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ "อำนาจ" ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสัมสนท์ดังที่ (จรัส สุวรรณมาลา. 2538 : 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหิบยึดมานำมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า "การกระจายอำนาจ" นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า "อำนาจ" ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลหมายถึง "อำนาจอธิปไตย" ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล(Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่นๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้กับมีได้ เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสัมสนท์ในความหมายของการกระจายอำนาจอันที่จริงความหมายดังเดิมของคำดังกล่าวนั้นได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง "อำนาจการตัดสินใจ" ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จึงได้เสนอว่า "คำว่า Decentralization จึงควรหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ไม่ใช่ การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและห้องดินมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) ศิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน" (พนิต เพิ่มทอง และคณะ. 2546 : 13 - 14)

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

ชูวงศ์ ชายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจกรรมบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปประจำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วน

ให้ประชาชนในห้องถินปักครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่ค่อยควบคุมมิให้ออกนอกราชที่ กษัตริย์กำหนดไว้

ประยงค์ เต็มชวาตา (2540 : 20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจ ควบคุมที่เคยรวมศูนย์ไว้เดิมให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดำเนินการแทน

โภวิทย์ พวงงาม (2543 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า กือ การโอนกิจการบริหารสาธารณ邦เรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในห้องถินต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ห้องถินต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ คุ้มครอง กิจการภายใน ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการ บริหารแทนทุกอย่างของห้องถิน

จากความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและในการตัดสินใจของหน่วยงานบริหาร ส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนห้องถิน โดยให้ความอิสระในการดำเนินการต่างๆ อย่าง อิสระคือห้องถินเอง โดยรัฐบาลกำกับคุ้มครองเท่าที่จำเป็นและ ไม่ให้กระทบต่อหลักการปกครอง ตนเอง

2. หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาถึงหลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีดังนี้

2.1 หลักการของการกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตรรคุล มีชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจ ไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิด ประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและ อำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างคุณภาพ ระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ใน

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

1. จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการ

ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีความสอดคล้องในประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายภาระหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติ

ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบด้วยห้องคืนเอง

ประเด็นที่ 3 จะต้องมีเป้าหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างเป็นระบบสามารถประเมินได้

ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรยายกาศของการทำงาน

2. ทวีศักดิ์ ปักษา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ

สำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเข้าหน้าที่ปฏิบูรณ์งานของตน

2.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลัก ที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์การนั้นไม่มีการอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระ พอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่ นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เนพาะการออกใบใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางทีอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น

ถึงกับสนับสนุนเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ และความรับผิดชอบ โดยให้มีการบริหารจัดการ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายชัดเจน สามารถประเมินได้ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ

2.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้

ติน ปรัชญพุทธิ (2535 : 26 ; อ้างถึงใน ภานุวัฒน์ กักดีวงศ์. 2540 : 28) จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแบบ Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการ ตัดสินใจให้กับท้องถิ่น นำไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผลของการตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

2.2.1 อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23-25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจ ให้เฉพาะออกໄປ โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองโดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหารโดยมอนอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ จากส่วนกลางไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงาน ต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างโดยย่างหนึ่งของราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์การพัฒนาอุตสาหกรรม และองค์กรชุมชนเข้าร่วมดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

2.2.2 เชิร์น่า และเดนนิส (Cheerna and Dennis. 1983. : 69 ; ข้างต้นในภาควิชานิรัฐศาสตร์ 2540 : 32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจนี้รูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงมา (Delegation to semiautonomous or parastatal agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local government)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนหรือองค์การที่ไม่ใช่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ (Transfer of function from public to nongovernment institutions)

จากรูปแบบของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการได้เสนอไว้จึงสรุปได้ว่ามีการกระจายอำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบด้วยกันคือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การให้อำนาจ หรือโอนอำนาจ (Devolution) และ การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

3. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นหลักการสำคัญ 3 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2550 : 37)

3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตนเองและตัดสินใจ กิจการของตนเอง ได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและการกิจของราชการบริหารส่วนกลางและ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่บทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุน ส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.3 ค้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภคที่ดีขึ้นหรือไม่ต่างกันเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนี้สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนนิวัติฉบับประทรงค์ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีครอบคลุมทุกพื้นที่ แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการผูกพัน ปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 42)

4.1 มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช้การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมมีน้ำหนักมากเป็นผู้ทำ แล้วให้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกรับผิดชอบหน้าที่

4.2 มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติการมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนด้านบุคลากร วิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาเกล ไกลการกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า เป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ

และปรับบทบาทให้ห้องถันเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลากรให้ เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนา ห้องถันอย่างมีประสิทธิภาพ

5. อ่านจากที่ต้องกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถัน

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถันเป็นไปด้วย ความเรียบร้อย และองค์กรปกครองส่วนท้องถันสามารถถ่ายทอดภารกิจได้อย่างมี ประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กระจายอำนาจโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (สำนักปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี. 2547 : 11 - 12)

5.1 การกระจายอำนาจด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่

5.2 การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ

5.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถัน

6. การถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของ ท้องถันจำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการสาธารณูปโภค ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถัน โดยมีหลักค่าเนินงานดังนี้

6.1 ภารกิจการให้บริการสาธารณูปโภคที่รัฐฯ ค่าเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถัน มีดังนี้

6.1.1 ภารกิจที่เป็นการค่าเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐฯและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถัน หรือภารกิจที่รัฐฯจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถัน ให้ค่าเนินการ ให้เสร็จภายใน 4 ปี

6.1.2 ภารกิจที่รัฐฯจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถันและ กระบวนการถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถัน ให้ค่าเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

6.1.3 ภารกิจที่เป็นการค่าเนินงานตามนโยบายของรัฐฯให้ค่าเนินการให้ เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถัน ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และ การเงินการคลังของประเทศไทย พิจารณาจากการกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอน คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถัน เป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงค่าเนินการร่วมกันได้ การพิจารณา ความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพใน

การบริการและประสบการณ์ทางการบริหาร ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาศักยภาพการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งการกิจ งานประมวล และบุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด และไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบโครงสร้าง เพื่อรองรับการถ่ายโอนดังคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการให้ เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับคุณภาพรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับการกิจที่ถ่ายโอน ช่วงแรกจะเป็นการกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

7. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เดิมนี้นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นความสำคัญดังกล่าวได้สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังให้ความสำคัญในแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 78 (3) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตนเอง ตัดสินใจในการกิจของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนาณั้นของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายยอมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในการของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”, 2542 : 43 - 44) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขไว้ในมาตรา 16 ซึ่งให้เทศบาลเมืองพัทฯ และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดรับการบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 7.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 7.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบบน้ำ
- 7.3 การจัดให้มีและความคุณตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 7.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 7.5 การสาธารณูปการ
- 7.6 การส่งเสริมการฟื้นและประกอบอาชีพ
- 7.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 7.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 7.9 การจัดการศึกษา
- 7.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

7.11 การบำรุงรักษาศิลปะเจตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- 7.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเก็บกับที่อยู่อาศัย
- 7.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 7.14 การส่งเสริมกีฬา
- 7.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

7.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

7.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

7.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ

7.19 การสาธารณูป การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

7.20 การจัดให้มีและความคุณสุสานและมาปันสถาน

7.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

7.22 จัดให้มีและความคุณการฆ่าสัตว์

7.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัยโรงพยาบาลและสาธารณูปสถานอื่น ๆ

7.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

- 7.25 การผังเมือง
- 7.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 7.27 การคุ้มครองที่ดินสาธารณะ
- 7.28 การควบคุมอาคาร
- 7.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 7.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 7.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคต้องดำเนินการโดยให้เป็นไปตามกฎหมายที่ออกให้ไว้ คือ พ.ศ. 2542 ที่ออกเพื่อเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองให้องค์กรบริหารส่วนดำเนินการโดยเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนดำเนินการที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติสถาปฏิสถาดำเนิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. 2546 ให้มากขึ้น เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
ทวี พันธุ์วาระสูญ (2531 : 108) ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้นทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีส่วนของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

ประธาน คงฤทธิ์กษมากร (2540 : 30) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลลัพธ์เนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์กรทำการทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ขัดตัวและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญา อังคณาธิก (2519 : 4 ; อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกองวิชาการและแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง. 2540 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่างซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนับสนุนต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประยัค มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีจงเปรนานามของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอกลาง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ท้องถิ่นหนึ่งการจัดการปกครอง และดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคนการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือ บางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพรากการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ลิขิต ชีรเวศิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็น การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับใจดีบพนักพันว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไทย มิใช่ว่าได้กล้ายเป็นรัฐอธิปัตย์ไป

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐบาลถูกทางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาที่ประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตนในการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้ดูแลกำกับเท่านั้น

2. วัตถุประสงค์ของการปักครองท้องถิ่น

ณัฐุติ พึ่งเกต (2550 : 19) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปักครองท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินบประมาณเป็นหลัก หากเงินบประมาณจำกัดการกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปักครองท้องถิ่น หน่วยการปักครองท้องถิ่นหน่วยการปักครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินบประมาณของตนเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ให้เป็นอย่างมากการแบ่งเบาไม่ใช่การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วยคุณภาพดูดซึมน้ำท่ามในการดำเนินงาน

2.2 เพื่อสนับสนุนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขาดแคลง匮乏 ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่ย่อนมีความแตกต่างกันการขอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล้าช้าหน่วยการปักครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนับความต้องการนี้ได้

2.3 เพื่อความประยัคต์ โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปักครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจหน่วยการปักครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นที่ว่าประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขกำหนดไว้ให้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานการปักครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปักครองระบบอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปักครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปักครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปักครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปักครองระบบอนประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากความสำคัญของการปักครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า องค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปักครองที่ปูพื้นฐานในด้านการเมืองการปักครองระบบอนประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การปักครองในรูปแบบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ในด้านการบริหารงานนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลต้องแบกรับภาระในแต่ละท้องถิ่นที่มีปัญหาแตกต่างกันไป ในแต่ละท้องถิ่นยากที่จะเข้าใจถึงปัญหาอย่างแท้จริงส่งผลให้การบริหารประเทศไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและเกิดปัญหาด้านการบริหารประเทศในภาพรวม

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธุ์วารสีกุล)

2531 : 100)

3.1.1 มีฐานะเป็นนิตินบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาล กลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

3.1.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3.1.3 มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.1.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน

3.2 ระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย ศรีรัฐ 2523 : 22)

3.2.1 สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศไทยกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงว่าประเทศไทยนั้น ๆ มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2.2 พื้นที่และระดับมีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองออกเป็นสองระดับคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

3.2.3 การกระจายอำนาจแต่หน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปักครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.2.4 องค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาล กลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปักครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายขึ้นบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามโดยนายนั้น

3.2.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะกรรมการต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปักครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.2.6 อิสระในการปักครองตนเอง สามารถได้ดูดพินิจของตนเองในการปฏิบัติภาระในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

3.2.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการ ท้องถิ่นให้เจริญต่อไป

3.2.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วขึ้นต้องอยู่ใน การกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

จากการที่ประกอบของการปักครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า จะต้องมี องค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญอันจะทำให้เกิดองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การมีกฎหมายรองรับ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและมีส่วนร่วมทางการเมือง มีกฎหมายของท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหลัก และรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปักครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จำเป็น

4. ความสำคัญของการปักครองท้องถิ่น

การปักครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการแนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปักครองและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเงินที่ของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปักครองและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมาย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปักครองและบริหารท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุน การปักครองในระบบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจขึ้นต้องมีเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควร

ในการดำเนินงานปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างเป็นการปกครองตนเอง ตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ช่วงศ. ลายบูร. 2539 : 20)

4.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันศึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชน รู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิด ความรับผิดชอบและวางแผนต่อประเทศอันเพื่อมต่อท้องถิ่นของตน ซึ่งทำให้เกิด ความครรภาระเลื่อมใสในระบบ การปกครองประชาธิปไตย ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งผู้ที่ นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหาร กิจการของท้องถิ่นนับได้ว่า เป็นผู้นำในท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้ความสามารถเพื่อบริหารงานท้องถิ่น ประชาชนเกิด ความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมี ส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติด้วย

4.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะ ได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบ บริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟัง เสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียง ประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกรักใน ความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เมื่อจาก การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนอง ความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและ ความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบที่ เหมือนกัน ย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ก่อนผู้ซึ่งไม่อยู่ใน ท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมาก ที่สุด นอกจากนี้กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความเกี่ยวพันกับท้องถิ่น อื่นและไม่มีส่วน ได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นดำเนินการเอง ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐจะต้องรับภาระ ดำเนินการทุกอย่างและอาจจะไม่สามารถสนับสนุนความต้องการของท้องถิ่นได้ทุกแห่ง

ซึ่งบางกรณีจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวพันกับท้องถิ่นอื่น หากห้องถิ่นสามารถปกคลองตนเองได้เองแล้ว ภาระของรัฐก็จะฟ่อนคลายไป รัฐจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ห้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4.4 การปักครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากห้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนและความต้องการ ปัญหายอมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ดึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องของอนุมติไปยังส่วนกลางเข้าไป ห้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในห้องถิ่นนั้นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4.5 การปักครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต เนื่องจากผู้นำห้องถิ่นจะมีอำนาจในการปักครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง โดยการสนับสนุนจากประชาชนในห้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในห้องถิ่นอีกด้วย

4.6 การปักครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบ พึ่งคนเอง การปักครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งคนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมา มีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในห้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สมถูกที่ผลนั้น จะต้องมาจาก การเริ่มช่วยเหลือของห้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปักครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากกระบวนการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.7 การปักครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์. 2541 : 95)

4.7.1 การปักครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปักครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในห้องถิ่น และการแก้ไขข้อมูลได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

4.7.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง
เท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอ่อนวยในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

4.7.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและ กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4.7.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและสร้างสรรค์ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกว่ามี ความผูกพันและมีส่วน ได้เสียความสำนึกรักน้ำดื่มน้ำใจสร้างสรรค์เพื่อสังคมที่รับผิดชอบ (Responsible citizens) ให้เก่าประเทศไทยเป็นส่วนร่วม

4.7.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบบ ประชาธิปไตยเป็นการปกครองตนเอง

4.8 กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ ดังนี้

4.8.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชน เหล่านี้อาจ แตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วย การปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์กรบริหารส่วน จังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทฯ

4.8.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ใน การปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี ขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลาย สภาพเป็นรัฐอิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐ อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่ แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนี้ เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

4.8.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ
ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อ
ให้บังคับประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบาลัญชี ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น
- 2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจใน
การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
นั้น ๆ
- 3) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่
จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น
การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะกรรมการเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็น
ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบ มนานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) คือการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มี
หน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมี
ประสิทธิภาพและได้ผลงานตามต้องการ

สุธี ฤทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโภกณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า
การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดย
อาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุถึงของ และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นอุปกรณ์ใน
การดำเนินงาน

สุชาติ ประชากร (2512 : 43) ให้ความหมาย การบริหาร หมายถึง การใช้คน
และเทคนิคต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามแผนงานที่วางไว้
หรือการจัดสรรการใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และเวลาที่อยู่ให้ได้ผลมากที่สุด หรือ
การอำนวย การอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งปกติเกี่ยวข้องกับการใช้ คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องได้
ตัดส่วนอย่างดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมยศ นาวีการ (2543 : 14) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของ
การทำงานให้สำเร็จโดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยายภาพที่ส่งเสริม
การใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพ เมื่อ

การบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ การบริหารจะมีประสิทธิภาพด้วยทรัพยากรขององค์กร ถูกใช้อย่างประยุกต์

ฉลองพ อัมพรัตน์ (2550 : 6) ได้สรุป การบริหารงานในความหมายทาง
บริหาร ไว้ 2 ความหมาย คือ

1.1 ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารงานของรัฐบาล โดย
หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กระทรวงต่าง ๆ

1.2 ในความหมายที่แคบ หมายถึง การอำนวยางานของฝ่ายบริหารซึ่งมี
การบริหารงานในระดับชั้นของการบังคับบัญชาโดยมีผู้บริหารระดับสูง และนักบริหาร
ระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและอำนวยางานให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

ดังนั้นการบริหาร จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อเอา
คน ทรัพยากร นารวณ์ กัน แล้วอำนวยางานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ซึ่งมี
นักวิชาการได้ให้หัวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

2. แนวคิดการบริหารของเอนรี ฟายอล (Henry Fayol).

ฟายอลคิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (A principle of Management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งเขาแนะนำ
ว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยึดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้
เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 :
130-132)

2.1 การแบ่งงานกันทำ

2.2 อำนวยโดยชอบธรรม

2.3 วินัย

2.4 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา

2.5 เอกภาพของคำสั่ง

2.6 หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว

2.7 การให้รางวัลตอบแทน

2.8 การรวมอำนาจ

2.9 ดำเนินขั้นของสายการบังคับบัญชา

2.10 คำสั่ง

2.11 ความเสมอภาค

2.12 ความมั่นคงของคนงาน

2.13 ความคิดเห็น

2.14 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในการ

3. แนวความคิดหลักการบริหารของเออวิค และกูลิก (Lyndall Urwick and Luther Gulick)

แนวความคิดทางการบริหารที่อยู่ในกลุ่มหลักการบริหารที่สำคัญอีกแนวความคิดหนึ่ง นอกจากแนวความคิดของฟ่าโอลีด ข้างมี แนวความคิดของ เออวิค และ กูลิก นักวิชาการทั้งสองได้เสนอแนวความคิดทางการบริหาร โดยเสนอว่า การบริหารเป็นเรื่องของการประสานงานภายในองค์การ และเสนอหลักในการประสานงานและการทำงานในองค์การ ไว้ดังนี้ (วันชัย มีชาติ, 2549 : 39-41)

3.1 เมื่อเกิดองค์การขึ้นมาจะมีการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้น เนื่องจากคนมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของความสนใจ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับองค์การ

3.2 เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ องค์การจำเป็นจะต้องมีระบบการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงงานทุกส่วนขององค์การเข้าด้วยกัน การประสานงานโดยใช้โครงสร้างองค์การสามารถกระทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การจัดโครงสร้างอำนาจภายในขององค์การ องค์การจะประสานงานโดยการจัดโครงสร้างอำนาจที่บีดหลักการสำคัญคือ 1) หลักของข่ายการควบคุม 2) หลักเอกภาพในการควบคุม และ 3) การจัดหน่วยงานย่อยในองค์การให้มีความกลมกลืน

3.2.2 การประสานงานผ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหาร องค์การจะใช้หน้าที่ของหัวหน้าในการประสานงานในองค์การ ซึ่งหน้าที่ของหัวหน้าจะประกอบด้วยหน้าที่ 7 ประการเรียกว่า POSDCoRB ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordinating) การรายงาน (Reporting) และการบริหารงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งหน้าที่องค์กับบริหาร ทั้ง 7 ประการนี้เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง

3.2.3 การประสานหน่วยงานย่อยในองค์การ โดยใช้การจัดองค์การซึ่งกูลิก และ เออวิค เสนอว่าองค์การสามารถจัดหน่วยงานย่อยในองค์การได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมก็คือ 1) การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การตามกระบวนการ 3) การจัดองค์การตามลูกค้า และ 4) การจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง

การประสานงานโดยใช้การประสานทางความคิดหรือการมีเจตนาณณ์ร่วมกัน เป็นวิธีการที่องค์การประสานงานโดยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการทำงานร่วมกัน ผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งทำงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ การประสาน โดยการใช้เจตนาณณ์ของสมาชิกจะเป็นเรื่องของการสร้างอุดมการณ์ในการทำงานของสมาชิก และสร้างความจริงกัดใจในองค์การให้เกิดขึ้น

4. แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บเบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่นคงช้าเย่อรัมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์การที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่โดยเรียกรูปแบบขององค์การในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นตัวแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิชาศาสตร์ในเรื่องความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุมีผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิค และความเป็นอำนาจนิยม

ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้
(ธงชัย วงศ์ษัยสุวรรณ. 2540 : 170)

4.1 การแบ่งงานกันทำ งานต่าง ๆ ในองค์กรจะถูกแตกรอกออกเป็นงานเด็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างคิ

4.2 ลำดับขั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับขั้น สายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

4.3 การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรม การศึกษา หรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความเส้นทางจากผู้บริหารในระดับใดระดับหนึ่งขององค์การแต่อย่างใด

4.4 กฎเกณฑ์ระเบียนที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของถูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียนราชการอย่างเป็นทางการ

4.5 ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียนราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์

ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์การควรนีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

4.6 ความเป็นอาชีพ ผู้บริหาร ในระบบราชการ คือมืออาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

5. แนวคิดการบริหาร PDCA ของ เดมมิง (Dr. W. Edwards Deming)

เดมมิงเป็นปราชญารายทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นี้จะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึง การปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 142-143)

Plan (การวางแผน) หมายความรวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ใน การดำเนินงานวิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายใน การวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้อง เป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปใน แนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของ วิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกันด้วยที่กำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วย ให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติ งานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะ ปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในการมีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเดิมอาจใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา กันกว้างด้วย ตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการ ฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินงานใด ๆ นักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตามการตรวจสอบ และการประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำการควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยว่าการปฏิบัตินั้น เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการกันหากาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับค่า ฯ ทุกระดับต้องแต่เดิมสุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินจำนวนมากจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่สุดคือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี จึงจะบรรลุผลการจะผลักดันให้ไวสัยทัศน์ และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กร ปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงาน ประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่ หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรับผิดชอบไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอย่างการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้ไวสัยทัศน์และแผน

บุทธศาสนาและชาวนี้ ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์รวมขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

6. การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี ตามความหมายของ UNDP หมายถึง “ใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศอย่างดี โดยมีกลไกกระบวนการสถาบันชี้ประชานและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

ในความหมายแบบสำคัญ มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการ การต่าง ๆ ที่วางแผนก่อนที่ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันติสุข (อรพินท์ สพโภชชัย และคณะ. 2540 : 45)

พิพาดี เมฆสารรค (2543 : 108) ได้ให้คำนิยามของการบริหารจัดการที่ดีว่า เป็นการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมของเราอยู่ได้อย่างสงบสุข คือจะต้องให้ทุก กระบวนการในการดำเนินการมีความยุติธรรม มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วม และสุดท้าย ประชาชนจะต้องมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างชอบธรรม และได้มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธา ที่ประชาชนรู้สึกได้จริง ๆ ต่อระบบการปกครองผู้ที่ใช้อำนาจ ในแต่ละขณะ

ระบบธรรมาภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรมหลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกป้องภายใต้กฎหมายไทยตามอำนาจใจ หรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความชัดเจนมากขึ้น คนในสังคมที่เริ่มมองว่ากฎหมายเป็นเรื่องที่เข้าใจยาก มีวิธีปฏิบัติที่สับสน และเกิดแนวความคิดระหว่างว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการ โดยจะบังทับให้กฎหมายกฎ ระบุเป็น เหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมี

การเผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี ให้ประชาชนเข้าใจว่า การตราและบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง ๆ มิฉะนั้น ประชาชนจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากเรื่องความเป็นธรรมแล้ว จะต้องมี การปรับปรุงกระบวนการการร่าง ออกกฎหมาย และ การบังคับให้มีความรักกัน รวมเร็ว และ เป็นธรรมด้วย

6.2 หลักกฎหมาย ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดึงงาน โดยรอบร่วมกันให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดึงงานเป็น เรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่พึงปฏิบัติเป็นเรื่อง ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ไปอีกรอบหนึ่ง ปัญหานี้ การปักคร่องของประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายครั้ง ยังขาด จิตสำนึก ได้ใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อความเกรงกลัวอิทธิพล ที่มีบังคับมา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ บางส่วนโดยวางแผนการ ให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม โดยการ กำกับดูแลขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่าย ประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อ หญิงชายเท่าเทียมกันมีความยุติธรรมดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของ รัฐจะต้องปฏิบัติงานต่อประชาชนให้ที่ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

6.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของ คนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้ความโปร่งใส ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบ ความถูกต้องชัดเจน ได้นอกจากนั้น การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมี ความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณะนตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญใน การตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ จะช่วยให้ภาคธุรกิจ เอกชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนจะได้มีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐ มากขึ้นด้วย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ช่วยให้ประชาชนมี โอกาสตรวจดูในกระบวนการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ

ท่ามกลางดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากขึ้น

6.4 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้ ส่วนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนในมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวโน้มของเจ้าหน้าที่ด้านการมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกรัฐดับประสงค์ตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้จะเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2537 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีรับฟังการแสดงความคิดในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบ การตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และความมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาลดลงการเเครฟในความคิดเห็นที่ที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงคักคั่งครีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนจะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลแสดงนโยบายต่อรัฐสภา คณะกรรมการรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องซึ่งแจ้งต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวโน้มของพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจนโดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและพอใจให้ได้ เพราะที่ผ่านมาเมื่อโครงการของภาครัฐเกิดปัญหาซึ่งผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น ก็มักจะหารับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มาชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจไม่ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา และเริ่มไม่ไว้วางใจในระบบราชการ

6.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยยังคงให้คนไทยมีความประทัยดี ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแสวงขันได้ในเวลาที่โลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและนำร่องรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างป้อมทดแทนใหม่ส่วนของการบริหารราชการได้มีแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมการทำงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงาน ในภาครัฐจะต้องรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ต่อสาธารณะ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ ในเรื่องการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการเกิดแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงการกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอ่อนนุนความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7. แนวความคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPM (New Public Management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์กรที่เกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีสาระสำคัญคือ (วันชัย มีชาติ. 2549 : 63-68)

7.1 การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาคราชการ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหารโดย มุ่งผลลัพธ์ (Managing by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (Explicit standard and measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (Value for money) เป็นต้น

7.2 การให้มีหน่วยงานแบบอิสระมาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขัน ในการให้บริการประชาชน การให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประการเดียวจะทำให้ การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยจะทำให้การจัดการภาครัฐดีขึ้น

แนวความคิดในการบริหารสมัยใหม่จะเป็นการเสนอเทคนิคทางการบริหาร ที่นำมาแก้ปัญหาและพัฒนาการทำงานขององค์การ ซึ่งนอกจากแนวความคิดข้างต้นแล้วยังมี เทคนิคทางการบริหารอีกหลายประการที่มีการนำมาช่วยในการบริหาร เช่น เทคนิคในเรื่อง การควบคุมคุณภาพ เช่น QCC (Quality Control Circle) เทคนิค TQM (Total Quality Management) เทคนิคการบริหารงานโดยมีคุณภาพ (MBO : Management by Objective) เป็นต้น ซึ่งมีการนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรจะเห็นได้ว่าแนวความคิด ทฤษฎีทาง การบริหารในยุคนี้มีความหลากหลายมากขึ้น ลักษณะของแนวความคิดจะมี ความแตกต่างกันออกไป

องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเทศไทยได้มีการปกครองท้องถิ่น และได้มีการพัฒนารูปแบบของ การปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา โดยมีความพยายามที่จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ การปกครองตามระบบอนประชาริบป์ไทย การบริหารงานระดับตำบลในรูปแบบสถาบันหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นจากแรงจูงใจผู้บริหารประเทศในขณะนี้ ปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างช่วงนั้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปเยือนประเทศไทยในเดือนธันวาคม และ สร้างรัฐธรรมนูญและได้เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเหล่านั้นเป็นการปกครอง ตามแบบประชาริบป์ไทย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้ง

ทางตรง หรือทางอ้อมทำให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงมีความค้างใจที่จะให้ประเทศไทยมีองค์กรแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเหมือนกับนานาอารยประเทศ เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยได้มีการสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสภาพำน้ำแล้วโดยเร็วที่สุด และในปี พ.ศ. 2499 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาพำน้ำแล้วเพื่อให้สภาพำน้ำเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะปกครองตนเอง

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพำน้ำและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ命令ปลูกต้นบันทึกที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาพำน้ำและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะ การบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาพำน้ำทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1 รูปแบบ “สภาพำน้ำ” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาพำน้ำ ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท

1.2 รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาพำน้ำที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ถ่วงมากติดต่อกันสามปี เนื่องจากไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพำน้ำ และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้ง โครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. จำนวนหน้าที่ของ อบต. จำนวนหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่เป็น อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาพำน้ำและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขเชื่อมโยงกับกฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากประชาชนโดยตรง

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ตามพระราชบัญญัติ
สถาบันและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมลงบับบ์ที่ 5 พ.ศ. 2546
ดังนี้

2.1 สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยรายอัตรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขต
องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง
1 หมู่บ้าน ให้สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล
จำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาพองค์การบริหาร
ส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน
ประธานสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล
เลือกจากสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล
ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิจการอภิการแต่งตั้ง เลขานุการสภาพองค์การ
บริหารส่วนตำบลสภาพคัดเลือกจาก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาพองค์การ
บริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 46
ดังนี้

2.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร
กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับ
งบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตาม
นโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.1.4 ในที่ประชุมสภาพองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาพองค์การ
บริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การ
บริหาร ส่วนตำบลอันเกี่ยวนโยบายกับงานในหน้าที่ได้เสนอในข้อบัญญัติของปีก่อนประทับไว้
เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แตลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัจจุบัน
เกี่ยวกับการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ

2.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2.1 มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับ เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.2.2 ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจกรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

2.2.3 มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่

- 1) คุณสมบัติของผู้สมัคร ได้แก่
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันเลือกตั้ง
- 3) มีสัญชาติไทยโดยคำนิค
- 4) มีชื่อยื่นทะเบียนบ้านในเขต อบต.ที่สมัครรับเลือกตั้งเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเวลา ติดต่อกัน 3 ปีนับถึงวันสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลซ้อนหลัง 3 ปีไม่เข้ากันที่ดังกล่าวนี้)

2.2.4 คุณสมบัติต้องห้ามไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

- 1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) วิกฤติ หรือจิตฟื้นฟื่อนไม่สมประกอบ
- 4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- 7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป

และได้พื้นที่ หมายไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่กระทำการกระทำความผิด โดยประมาท

8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าด้วยการกระทำการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยพื้นที่หรือต้องคำพิพากษามาไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพาะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่าการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นคิดปกติ

11) เคยถูกคณะกรรมการอุทธรณ์ดำเนินคดีในคดีที่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ตามที่ต้องถูกดำเนิน หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการอุทธรณ์ ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมาถึงไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง

12) อุบัติในระหว่างเสียสิทธิเพราไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง สถาบันท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาจมีสิทธิหรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

13) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมาถึงไม่ถึง 1 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้คนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต

14) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่

15) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น

16) เป็นข้าราชการหรือมีตำแหน่งเงินเดือนประจำ

17) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

18) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจสอบแผ่นดิน ป.ป.ช.
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

19) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

2.3 สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเดือกด้วยคะแนนส่วนตัว 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระในการณ์ที่สภารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันดังกล่าว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเดือกด้วยคะแนนส่วนตัวได้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิจกรรมอาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งอนุญาตให้สภารองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ในหนึ่งปีให้สภารองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมัยประชุมสามัญได้ 2 สมัย หรือหกเดือนอย่างต่อเนื่องไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 15 วัน แต่อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิจกรรม วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี แล้วเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น ประธานสภา นำขอกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนของสมาชิกสภาที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิจกรรม ขอเปิดประชุมวิสามัญได้

2.4 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภารองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานผลการใช้จ่ายเงินต่อสภารองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย พระราชนิรันดร์ติสภาร่วมกับคณะกรรมการและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมลงบัญชี 5 พ.ศ. 2456 กำหนดให้นายก องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหาร รายละเอียด ดังนี้

2.4.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.4.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล จะต้องมีคุณสมบัติไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกวุฒิสภา

3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา ตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขาธุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นเพระเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างไม้ถิ่ง 5 ปี นับถึง วันสมัครรับเลือกตั้ง

2.4.3 วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาย ก องค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราว ละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบ วาระ 4 ปี ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรง ตำแหน่งอีกไม่ได้มีอีกพื้นระยะเวลาตีปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2.4.4 จำนวนหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลมีจำนวนหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาพาณบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมลงบัญชี 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ดังนี้

1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย รับผิดชอบในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค์การบริหาร ส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้ง และจดจดชอบรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามบทบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.4.5 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมาย ได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคุณสมบัตรของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติเท่าเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.6 การพื้นตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 64/1 ดังนี้

1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นจากตำแหน่ง

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พื้นจากตำแหน่ง

3) ตาย

4) ลาออก โดยเขียนหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 58/4

6) กระทำการฟีฟีมาตรา 64/2

7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษางานที่สุดให้จำคุก

8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พื้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

2.5 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดการแบ่งส่วนราชการ ในองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดโครงสร้างองค์กร ดังนี้

2.5.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงาน

ทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งาน

เกี่ยวกับการตราข้อบังคับดำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์ งานจัดทำแผนพัฒนาดำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุญาต ดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.5.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจสอบ การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุญาตเบิกตัดปีและขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน งบโครงการ เงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุณเงิน รายได้ รายจ่าย งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เอกชนแบบดูนน อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุม อาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการ ก่อสร้าง งานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา : “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546,”

(2546 : 16-37)

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กฎหมายบังคับให้ทำ

3.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.1.2 รักษาระบบทุนน้ำ ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.5 สร้างเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

3.1.6 สร้างเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และ

สิ่งแวดล้อม

3.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ งานศิลปะ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรืออนุญาตให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.2.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกิจกรรมเกษตรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.2.7 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของรายวุฒิ

3.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ทำเที่ยบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

3.3 องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่ไม่ให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

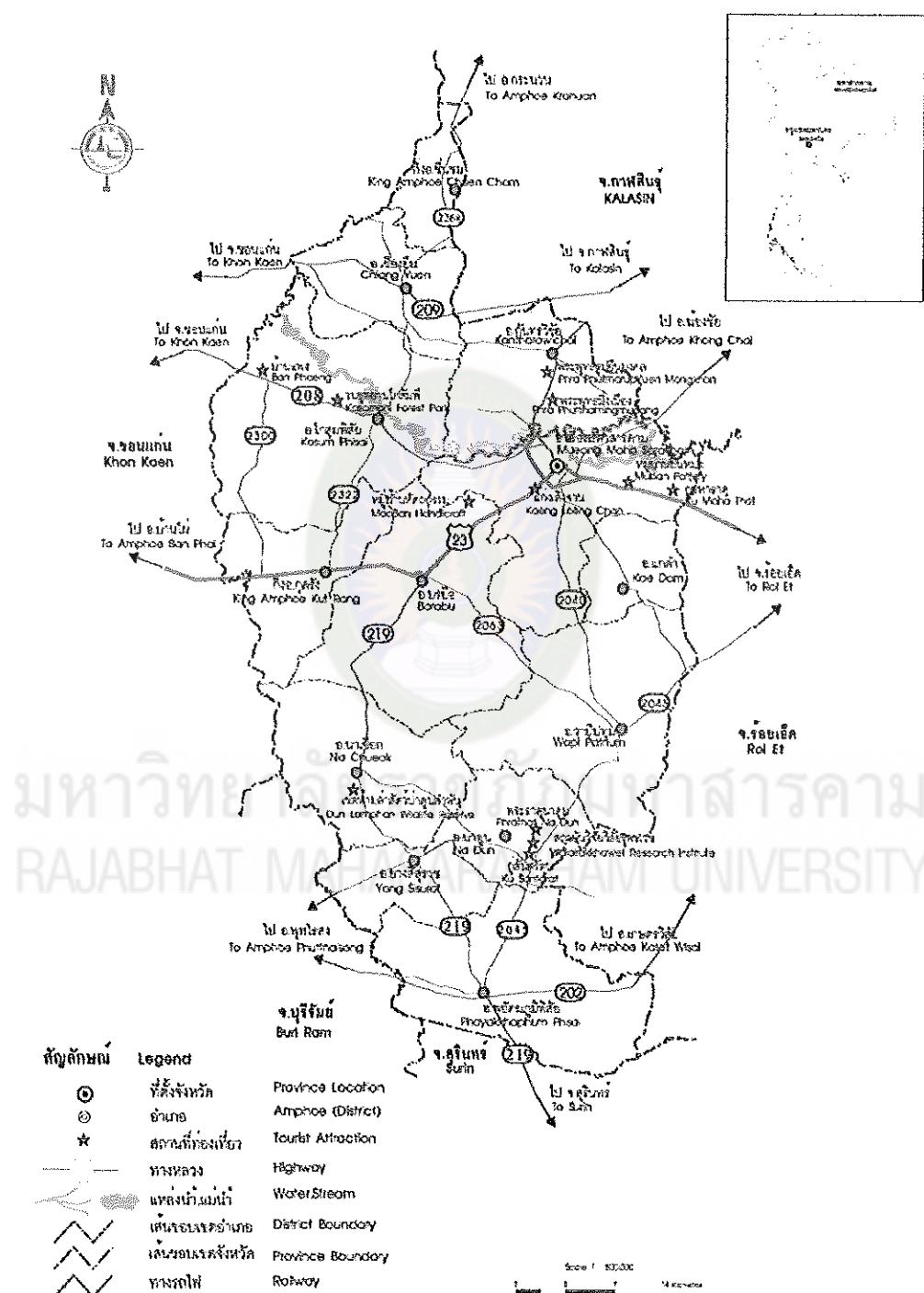
3.4 องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

การการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับองค์กรบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้ และงบประมาณของตนเอง ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักการปกครองตนเอง

บริบทพื้นที่วิจัยจังหวัดมหาสารคาม

1. ประวัติ

สภาพทั่วไปเมืองมหาสารคามถือว่าเป็นเมืองแหล่งโบราณคดีที่สำคัญและมีความหลากหลายเชื้อชาติ เพราะได้พบหลักฐานทางโบราณคดีที่ได้รับอิทธิพลทางพุทธศาสนา ตั้งแต่สมัยก่อนพุทธและปัจจุบัน ที่มีลักษณะเดียวกัน เมืองพุกามมาในรูปแบบของศิลปะ สมัยทวาราวดี เช่น บริเวณเมืองกันทร์วิชัย (โคกพระ) และเมืองคราดำป่าศรี โดยพบหลักฐาน เป็นพระอิฐปั้นกันทร์วิชัย พระพิมพ์ดินเผา ตลอดทั้งพระบรมสารีริกธาตุ นอกจากนี้แล้วยัง ได้รับอิทธิพลของศาสนาพราหมณ์ ผ่านมาทางชนชาติขอม ในรูปแบบสมัยพนมวี เช่น ถ้ำสันต์ รัตน์ ถ้ำบ้านเบوا ถ้ำบ้านแดง และถ้ำอื่น ๆ รวมไปจนถึงเทวรูปและเครื่องปั้นดินเผาของชนโมญ ตามผู้คนที่อาศัยอยู่ เช่น ชาวไทยพื้นเมืองพูด ภาษาอีสาน ชาวไทยซึ่งมีเชื้อสายพุกาม ประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี "ชีตสิบสอง" ประกอบอาชีพ ด้านกิจกรรมเป็นส่วนใหญ่ ใช้ชีวิตอย่างเรียบง่าย มีการไปมาหาสู่กัน ช่วยเหลือเพื่ออาชีพกัน ตามแบบของคนอีสานที่ว่าไป เมืองมหาสารคามนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกบ้านตลาดกุดบางใหญ่ขึ้นเป็นเมือง เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2408 โดยแยกพื้นที่และพื้นเมืองระหว่างพื้นที่เมืองร้อยเอ็ด และ โปรดเกล้าฯ ให้ท้าวมหาชัย (กวด ภวภูตานนท์) เป็นพระเจริญราชเชษฐาเมือง มีท้าวบัวทอง เป็นผู้ช่วย ขึ้นกับเมืองร้อยเอ็ด ต่อมาโปรดเกล้าฯ ให้แยกเมืองมหาสารคามขึ้นกับกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2412 และร้อยเอ็ด ได้แบ่งพื้นเมืองให้อีกเจ็ดพื้นที่ พื้นเมืองเดิมอยู่พนาจากเมืองจำปาศรี ท้าวมหาชัยและท้าวบัวทองนั้น เป็นหalan โดยตรงของพระยาชาติวงศ์ (สีลัง) เจ้าเมืองคนที่ 2 ของเมืองร้อยเอ็ด เดิมกองบัญชาการของเมืองมหาสารคาม ตั้งอยู่ที่เนินสูงแห่งหนึ่ง ใกล้กุฏินาง ไป ได้สร้างศาลาเจ้าเพื่อหลักเมือง และศาลมเหศักดิ์ขึ้น เป็นที่สักการะของชาวเมืองต่อมาสร้าง วัดดอนเมืองแห่งเดียวเปลี่ยนชื่อเป็นวัดข้าวสำว (วัดรัษฎาภิวัฒน์) และได้ข้ายกกองบัญชาการไปอยู่ริม หนองกระทุ่ม ด้านเหนือของวัดโพธิ์ศรีปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2456 หมู่บ้านเจ้านพนาศ นวรัตน์ เป็น ปลัดมณฑลประจำจังหวัด โดยความเห็นชอบของพระมหาอำมโนทัยบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ได้ ข้ายกกองบัญชาการมาอยู่ ที่ตั้งศาลากลางหลังเดิม (ที่ว่าการอำเภอเมืองปัจจุบัน) และในปี พ.ศ. 2542 ได้ข้ายกกองบัญชาการมาอยู่ ที่ตั้งปัจจุบันมีผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด รวม 46 คน และผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม คนปัจจุบัน คือ นายนพ วัชร ติงห์ศักดา



แผนภาพที่ 2 แผนที่อำเภอ ในเขต จังหวัดมหาสารคาม

ที่มา : (กระทรวงมหาดไทย, 2555 : เว็บไซต์)

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล

3.1 ยุทธศาสตร์ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เน้นการสร้างความต้องการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ รวมทั้งอำนวย ความสะดวกในท้องถิ่น ได้แก่ การสร้างถนน การระบายน้ำ การผังเมือง การขยายและติดตั้งไฟฟ้า และแสดงถึงสาธารณะ เป็นต้น

3.2 ยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจ

เน้นการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ต่อเสริมด้านด้านอาชีพ ป้องกันยาเสพติด สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

3.3 ยุทธศาสตร์ด้านสาธารณสุข

ส่งเสริมการพัฒนาเกี่ยวกับอนามัยของประชาชน การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น

3.4 ยุทธศาสตร์ด้านพัฒนาสังคม และการเมืองการบริหาร

ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาด้านการเมืองการปกครอง การบริการ สาธารณสุข เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมาติดต่อราชการ การบริการด้านข้อมูล ข่าวสาร การประชาสัมพันธ์แบบต่างๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม

3.5 ยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาของเด็ก เยาวชน ส่งเสริมและบำรุงศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

3.6 ยุทธศาสตร์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่งเสริมการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุ้มครองดูแลที่สาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

3.7 ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร

ส่งเสริมสนับสนุนการทำเกษตรปลูกสารพิษ การใช้ปุ๋ยชีวภาพ ลดการใช้สารเคมี

3.8 ยุทธศาสตร์ด้านแหล่งน้ำ

พัฒนาด้านกิจกรรมน้ำด電腦น้ำบริโภค รวมทั้งเพื่อการเกษตร เช่น บุคลากร บ่อน้ำนาคาด บุคลากร สำหรับ ระบบประปา เป็นต้น

4. แนวทางการพัฒนา

4.1 แก้ไขปรับปรุง และนำร่องต้านโคงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น

4.2 การป้องกันและแก้ปัญหาการระบาดของยาเสพติด พัฒนายกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

4.3 การพัฒนาด้านบุคลากร เพิ่มประสิทธิภาพการบริการประชาชนทั้งในและนอกเวลาราชการ

4.4 พัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เที่ยง泊ในการปฏิบัติราชการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการมาติดต่องานราชการ

4.5 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาควบคู่กับธรรมชาติ จริยธรรม พสมพسان เทคโนโลยีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.6 ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์ สร้างสวนหย่อม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมการออกกำลังกายของประชาชน

4.7 พัฒนาด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสร้างจิตสำนึกและตระหนักรักในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการเฝ้าระวังและพื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.นโยบายการบริหารงานของผู้บริหาร

5.1 ด้านการบริหารจัดการ

5.1.1 ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบาย

5.1.2 บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยยึดถือประโยชน์ของประชาชน เป็นหลักด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม

5.2 ด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ผังเมืองและสาธารณูปโภค

5.2.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในตัวบล ปรับปรุงและก่อสร้างถนนหินคลุก หินลูกรัง เชื่อมระหว่างหมู่บ้านเพื่อให้การสัญจรภายในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้านสะดวก มีความปลอดภัยในการสัญจร ก่อสร้างและปรับปรุงถนนเข้าสู่ที่ทำการเกษตร เพื่อการขนส่งสินค้าทางการเกษตรอย่างสะดวกและรวดเร็ว

5.2.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบ กากในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.2.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการก่อสร้าง ปรับปรุง บำรุงรักษาประจำภายในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.2.4 สนับสนุนการขยายเขตประปาหมู่บ้านภายในตำบลอย่างทั่วถึง

5.2.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการติดตั้ง บำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะของหมู่บ้าน ตามพื้นที่ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ

5.2.6 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าให้มีใช้ทุกครัวเรือน

5.2.7 สนับสนุนการจัดทำผังเมืองให้มีการกำหนดความแน่นบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการปลูกสร้างในอนาคต

5.3 ด้านการเกษตร

5.3.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและมูลค่าต่อพื้นที่

5.3.2 ส่งเสริมและสนับสนุน การเกษตรปลอดสารพิษในลักษณะเกษตรอินทรีย์ หรือเกษตรกรรมชาติให้ขยายวงกว้างมากขึ้น

5.3.3 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรอย่างเพียงพอและทั่วถึง

5.3.4 สนับสนุนการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

5.3.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกสัตว์รวมทั้งการควบคุมป้องกันโรคระบาดสัตว์

5.4 ด้านการศึกษา

5.4.1 สนับสนุนสื่อการเรียนการสอนทุกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.2 สนับสนุนการจัดกิจกรรมภายนอกโรงเรียนทุกแห่งทั้งคุณศรี กีฬาวิชาการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.3 สนับสนุนโครงการอาหารกลางวันอาหารเสริม (นม) ให้กับโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.4 สนับสนุนสื่ออุปกรณ์เพิ่มทักษะในการเรียนการสอนให้แก่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และโรงเรียนที่มีเด็กก่อนเกณฑ์

5.4.5 ส่งเสริมศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

5.4.6 จัดให้มีหนังสือพิมพ์อ่านทุกหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารข้อมูล

5.4.7 ส่งเสริมทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนที่เรียนดีแต่ยากจน

5.5 ด้านสาธารณสุข

5.5.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและความคุ้มครองต่อ รวมทั้งงาน

สาธารณสุขมูลฐานชุมชน

5.5.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการรักษาพยาบาล การให้บริการของสถานีอนามัยให้ทั่วถึง

5.6 ด้านสังคม ศาสนา และวัฒนธรรม

5.6.1 จัดสรรงหรือประสานงานกับภาครัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กกำพร้า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ติดเชื้อเอ็อดส์ ผู้ยากไร้ให้ได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึง

5.6.2 สนับสนุนงบประมาณ แก่อาสาสมัครป้องกันภัยผ่าพลาเวือนอาสาสมัครป้องกันอาชญากรรมเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองความสงบ รักษาความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในตำบล

5.6.3 สนับสนุนรณรงค์ส่งเสริมป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้คนในชุมชนปลอดจากยาเสพติด

5.6.4 อนุรักษ์และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามและภูมิปัญญาท้องถิ่นของท้องถิ่นเพื่อคนรุ่นใหม่สืบไป

5.6.5 ทำนุบำรุง ศาสนาสืบสานศิลปะ วัฒนธรรมประเพณีให้ควบคู่กับชุมชนและท้องถิ่นตลอดไป

5.7 ด้านนันทนาการและการกีฬา

5.7.1 สนับสนุนอุปกรณ์การกีฬาทั้งหน่วยงานของรัฐ ศูนย์กีฬาตำบลและชุมชน

5.7.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกเพศทุกวัยออกกำลังกายโดยเล่นกีฬาเพื่อรักษาสุขภาพ

5.7.3 สนับสนุนการแข่งขันกีฬากายในตำบล

5.7.4 สนับสนุนการแข่งขันกีฬาระดับตำบล อำเภอ และระดับจังหวัด

5.7.5 สนับสนุนกีฬาที่มีความสามารถไปแข่งขันในระดับที่สูงขึ้น

5.8 ด้านการพัฒนาบุคลากร

5.8.1 จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่สมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลทุกคน พนักงานส่วนตำบลพนักงานข้าง ให้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่ต่าง ๆ เนื่องด้วยความชำนาญมาบริหารงานท้องถิ่นให้เริ่มต้นก้าวหน้า ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม จริยธรรมควบคู่กับการบริหารจัดการและพัฒนา

5.8.2 จัดหาและปรับปรุงอุปกรณ์ภายนอกสำนักงานให้ทันสมัย ใช้งานได้ดี มีประสิทธิภาพ และสะดวก รวดเร็ว ในการบริการทั้งภาครัฐและเอกชน

5.8.3 จัดให้มีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานภายนอกองค์กรบริหารส่วนตำบลให้พัฒนาไปยังขึ้น

5.9 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

5.9.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

5.9.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม

5.9.3 จัดอบรมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายการเมือง การปกครองตามระบบประชาธิปไตย

5.10 ด้านการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

5.10.1 ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มอาชีพ

5.10.2 ส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในรูปแบบการท่องเที่ยงเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพและการท่องเที่ยวเชิงอุตสาหกรรม

5.11 ด้านการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด และการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

5.11.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

5.11.2 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรม/กิจการแก่กลุ่มหรือองค์กร ประชาชนให้มีการดำเนินการ ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

5.12 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5.12.1 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึกรักษาความ洁净 และป้องกันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน

5.12.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟื้นฟูและบ่มรง รักษาทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำและการใช้ดิน

5.12.3 ส่องเริ่มและสนับสนุนการรักษาสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การกำจัดกลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน

6. สถานการณ์การพัฒนา

โดยพบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลมีจุดอ่อน คือ

6.1 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีพื้นที่รับผิดชอบมาก ไม่สามารถบริการ หรือพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลา ทำให้ศึกษาไม่ทันขาดความเข้าใจในการดำเนินงาน

6.3 บุคลากรยังขาดความชำนาญ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลเท่าที่ควร

6.4 ประชาชนบางส่วนยังขาดการมีส่วนร่วม

6.5 งบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนา

6.6 ขาดจิตสำนึกรับผิดชอบในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยศึกษาบทบาทงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินตามแผนการกระจาย อำนาจการปกครองให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยอื่นที่ใกล้เคียงเพื่อ ประกอบการวิจัย ดังนี้

อธิสคริปต์ อินทร์ตรา (บพคดยอ : 2542) ได้วิจัยเรื่องการประเมินผลงานนโยบาย กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอโภกสำโรง จังหวัดพะนิช ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับจังหวัดที่มีผลต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยด้านองค์กร พบร่วมกัน องค์กร ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของ นโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีผลต่อการเป็นสถาบันศักดิ์สิทธิ์ และเรียนรู้ถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตย การทำงานเป็นกลุ่ม การสนับสนุน ความต้องการของประชาชนในทุกด้าน การประเมินผลกระทบของการสนับสนุนความต้องการ ของประชาชนตลอดจนความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร แต่ไม่มีผลต่อการเลือกตั้งของ

ประชาชน 2) ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยด้านประชาชน พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งหมดได้แก่ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน หมายความว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอาชีพที่แตกต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศและอาชีพต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน

คุณิต บำรุงเจริญ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานองค์กรบริหารส่วนจังหวัดพะนังครศรีอยุธยา ประจำปี 2542 ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานและประสิทธิผลในการให้บริการขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดพะนังครศรีอยุธยาในด้านโครงสร้างพื้นฐานและระบบพื้นฐานผู้ประเมินส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางและระดับมาก

อนันต์ เดชาโยธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล อำเภอกรรณวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับ คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลบารุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและลิ่งแวงคลื่น ด้านการบ่มบูรุงรักษาศิลปะชาติประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันโรคและรังับโรคติดต่อ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านจัดให้มีและบ่มบูรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ปัญญาเดช พันธุ์วัฒน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับท้องถิ่นคือการถ่ายโอนอำนาจ โดยได้นำมาใช้จากการผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาล และประชาชนที่มีต่อโครงการถ่ายโอนส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าในส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลมีความสัมพันธ์ระหว่าง

ความคิดเห็นกับตัวแปรด้านอายุ ระดับรายได้ต่อเดือน และระยะเวลาใน การทำงานอย่างนี้ นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สมฤทธิ์ สุขส่อง (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามีระดับประสิทธิผลปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันและรับโครคิดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีแหล่งบ่ำรุ่งรักษากาหงันและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มีระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของรายภูร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบ่ำรุ่งรักษาระบบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบ่ำรุ่งรักษากาหงันและอาชีวศึกษา ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

สาวณี ชินลิทธิรัตน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลพลวง กิ่งอำเภอเขตอุดมสุข จังหวัดจันทบุรี พนวจ แผนงาน โครงการขาดความชัดเจน ไม่เหมาะสม กับสภาพพื้นที่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไม่เพียงพอ ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เป้าหมายโครงการ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเข้าข้องบงบประมาณ ในการแจ้งแผนงาน โครงการ รายละเอียดต่าง ๆ มีความล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้ทันตามกำหนด เนื่องจากประธานกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลพลวง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการ ขาดภาวะผู้นำ มีการตัดสินใจพิจารณาสั่งการล่าช้า ส่งผลให้ไม่อาจพิจารณาในวินิจฉัยปัญหาในการบริหารจัดการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ประกอบกับบุคลากรขององค์กรบริหารส่วนตำบลพลวงมีน้อย ไม่เพียงพอ กับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เป็นเหตุให้ การดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นตามโครงการถ่ายโอนฯ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์จากการศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนบุคลากรไปพร้อมกับงานและงบประมาณ รวมทั้งให้องค์กรบริหารส่วนตำบลพลวงเป็นผู้กำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณเองเพื่อให้ตรงกับสภาพพื้นที่และความต้องการของท้องถิ่น และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรขององค์กรบริหารส่วนตำบลพลวงมีความรู้ ความชำนาญ มีทักษะ และประสบการณ์ที่สามารถรองรับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนฯ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

เงยถูก้า จันทบุรีนันท์ (2546 : บทคดีอ) ได้วิจัยเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมด้านการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประชาสัมพันธ์และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในเขต อบต. อภิ哥สอยดาวมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วย ปานกลาง โดยให้ด้าน การอำนวยความสะดวกมาเป็นอันดับที่ 1 ด้านการเปรียบเทียบ ระดับความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาวทั้ง 4 ด้าน กับปัจจัยในเรื่อง เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มประชากม รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขต อบต พนว่าเมื่อจำแนกตามเพศ มีเพียงด้านการประชาสัมพันธ์ ที่มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยเพศชายมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. สูงกว่าเพศหญิง จำแนกตามอายุ สถานภาพสมรส กลุ่มทางสังคม และ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขต อบต. พนว่ามีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ใน เขต อำเภอสอยดาว ที่ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามระดับการศึกษา พนว่า ด้านการ ให้บริการ ด้าน การอำนวยความสะดวก และด้านการมี ส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน และเมื่อ จำแนกตามรายได้ต่อเดือน พนว่า ด้านการ ให้ บริการ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมี ส่วนร่วมของประชาชนที่มีระดับความคิดเห็น ต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขต อำเภอ สอยดาวที่แตกต่างกัน

วสันต์ เหลือประภัสสร์ และคณะ (2548 : 41 - 41) ได้วิจัยการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก : ความก้าวหน้าและประเด็นปัญหา จากการวิจัยพบว่า ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจนั้นดำเนินไปอย่างจำกัดมาก การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความสำเร็จแต่เพียงบางด้าน หัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้าและประสบกับอุปสรรคหมายเหตุจากการ ข้อการถ่ายโอนซึ่งขั้นตอนระบบประเมินและความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคดีอ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทของ องค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด มหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการ ดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำบัดรักษาศิลปะ ชาเรต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อมด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วน ตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์กรบริหารส่วน ตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า นายกองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษามีความคิดเห็นว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก น้อยกว่า ความคิดเห็นของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย อนุมรวิญญา และระดับปริญญาตรีซึ่งไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่แตกต่างกัน

ราฐบุรี ชนิตกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเดียว จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเดียว จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ อารีตประเพลณ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านการป้องกันโรคและรักษาโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการคุ้มครอง คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร

บริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดมหาสารคาม พนว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

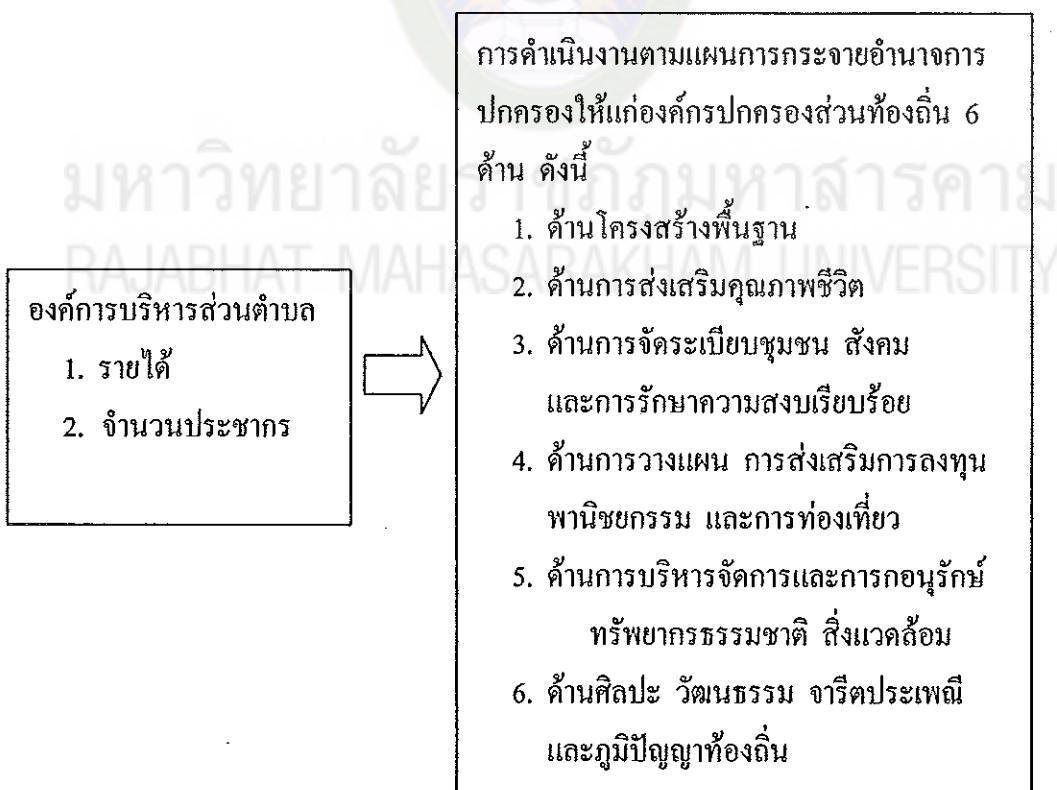
กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับแนวแผนการการกระจายอำนาจด้านการกิจกรรมหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยการกิจ 6 ด้าน อธิบายตามแผนภูมิที่ 3

ตัวแปรอิสระ **ตัวแปรตาม**

(Independent Variables)

(Dependent Variable)



แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดการวิจัย