

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการต่อการบริหารงานตามหลัก
ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรม แนวคิด
ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ .

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย
7. หลักธรรมาภิบาล
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของ
ตนเอง การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตย
เป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้
ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครอง
ประเทศในระบอบประชาธิปไตย

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

โกวิท พวงงาม (2550 : 37 – 38) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง
หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่ง

ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

นักทฤษฎี บรมานันท์ (2547 : 19) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนราชการ

ธนศรวิ์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลาง จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกจากส่วนกลาง

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 42) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่าง เป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้สังกัดราชการส่วนกลาง ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระพอสมควร และไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ

2.1.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 28)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระ เช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.1.2 หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ (กรมการปกครอง. 2539 : 12 – 13)

1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีความไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำ อยู่ในภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้ว แต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการ ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้น

เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

2.1.3 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประกอบด้วย 3 ประการ คือ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 71)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นขององค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายการในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้รายการในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.2 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจ

2.2.1 การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้

2 ลักษณะ คือ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 72)

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivites local) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช้เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

2.2.2 การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 5)

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องที่ เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้ ~~การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น~~

2.2.3 การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2547 : 19 – 20)

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่องค์กรซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่มาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม มีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

2.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

โกวิทช์ พวงงาม (2550 : 73 – 74) ได้กล่าวสรุป ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

2.3.1 ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมืองานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2.3.2 ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนร่วม

2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรค ถือพวก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

4) การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือใช้ โดยเฉพาะ ไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

จรรยา สุภาพ (2531 : 146 – 147) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะมักมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเอง สามารถมีองค์การในทางปกครองที่จะช่วยสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น ตลอดจนการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ ส่วนมากการปกครองท้องถิ่นมักจะเป็นนิติบุคคล อาจประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา เพื่อปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาโดยมีงบประมาณของตนเอง

ปรีชญา เวสารัชช์ (2538 : 424 – 425) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะ

นี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมีใช่ เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพท้องถิ่นจะเป็นต้องมียศหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

ลิขิต วีรเวทิน (2536 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีหรือการใช้แรงงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

วุฒิสาร ตันไชย (2547 : 1) ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา คัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหาร

กิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น มีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังและกำหนดนโยบายของตนเองรวมทั้งหน้าที่ดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐและของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวในกรณีประเทศไทย ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.), เทศบาล, องค์กรบริหารส่วนตำบล พัทธา และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชาชนและมีรายได้ตามหลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2. ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.1 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 4 – 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.1.1 เป็นนิติบุคคล นิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมาย การเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น ๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2.1.2 มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ จะมีการดำเนินการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นกาลเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

2.1.3 ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

2.1.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป การให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง จะทำให้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้นและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเข้มแข็ง

2.1.5 ความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นคือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนด ความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

2.1.6 มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ้วยรายได้่างอิสระตามสมควร การปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่น โดยส่วนรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.7 มีการกำกับดูแลจากรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐ และจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มิใช่องค์กรที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

2.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

บุญขรงค์ นิลวงศ์ (2532 : 17 – 18) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วมีลักษณะสำคัญ ต่อไปนี้

2.2.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลางมีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2.2.2 มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

2.2.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเองโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

2.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

รสสุคนธ์ รัดนเสริมพงศ์ (2546 : 6) ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

2.3.1 การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองของชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือประเทศ ชุมชน หรือ community หมายถึง ผู้คนที่อยู่ร่วมกัน ตั้งบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งอยู่ในพื้นที่เดียวกันใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยทั่วไปสมาชิกของชุมชนมักมีความเกี่ยวพันกันทางใดทางหนึ่งหรือหลาย ๆ ทาง เช่น มีเชื้อสายเผ่าพันธุ์เดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีวัฒนธรรม ประเพณีเดียวกัน มีประวัติศาสตร์ร่วมกัน หรืออพยพย้ายถิ่นฐานมาด้วยกัน สมาชิกของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มักมีความรู้สึกผูกพันเป็นพวกพ้องเดียวกัน และมี

แบบแผนการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกัน

2.3.2 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีอัตตาณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีอัตตาณัติ หรืออำนาจอิสระ อย่างเพียงพอในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น เช่น เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจในการดูแลรักษาความสะอาดให้ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการดูแลรักษาความสะอาดด้วยวิธีการที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม ท้องถิ่นจะจ้างพนักงานกี่คน จะซื้อรถเก็บขยะคันเล็กหรือคันใหญ่ จะทำถังขยะเป็นสีอะไร ก็แล้วแต่ ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะเห็นสมควร ไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบ ขออนุญาตหรือขออนุมัติจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

2.3.3 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ในการปกครองตนเอง สิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจะต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่น โดยกฎหมายตลอดจนคุ้มครองสิทธิอันถูกต้องชอบธรรมของท้องถิ่นโดยทั่วไป การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง จะต้องกระทำโดยตราเป็นกฎหมายระดับชาติหรือระดับรัฐ ซึ่งบัญญัติเงื่อนไขหลักเกณฑ์ว่าชุมชนท้องถิ่นลักษณะใดจึงจะได้รับการกระจายอำนาจและสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของชุมชนท้องถิ่นที่จะสามารถจัดตั้งเทศบาล ก็สามารถขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ในที่สุดเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ชุมชนเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรชุมชนนั้น ก็จะมีสิทธิอำนาจอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติเทศบาล นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิตามกฎหมาย ในการใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้รับรองไว้ ทั้งนี้แล้วแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างไร ซึ่งโดยปกติกฎหมายมัก จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่สำคัญซึ่งผลต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ได้แก่

1) อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานแก้ไข ปัญหาและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังจะเห็นได้จากการที่กรุงเทพมหานครกำหนดโทษปรับ 2,000 บาท สำหรับการทิ้งขยะลงพื้น เพื่อรักษาความสะอาดในพื้นที่

2) อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น โดยปกติ การกำหนดงบประมาณจะจัดทำในรูปแบบของกฎหมาย เช่น ในระดับชาติจะจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ เทศบัญญัติงบประมาณ หรือข้อบังคับงบประมาณ แล้วแต่กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้งบประมาณของท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3.4 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organizations) เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ประชาชนจะมีอำนาจปกครองตนเอง ทั้งนี้แล้วแต่ว่าจะได้รับการกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง สมมติว่าชุมชนหนึ่งได้รับการกระจายอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข การจัดการศึกษาและการขนส่งมวลชน อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ด้วยตนเอง ดังนั้น จึงต้องตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจซึ่งรัฐบาลได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ หน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารท้องถิ่น โดยปกติองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สามารถแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น สะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2) หน้าที่บริหาร ได้แก่ หน้าที่ในการกำหนดแผนและโครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่นี้ อาจเป็นผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น หรือมาจากการแต่งตั้งของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

2.3.5 ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างกว้างขวาง ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น จะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การบริหารงานของท้องถิ่น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น อย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงกลไกในการปกครองแบบ ประชาธิปไตย เห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนเอง และสนับสนุน ให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

2.4 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง (2547 : 7) ได้เสนอว่า ลักษณะ สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีองค์ประกอบ 5 ประการ ดังนี้

2.4.1 เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน

2.4.2 มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย หรือกฎหมาย

รับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น

2.4.3 มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองใน การวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐชุมชนท้องถิ่นจะต้องมี

2.4.4 มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภา ท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น

2.4.5 ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะ ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.5 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลัก ที่ทำหน้าที่ ตามภารกิจหรือขอบเขตอำนาจของตนที่ถูกระบุไว้เพื่อให้การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ (บุญอริ ยีหะ. 2550 : 18 – 19)

2.5.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติ และแก้ไขกฎหมายของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

หรืออนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นด้านต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้และสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปคือ สภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยทางตรงหรือทางอ้อม มีสถานะเป็นข้าราชการการเมือง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ไทย อังกฤษ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แยกต่างจากฝรั่งเศสที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่หากสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติงานผิดพลาด บกพร่องต่อหน้าที่ หรือทุจริตประพฤติมิชอบ สร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่อาจจะถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระได้

2.5.2 ฝ่ายบริหาร คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปของการกำหนดนโยบาย การกำหนดแผนงาน การคิดค้นโครงการ การจัดทำงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำหรือข้าราชการท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ฝ่ายบริหารคิดค้นและนำเสนอให้กับประชาชนได้รับทราบมาแล้ว โดยเฉพาะหาเสียงเลือกตั้ง ให้ภารกิจต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางเอาไว้เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บุคคลหรือผู้บริหาร เช่น นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล (อบต.) นายกเทศมนตรี คณะบุคคลหรือคณะผู้บริหาร เช่น คณะเทศมนตรี ถือเป็นข้าราชการการเมืองเช่นเดียวกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง โดยอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือเลือกตั้งโดยทางอ้อม ขึ้นอยู่กับกฎหมาย ที่ระบุไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

2.5.3 ฝ่ายปฏิบัติงาน คือ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นงานประจำในแต่ละวัน มีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหาร ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา กลุ่มบุคคลฝ่ายปฏิบัติงานถือเป็นข้าราชการประจำของท้องถิ่น มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนกับ 2 ฝ่ายแรก ที่สำคัญก็คือ ฝ่ายปฏิบัติงานควรเป็นคนที่อยู่ใน

ท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการหรือแนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นว่า “คนในท้องถิ่นย่อมเข้าใจท้องถิ่นดีกว่าคนภายนอก”

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพและสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (2539 : 16 – 17) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ไว้ดังนี้

3.1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

3.1.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3.1.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรู้เห็นแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิธีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

3.1.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิธีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความึกฉักและ มีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น

1. ความหมายของการบริหารท้องถิ่น

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 10 – 11) สรุปความหมาย การบริหารท้องถิ่นไว้ว่าในการปกครองประเทศ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองระดับชาติมีภารกิจสำคัญ คือ

การบริหารประเทศ ในการปกครองท้องถิ่น ก็มีภารกิจสำคัญคือ การบริหารท้องถิ่น หรือ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

1.1 การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา เป็นต้น

1.2 การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการหรือกรรมวิธีในการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งการนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไปบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นด้วย นโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่น กำหนดขึ้นโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น

1.3 การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานความรู้ความสามารถทางการบริหาร กับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและหลักเหตุผล การดำเนินการบริหารจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น (popular will) ตลอดจนความเสมอภาคและความยุติธรรมในสังคมด้วย

1.4 การบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอาทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น ได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่น

รศ.ศุนันท์ รัตนเสริมพงษ์ (2546 : 14 – 18) สรุปไว้ว่า ประชาชนเจ้าของท้องถิ่นย่อมมีความรักความหวงแหนและความผูกพันในท้องถิ่นภูมิลำเนาของตนเอง การกระจายอำนาจให้ประชาชนบริหารท้องถิ่นของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตของตนเองและประชาคมให้เป็นที่พึงพอใจในทิศทางที่ปรารถนาอันเป็นสิทธิชอบธรรมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักดีว่าตนเองไม่ได้มีฐานะเป็นผู้รับบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่แท้จริง ประชาชนแต่ละคนคือสมาชิกของท้องถิ่น เป็นเจ้าของท้องถิ่น และเป็นผู้กำหนดแนวทางของท้องถิ่นร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นเป็นกลไกในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนใน

ท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบที่มีต่อท้องถิ่นของประชาชน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการพัฒนามบนพื้นฐานความต้องการของท้องถิ่น ด้วยความริเริ่มและร่วมมือร่วมแรงของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการเร่งเร้าให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองเรียนรู้และมีความเข้าใจ ตลอดจนดำเนินชีวิตไปตามครรลองของประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติโดยส่วนรวม ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

2.1 ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งรัฐบาลกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองมากเท่าใด การบริหารท้องถิ่นก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่นที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น มีดังนี้

2.1.1 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างที่ดีเองต้องการ เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอานโยบายของท้องถิ่นมาปฏิบัติและนำกฎระเบียบของท้องถิ่นมาบังคับใช้ นโยบายและกฎระเบียบของท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ก็ย่อมที่จะทำให้การบริหารท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.2 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นผลมาจากการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผลหลายประการที่สนับสนุนข้อได้เปรียบของการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในท้องถิ่น อาทิ สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ ปล่อยให้เข้าวิ่งเข้าสู่ระบบได้อย่างรวดเร็ว การตัดสินใจทำได้ทันที เพราะผู้ตัดสินใจเป็นคนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และแม้ว่าจะต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ตัดสินใจแล้วก็สามารถลงมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันทีในขณะเดียวกันถ้าจะให้ปล่อยให้เข้าวิ่งเข้าไปที่ส่วนกลาง รอให้ส่วนกลางหาข้อมูลเพิ่มเติมตัดสินใจสั่งการตามขั้นตอนสายการบังคับบัญชา ก็จะเป็นการเสียเวลามาก สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวของท้องถิ่นและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด การบริหารท้องถิ่นดำเนินการ โดยผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนใน

ท้องถิ่น ย่อมเข้าใจปัญหาและตระหนักดีว่าประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ต่างจากผู้บริหารในส่วนกลางซึ่งไม่คุ้นเคยกับท้องถิ่น หลายครั้งคิดเอาเองว่าประชาชนต้องการอะไร เช่น คิดว่าชาวบ้านอยากได้บ่อน้ำก็จัดสรรงบประมาณกำหนดให้ขุดบ่อน้ำ ชาวบ้านไม่ต้องการเพราะมีน้ำใช้เพียงพอแล้ว อยากเอาเงินไปสร้างสะพานซึ่งกำลังต้องการก็ทำไม่ได้

2.1.3 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อการบริหารกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นสามารถทำได้โดยบุคคลในท้องถิ่นเอง ไม่ต้องรอหรือร้องขอให้ส่วนกลางมาจัดดำเนินการให้ คนในท้องถิ่นก็จะมีโอกาสที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้โดยการริเริ่มขึ้นเองในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมมีความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่นของตน ต้องการที่จะทำให้ท้องถิ่นของตนเจริญก้าวหน้า ผู้คนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี จึงมักจะทุ่มเทพลังกายพลังใจ และสติปัญญาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มกำลังความสามารถ

2.2 ความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ การบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศย่อมส่งผลต่อการบริหารประเทศในส่วนรวม ประสิทธิภาพของการบริหารกิจการท้องถิ่นส่งเสริมให้การบริหารและการพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจและการแบ่งสรรหน้าที่รับผิดชอบอย่างเหมาะสมระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินการในการดำเนินการบริหารและพัฒนาประเทศ ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อสังคมโดยส่วนร่วมในระดับชาติ ต่อสังคมในระดับท้องถิ่น และต่อพลเมืองซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมทั้ง 2 ระดับ ในประการสำคัญดังต่อไปนี้

2.2.1 การบริหารงานท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการดำเนินการบริหารประเทศ โดยการระบายนความคับคั่งของภาระหน้าที่ในการพัฒนาประเทศที่แออัดอยู่ในส่วนกลางออกสู่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับภาระจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้รัฐบาลมีภาระลดลง เหลือแต่ภาระหน้าที่ที่จำเป็นอันเป็นความรับผิดชอบในระดับชาติ อาทิ การรักษาความมั่นคงของประเทศ การกำหนดและควบคุมนโยบายและแผนในระดับชาติ การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นต้น ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็ย่อมจะสามารถปฏิบัติการกิจที่สำคัญเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาลก็คือประโยชน์สุขของประชาชนทั้งประเทศนั่นเอง

2.2.2 การบริหารงานท้องถิ่นช่วยส่งเสริมการบริหารประเทศให้มี

ประสิทธิภาพ ในสังคมที่มีประชากรเป็นจำนวนมาก ความต้องการและปัญหาต่าง ๆ ย่อมต้องมีมากเป็นทวีคูณ แม้ว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชน แต่รัฐบาลก็ไม่อาจที่จะเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ได้อย่างถ่องแท้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรประชาชนในท้องถิ่น ย่อมที่เป็นที่เข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ในท้องถิ่น ได้ดีกว่ารัฐบาล จึงสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องเหมาะสม การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทำให้การบริการสาธารณะในท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศโดยรวม

2.2.3 การบริหารท้องถิ่นอันเกิดจากการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น

ปกครองตนเองในรูปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายการพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ พร้อม ๆ กันทั่วทั้งประเทศ โดยไม่ต้องรอให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการพัฒนาที่ละพื้นที่ตามลำดับความสำคัญซึ่งจัดลำดับโดยรัฐบาล ทั้งนี้ เมื่อแต่ละท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้ปกครองตนเอง มีการบริหารท้องถิ่นโดยองค์กรของท้องถิ่นเอง ก็ย่อมที่จะค้นหาทางแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ขยับขยายสร้างความเจริญก้าวหน้าให้ท้องถิ่นของตน การพัฒนาท้องถิ่นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการพัฒนามบนพื้นฐานความต้องการของประชามท้องถิ่น โดยบุคลากรของท้องถิ่นเอง ทำให้เกิดการพัฒนาย่างมีประสิทธิภาพขึ้นในทุกพื้นที่ ส่งผลให้ทั้งประเทศได้รับการพัฒนาโดยรวม

2.3 ความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนา

ประชาสังคมในท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย ในประเทศประชาธิปไตย ประชาชนคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางกฎระเบียบ และกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมที่ตนเป็นสมาชิก แม้ว่าประชาชนจะได้มอบหมายบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็น ผู้ใช้อำนาจในการปกครองแทนตนในฐานะรัฐบาลแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะรวมอำนาจการบริหารประเทศไว้ทั้งหมด รัฐบาลประชาธิปไตยจะรวมอำนาจการบริหาร ไว้ที่ส่วนกลางเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารกิจการของตนเอง สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของ

ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจปกครองตนเองในทุกระดับการปกครอง ทำให้เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เต็มรูปแบบ และสร้างไว้ซึ่งสิทธิอันชอบธรรมในการปกครองตนเองของประชาชน ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่น ที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประชาสังคม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.3.1 การบริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไข ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และได้รับรู้ว่าภาษีที่จัดเก็บได้ถูกนำมาใช้ในการทะนุบำรุงท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ทั้งยังได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่นต่าง ๆ ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติตลอดจนทำให้ประชาชนมีความเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 รากฐานของประชาธิปไตยคือประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ คุณภาพของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างคุณภาพประชากร การที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันค้นคว้าแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตนเอง ต้องพึ่งพาตนเองในการดำเนินการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรักและความผูกพันในท้องถิ่น มีน้ำใจต่อส่วนรวม รับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชนด้วยความเต็มใจ สิ่งเหล่านี้จะหล่อหลอมให้ประชาชนมีคุณภาพ มีความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนสร้างเสริมให้ประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มั่นคง และพึ่งตนเองได้ รัฐประชาชาติที่ประกอบไปด้วยประชาชนที่มีคุณภาพและประชาคมท้องถิ่นเข้มแข็ง ย่อมจะประสบความสำเร็จในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.3.3 การที่ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดการเรียนรู้และความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ และบทบาทของประชาชนในฐานะสมาชิกของประชาคมท้องถิ่น ประชาชนได้มีโอกาสทรงฝึกฝนรู้จักวิธีการใช้สิทธิ การปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการเข้ามามีบทบาทต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่น จนสามารถใช้สิทธิและปฏิบัติ

หน้าที่ตลอดจนแสดงบทบาทของคนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งตระหนักถึงเกียรติศักดิ์ศรี และความสำคัญของตนเองในฐานะสมาชิกของท้องถิ่น

3. วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น

รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 18 - 24) การบริหารกิจการบ้านเมืองในทิวทุกภูมิภาคของโลก ล้วนมีเป้าหมายเดียวกัน คือ เพื่อให้ผู้คนในบ้านเมืองนั้นอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและมีชีวิตที่ดี สิ่งที่จะทำให้มนุษย์มีความสุขและมีชีวิตที่ดีได้นั้นมีมากมายหลายประการ อย่างไรก็ตาม อะไรก็ดี พอจะสรุปได้ว่าสิ่งที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันกำหนดเป็นแนวทางสำคัญในการที่จะนำพาประชาชนในบ้านเมืองของตนไปสู่การมีชีวิตที่ดีร่วมกันก็คือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี และการทำให้ประเทศชาติมีความมั่นคงปลอดภัย วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปในภาพรวม ซึ่งสรุปได้ 4 ประการ คือ

3.1 การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นเพื่อตอบสนองนโยบายแห่งรัฐย่อมแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของท้องถิ่น องค์ประกอบ ปัจจัยแวดล้อม ความสามารถ รวมทั้งปัญหาของท้องถิ่น และขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่ามีนโยบายอย่างไร และรัฐบาลต้องการให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากน้อยเพียงไร สิ่งเหล่านี้ทำให้วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นเพื่อตอบสนองนโยบายแห่งรัฐในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน และแม้กระทั่งภายในรัฐเดียวกันแต่ละท้องถิ่นก็ยังมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมือนกันในรายละเอียด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นจะดำเนินการบริหารโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองนโยบายแห่งรัฐใน 2 ลักษณะ คือ สนองนโยบายของรัฐเพื่อให้เห็นนโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมาย โดยดำเนินกิจกรรมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และสนองนโยบายแห่งรัฐเพื่อแบ่งเบาระยะของรัฐบาล โดยรับภาระบางประการที่รัฐบาลกำหนดมาดำเนินงานในท้องถิ่น

3.2 การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่น คือ สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่นมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ การตัดสินใจ และนโยบายดังกล่าว ย่อมต้องมีพื้นฐานมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชน การสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น คือ การสนองความต้องการ ด้านความมั่นคงปลอดภัย การสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐาน การสนองความต้องการ ด้านศีลธรรม และการสนองความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีกว่าเดิม

3.3 การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่ามากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นรวมตลอดถึงประเทศชาติโดยส่วนรวม วัตถุประสงค์ในการบริหารท้องถิ่นเพื่อนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น อาจจำแนกได้เป็น 3 ตอน ได้แก่ การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 การพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาท้องถิ่นโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ การพัฒนา หมายถึง การทำให้เกิดความเจริญ การพัฒนาท้องถิ่นจึงหมายถึง การทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญ

การพัฒนาท้องถิ่น คือ การกระทำต่าง ๆ ที่จะนำท้องถิ่นไปสู่การมีภาวะที่มีความเจริญตามที่ประชาชนมุ่งหวัง 3 ประการ คือ

3.4.1 การแก้ไขสิ่งที่เป็นปัญหาของท้องถิ่น การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าขึ้น สิ่งแรกที่จะต้องทำคือ การกำจัดสิ่งที่เป็นอุปสรรคกีดขวางความเจริญของท้องถิ่นและทำให้ผู้คนในท้องถิ่นไม่อาจมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี อันได้แก่ ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นนั้นเสียก่อน ทั้งนี้ ในแต่ละท้องถิ่น อาจมีปัญหาที่แตกต่างกันออกไป เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหามลภาวะ ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

3.4.2 การบำรุงรักษาสิ่งดี ๆ ที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไป เรื่องนี้มักไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร เพราะโดยมากในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นมักมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นความเดือดร้อนจำเป็นมองเห็นได้ชัดเจน จากนั้นก็ข้ามไปสร้างสิ่งใหม่ ๆ ให้แก่ท้องถิ่น โดยมองข้ามสิ่งดี ๆ ที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นไป กว่าจะตระหนักได้ก็สายเกินไป เพราะสิ่งดี ๆ นั้นกำลังจะสูญสิ้นหรือสูญสิ้นไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย เนื่องจากการบำรุงรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้วนั้นง่ายกว่าการสร้างหรือทำขึ้นใหม่มากมายนัก

3.4.3 คือการสร้างสรรคสิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เมื่อใดได้ขจัดสิ่งที่ไม่ดีออกไป และรักษาสิ่งที่ดีเอาไว้แล้ว สิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นพัฒนาเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ก็คือการสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก มีชีวิตที่ดีกว่าเดิม มีประชาคมที่เข้มแข็งกว่าเดิม เช่น การส่งเสริม

ให้มีการจัดตั้งกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น การจัดระบบขนส่งมวลชน การบริการด้าน
สาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การจัดตั้งสถาบันการศึกษา ห้องสมุด สนามกีฬา ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ราชบัณฑิตยสถาน (2532 : 246) ได้บัญญัติคำว่าความคิดเห็นตรงกับคำว่า
Opinion ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นจริงจากการใช้ปัญญาความคิด
ประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอไป หรือเป็นทัศนะเกี่ยวกับ
เนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือเป็นคำแถลงที่ยอมรับนับถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญใน
หัวข้อปัญหาที่มี ผู้นำมาขอปรึกษา คำว่า ความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ
ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่าแนวโน้มที่บุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มาและกลายเป็นแบบอย่างในการ
แสดงปฏิกิริยาสับสนุนหรือเป็นปฏิบัติต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

จำรอง เงินดี (2534 : 2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของ
บุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็น
การแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังกัดและวัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคติ
นั้นเข้าตัวอาจจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า การแสดง
ออกทางวาจาของเจตคติการที่บุคคลกล่าวว่าเรามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการ
แสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้น การวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ ความเชื่อ
การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือซึ่งนำหน้าความถูกต้อง
หรือไม่

เบส (Best. 1977 : 169) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การแสดง
ออกในด้านความเชื่อและความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือ
การแปลผลในพฤติกรรมหรือเหตุการณ์

ไอแซก (Isaak. 1981 : 203) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า คือ การ
แสดงออกทางคำพูดหรือคำตอบ ที่บุคคลได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง

โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับทั่วไปซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือความคิดเห็นจะเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไป มีความหมายกว้างกว่า

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทักษะคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้น ๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ประเภทของความคิดเห็น

เรมเมอร์ (Remmer, 1954 : 6-7) กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ซึ่งสามารถทราบทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจนหลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

มีนักวิชาการหลายท่าน ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นไว้ ดังนี้

3.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

จาเวียง ภาวจิตร (2536 : 248-249) ได้เสนอปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

3.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำค่านึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้

ย่อมมีอิทธิพลต่อความเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3.3 กลุ่มกระตือรือร้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตือรือร้นเป็นพิเศษอันก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจูงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

สรุปได้ว่า การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไปและอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมาจนมีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น

3.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

ออสแคมป์ (Oskamp, 977:119 – 133) ได้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

3.2.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ไม่ค่อยจะได้พูดถึงมากนัก โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรม จะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบจากการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

3.2.2 ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือ

บุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดต่างๆ จากประสบการณ์โดยตรง เป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเอง ทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มคั้นหวาน เย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรกเป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3.2.3 อิทธิพลจากครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็ก จะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อแม่และครอบครัว ได้รับการอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิดการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายการให้รางวัลและการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

3.2.4 เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคล เนื่องจากบุคคลจะต้อง มีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆ จะได้รับการถ่ายทอด และมีแรงกดดันจากกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเพื่อนในโรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

3.2.5 สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่าง ๆ ที่บุคคลได้รับ สื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็นมีความรู้สึกต่าง ๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

4. การวัดความคิดเห็น

เบสท์ (Best, 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีผลตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้นโดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยมหรือไม่นิยม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

มอร์แกน และคิง (Morgan & King, 1971 : 516 ; อ้างถึงใน พนารัตน์ พ่วงบุญปลูก, 2542 : 18) ได้เสนอแนะว่าการที่จะให้ใครแสดงความคิดเห็น ควรถามกันต่อหน้า (Face to face) ดีกว่าที่จะให้เขาต้องมาอ่านข้อความ หรือเขียนข้อความ ซึ่งแสดงว่าทั้งสองคนเห็นการสัมภาษณ์ หรือการสอบถามจะดีกว่าการตอบแบบสอบถาม และถ้าใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบ ตอบว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนด

สรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือบุคคลที่ถูกวัด สิ่งเร้า และผลตอบสนอง หรืออาจวัดโดยการใช้คำถามซึ่งหน้า หรือการสัมภาษณ์ หรือการใช้แบบสอบถามที่มีองค์ประกอบที่ต้องการจะวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภากองการบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. สภากองการบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 9 สภากองการบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกสภา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรง

หรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือหลักเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

1.1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

1.1.2 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 30 คน

1.1.3 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 36 คน

1.1.4 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ 42 คน

1.1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไปมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าว หักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่และให้กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

1.2 อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

1.3 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ ดังนี้ (ชลธิ์ ยังตรง. 2546 : 78 – 79)

1.3.1 หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3.2 หน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่สัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

1.3.3 หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารกำหนดโครงการในการทำงานต่าง ๆ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และมีการใช้งบประมาณแต่ละโครงการเป็น ไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพียงใด

2. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารส่วนจังหวัดมี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ กรณีที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดตามกรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้างที่ส่วนกลางกำหนดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

2.1 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค้การบริหาร ตามที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1.1 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

2.1.2 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

2.2.3 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค้การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

~~2.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบริหารส่วนจังหวัด~~

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค้การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.3 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

2.3.1 ถึงคราวออกตามวาระ

2.3.2 ตาย

2.3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35/1

2.3.5 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 45/3 (1) หรือ (2)

2.3.6 รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 44/3 (3) มาตรา 45 วรรคห้า หรือ มาตรา 79

2.3.7 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

2.3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ในระหว่างที่ไม่มีนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็น ได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

2.4 การแบ่งส่วนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

(ชลธิ์ ยังตรง. 2546 : 80 – 81)

2.4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติของสภาและคณะกรรมการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบและทะเบียนประวัติตลอดจนสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการสภา ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหาร ส่วน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

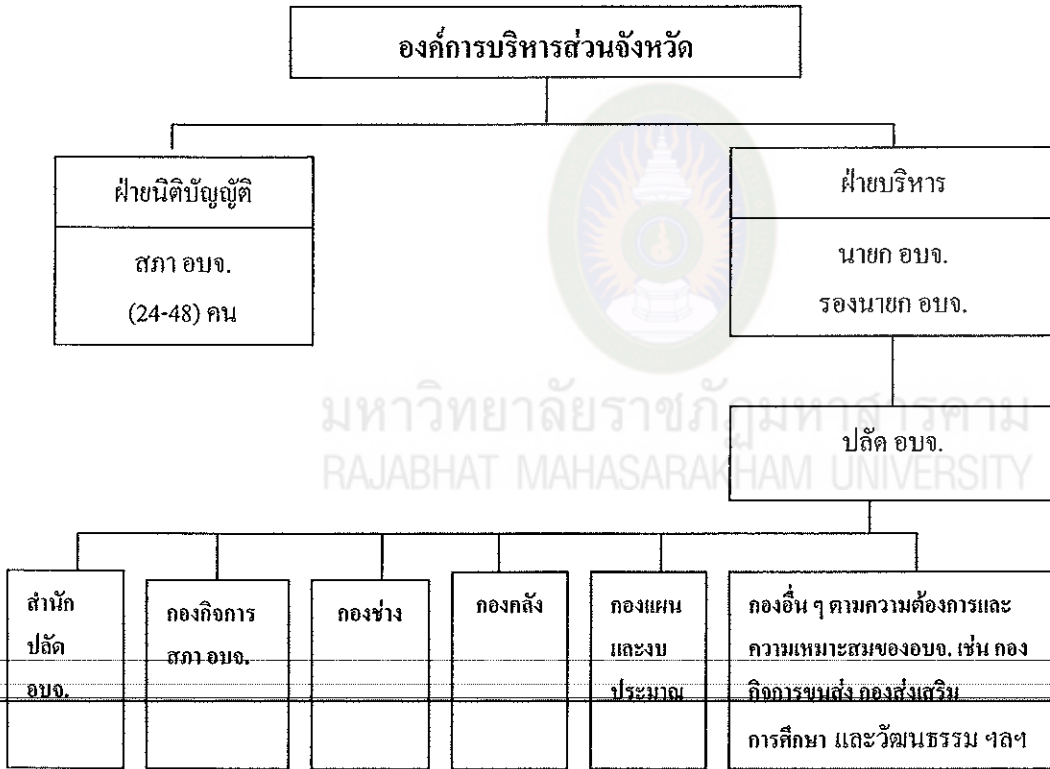
2.4.3 กองแผนและงบประมาณ มีผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานวิเคราะห์นโยบายและแผน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติ การโอนเงินงบประมาณ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โครงการเงินอุดหนุน และงานพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.4 กองคลัง มีผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานการเงิน บัญชี ทรัพย์สิน พัสดุ และระเบียบการคลังขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

2.4.5 กองช่าง มีผู้อำนวยการกองช่างเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจออกแบบการควบคุมก่อสร้าง การควบคุมฝ่ายเครื่องจักรกลตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.4.6 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน บัญชี การงบประมาณ การทะเบียนทรัพย์สิน และการพัสดุ ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.7 กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจประกาศกำหนดจัดตั้งกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.ข.จ.) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นนี้จัดตั้งขึ้นตามงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจากกฎหมาย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กองสาธารณสุข กองกิจการขนส่ง กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองพัสดุและทรัพย์สิน เป็นต้น



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ที่มา : ชลธิ์ ยังตรง. 2546 : 81

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ดังนี้

3.1.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

3.1.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.1.3 สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.1.4 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.5 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

3.1.9 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ดังนี้

3.2.1 จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2.2 กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.2.3 บำบัดน้ำเสีย

3.2.4 บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.5 วางผังเมือง

3.2.6 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตาม
กฎหมายว่าด้วยทางหลวง

3.2.7 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ

3.2.8 จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด

3.2.9 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.2.10 รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

3.2.11 จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี
ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.2.12 จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร

3.2.13 จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณูปการ

3.2.14 ป้องกันและบำบัดรักษาโรค

3.2.15 จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

3.2.16 ส่งเสริมการท่องเที่ยว

3.2.17 ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ

3.2.18 กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ดังนี้

3.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาที่ท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.3.2 การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.3 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3.3.4 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

3.3.5 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3.6 การจัดการศึกษา

3.3.7 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3.3.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.9 การส่งเสริมและการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

3.3.10 การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

3.3.11 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

3.3.12 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.3.13 การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

3.3.14 การส่งเสริมการท่องเที่ยว

3.3.15 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหกร

3.3.16 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3.3.17 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

3.3.18 การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

ท้องถิ่น

3.3.19 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและ

ควบคุมโรคติดต่อ

3.3.20 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

3.3.21 การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

3.3.22 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.23 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

3.3.24 จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.25 สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.26 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3.3.27 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

3.3.28 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3.29 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจจำแนกประเภทของรายได้เป็น 4 ประเภท คือ (ชลธิ์ ยังตรง. 2546 : 100 – 101)

4.1 รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

4.1.1 ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บเอง โดยกฎหมายหรือออกข้อบัญญัติ ได้แก่ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

4.1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรในสัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น

4.2 รายได้ที่มีไปจากภาษีอากร ได้แก่

4.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม เป็นต้น

4.2.2 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

4.2.3 รายได้จากทรัพย์สิน คือรายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล และจากการให้เช่าหรือให้บริการหรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน

หรือสถานที่หรือที่ดินสิ่งก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.4 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ คือรายได้อันเกิดจากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.5 รายได้อื่น ๆ คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่เงินที่มีผู้อุทิศให้ ค่ารับรองและถ่ายเอกสาร รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นต้น

4.3 รายได้จากทุน คือรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ เงินค่าขายทอดตลาดจากทรัพย์สิน

4.4 เงินอุดหนุน คือรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน ตลอดจนกองทุนต่าง ๆ เพื่อบำรุงท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลในการทำธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเงินรางวัลในการบริหารงานของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วน โปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมจากประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่น

5. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ จำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

5.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่ายและเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

5.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานหรือสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ โดยจำแนกเป็น 7 หมวด คือ

5.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ผู้บริหารข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอัตรากำหนดไว้ในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้ว รวมถึงเงินที่

กำหนดให้จ่ายในลักษณะเดียวกัน และ/หรือเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนพิเศษ เป็นต้น

5.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงานปกติ แก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบอัตราค่าจ้างและจำนวนตามที่ระเบียบกำหนดไว้

5.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

5.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ สาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

5.2.5 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

5.2.6 หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นเพื่อนำไปดำเนิน กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมิได้ดำเนินการเอง เช่น เงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เงินอุดหนุนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนในกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

5.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น คือ รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใด ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมในการออกของ ค่าภาษีผู้เช่าอาคาร ต่างประเทศ ค่าจ้างที่ปรึกษา เป็นต้น

รายจ่ายที่อยู่ในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว รวมถึงประโยชน์ ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและลูกจ้าง องค์การบริหารส่วน จังหวัดจะกำหนดให้สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมิได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.1 การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับกฎหมายที่บัญญัติการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนจากนั้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการไว้ด้วย

6.2 การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การกำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง และยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อได้รับรายงานข้อเท็จจริงจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยถือว่าเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิให้กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่และขัดต่อกฎหมาย

6.3 การกำกับดูแลโดยหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานราชการอื่น ๆ มีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกัน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีหน้าที่ตรวจสอบทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับแจ้งบัญชีทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่น คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ พบเห็นความไม่ถูกต้องก็จะรายงานให้ผู้ว่าราชการทราบเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ หรือดำเนินการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนวิธีการไว้ต่อไป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

หลังจากที่มีการจัดตั้งส่วนราชการ และกำหนดกรอบอัตรากำลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้มีการปรับปรุงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานที่มีความชัดเจน และสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนราชการ

1. ตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีชื่อในการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีชื่ออื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย, 2552 : 6 – 10)

- 1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.2 รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.3 หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.4 ผู้อำนวยการกอง
- 1.5 หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้ประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.1.1 ฝ่ายบริหารงานบุคคล รับผิดชอบงานสรรหาบรรจุและแต่งตั้ง ย้าย โอน รับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน งานสรรหาบรรจุและแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน พนักงานจ้าง งานขอกำหนดตำแหน่ง งานทะเบียนประวัติข้าราชการและลูกจ้าง พนักงานจ้าง (ก.พ.7) งานเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) งานจัดทำแผนอัตราค่าจ้างข้าราชการและพนักงานจ้าง งานพัฒนาบุคลากร งานแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานสิทธิประโยชน์ สวัสดิการของข้าราชการ และ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

2.1.2 ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ รับผิดชอบงานด้านให้ความเห็นทางกฎหมาย งานนิติกรรม สัญญา งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน งานวินัย งานตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานคดีความ งานจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกิจการ

~~พาณิชย์ เช่น จัดทะเบียนพาณิชย์ จัดแก้ไขทะเบียน จัดเลิกกิจการ งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานหาผู้รับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ งานฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่~~
ตราข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักในโรงแรม ภาษียาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง งานเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

2.1.3 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานรัฐพิธี จัดทำทะเบียนคำสั่ง ทะเบียน ประกาศ สารบรรณ จัดทำคำสั่ง จัดทำประกาศ เก็บรักษา คั่นเอกสารและทำลายเอกสาร งานรักษาความสะอาด รักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานดูแล อนุญาตให้ใช้สนามกีฬาโรงพลศึกษา งานตรวจสอบสมุด

ลงเวลาข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ งานจัดทำฎีกาเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนรายเดือน งานคุมงบประมาณ โอนงบประมาณ แก้ไข เปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานจัดทำแผนพัฒนาและค่าของงบประมาณ งานการพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง งานประชาสัมพันธ์งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.1.4 ฝ่ายพัฒนาสังคม รับผิดชอบงานเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรมของสังคมงานการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ งานพัฒนาฝีมือแรงงาน และงานแก้ไขปัญหาความยากจนแบบบูรณาการ งานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด งานสังคมสงเคราะห์ เช่น คนชรา คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ คนด้อยโอกาสและคนเร่ร่อน งานการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ งานส่งเสริมคุณภาพชีวิตและดูแลผู้ติดเชื้อเอดส์ งานส่งเสริมวินัยจราจร งานอบรมและฝึกอาชีพกลุ่มแม่บ้าน งานอบรมและฝึกอาชีพแก่เกษตรกร งานสาธารณสุขและอนามัยชุมชน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.2.1 ฝ่ายการประชุม รับผิดชอบงานการประชุมสภา งานการประชุมกรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำระเบียบวาระการประชุม งานรายงานการประชุม งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2 ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบงานการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานการติดตามผลการปฏิบัติงานของกรรมการต่าง ๆ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งกระทู้ถาม ข้อเสนอของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบการทะเบียนประวัติและสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานส่งเสริมและพัฒนาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการประธานสภาและรองประธานสภา งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.3 ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รับผิดชอบงานธุรการ งานส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิ เสรีภาพของประชาชน งานส่งเสริมและสนับสนุนการเลือกตั้งทุกรูปแบบ งานการเลือกตั้ง งานประชาสัมพันธ์กิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.2.4 ฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว รับผิดชอบงานส่งเสริมและรณรงค์การท่องเที่ยวภายในประเทศ งานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว และสถานที่ต่าง ๆ ของจังหวัด งานปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว ค่ายพักแรม งานจัดฝึกอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.3 กองแผนและงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.3.1 ฝ่ายนโยบายและแผน รับผิดชอบงานจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานประสานจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัด อำเภอ/กิ่งอำเภอ และหน่วยงาน งานคณะกรรมการพัฒนาและงานคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานโครงการถ่ายโอนกิจกรรมสาธารณะตามกฎหมาย งานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการตลอดจนการแก้ไขการเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา และคณะกรรมการประสานแผนพัฒนา และคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น งานศึกษา วิจัย ประสานแผน ประมวลแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.3.2 ฝ่ายงบประมาณ รับผิดชอบ งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มเติม และชั่วคราว งานโอนเงินงบประมาณและรายงานจังหวัด งานแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานจัดทำสถิติ งานที่เกี่ยวกับงบประมาณถ่ายโอนและเหลือจ่าย งานรวบรวมสถิติรายรับ รายจ่ายเพื่อเป็นข้อมูลการคำนวณตั้งงบประมาณประจำปี เพิ่มเติมชั่วคราว งานเกี่ยวกับการอุดหนุนต่าง ๆ งานถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการต่าง ๆ

งานรายงานขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างเสนอพัสดุกลาง งานเกี่ยวกับการเก็บรักษาและคืนหลักประกันสัญญา งานจัดทำสถิติข้อมูลงบประมาณในแต่ละปี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.3.3 ฝ่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการผังเมือง รับผิดชอบงานปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นหรือที่ได้รับมอบหมาย งานแผนงานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แผนงานการผังเมืองรวมจังหวัด และการให้การสนับสนุนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะแก่ท้องถิ่นอื่น งานประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรมเสริมสร้างความรู้

ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกด้านการผังเมืองแก่ประชาชน เอกชนและส่วนราชการอื่น งานรายการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการผังเมือง ตำรวจวิเคราะห์ ศึกษาด้านประสิทธิภาพ การจัดเก็บข้อมูลประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ งานขอรับการอุดหนุนของส่วนราชการต่าง ๆ งานดูแลรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์โดยจัดรวบรวมสถิติ เบื้องต้น งานเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.3.4 ฝ่ายตรวจติดตามและประเมินผลแผนงาน/โครงการ รับผิดชอบงาน ตรวจติดตาม การดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานติดตามและประเมินผล โครงการถ่ายโอนภารกิจ งานตรวจติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปีและแผนปฏิบัติการ งานตรวจติดตามผลแผนงาน/โครงการประจำปี งานการวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหา และสรุปงานการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา งานจัดทำสถิติข้อมูล การติดตามและประเมินผลโครงการตามแผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการแต่ละปี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.4 กองคลัง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.4.1 ฝ่ายการเงิน รับผิดชอบงานเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ของนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง งานเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ ข้าราชการและลูกจ้างประจำ งานบำเหน็จบำนาญ งานเกี่ยวกับสหกรณ์ข้าราชการองคํการ บริหารส่วนจังหวัด งานเบิกจ่ายค่าสาธารณูปโภคขององคํการบริหารส่วนจังหวัด งานตรวจ ฎีกา ใบสำคัญจ่าย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน งานจ่ายเงินตามข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย งานเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัด และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย งานเกี่ยวกับการรับเงินทุกประเภท และการนำส่งเงิน งานเก็บรักษาเงินและเอกสารแทน การเงิน งานจัดสรรเงินให้สภาพัฒนและท้องถิ่นอื่น งานจัดทำงบทดลอง ประจำปี ประจําปี งานภาษีหัก ณ ที่จ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.4.2 ฝ่ายบัญชี รับผิดชอบงานจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดทำบัญชีทุกประเภทงานจัดทำทะเบียนคุมรายได้และรายจ่ายทุกประเภท งานควบคุม การเบิกจ่ายงบประมาณ งานเกี่ยวกับงบรับจริง-จ่ายจริง ประจำปี ประจําปี งานเกี่ยวกับ เงินสะสมองคํการบริหารส่วนจังหวัด กองทุนเงินสะสมองคํการบริหารส่วนจังหวัด งาน เกี่ยวกับ การตรวจสอบยอดเงินฝากธนาคาร งานวิชาการด้านการเงิน การบัญชี และการ

พัสดุ งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการแก่หน่วยงานท้องถิ่นอื่น งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่ได้รับมอบหมาย

2.4.3 ฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ รับผิดชอบงานเร่งรัดจัดเก็บรายได้

งานจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ประกอบการโรงแรม ยาสูบ น้ำมัน งานประชาสัมพันธ์และติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ งานแผนที่ภาษี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.4.4 ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนจัดหาพัสดุ

งานเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง จัดหาพัสดุ งานเกี่ยวกับการรับโอน การโอนทรัพย์สิน ทุกประเภท งานเกี่ยวกับทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์และทรัพย์สิน งานเกี่ยวกับการตรวจสอบการรับจ่ายพัสดุ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบทรัพย์สิน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.5 กองช่าง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

2.5.1 ฝ่ายสำรวจและออกแบบ รับผิดชอบงานสำรวจเพื่อการออกแบบ

โครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานออกแบบ เขียนแบบ และประมาณราคาโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกำหนดราคากลาง งานระวางชี้แนวเขตและรับรองเขตที่ดิน งานให้การอนุเคราะห์ช่วยเหลือหน่วยงานอื่น ด้านสำรวจออกแบบ เขียนแบบและประมาณการ งานตรวจสอบแบบแปลนการขออนุญาตก่อสร้างของเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่ร้องขอ งานจัดทำมาตรฐานวิชาการด้านวิศวกรรมโยธา งานสำรวจแหล่งวัสดุก่อสร้าง งานวิเคราะห์และทดสอบคุณภาพวัสดุงานก่อสร้าง งานประสานโครงการตามที่ได้รับการถ่ายโอนกิจกรรมจากหน่วยราชการต่าง ๆ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.5.2 ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง รับผิดชอบ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงาน

ซ่อมบำรุงทางโดยใช้ เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ซ่อมบำรุงทางผิวจราจรลูกรัง ซ่อมบำรุงทางลาดยาง งานจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายงานด้านซ่อมบำรุงทาง น้ำและทางบก โดยใช้เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประมาณการค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุน เครื่องจักรกลแต่ละหน่วยงานอื่น งานจัดวางอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานในฝ่าย จัดทำทะเบียนประวัติสายทางถนนลาดยางและถนนลูกรังที่อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำคำสั่งการใช้เครื่องจักรกล โครงการจัดทำเองและโครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานราชการเดียวกัน งานรายงานผลการปฏิบัติงานการใช้เครื่องจักรกลและรายงานการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น

สำหรับโครงการที่จัดทำเองและโครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยราชการอื่น งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย งานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ซ่อมบำรุง แหล่งน้ำ ความคุม กำกับวิเคราะห์ ตรวจสอบ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการทั้งงาน ดำเนินการเองและงานจ้างเหมา งานจัดทำทะเบียนประวัติแหล่งน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย งานควบคุมการก่อสร้างและตรวจการจ้าง งานควบคุมงานหรือเป็นกรรมการประธานตรวจการจ้างให้ถูกต้องตามแบบแปลน และ หลักวิชาการด้านวิศวกรรม โยธาทั้งต้องควบคุมกำกับดูแล ให้เป็นไปตามสัญญาโดยมิให้ เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้างและทางราชการ งานรวบรวมรายงานความก้าวหน้าและ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงาน โครงการจ้างเหมา งานช่วยการสำรวจ ออกแบบ หรือสำรวจเพื่อการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.5.3 ฝ่ายเครื่องจักรกล รับผิดชอบ งานวางแผนและบริหารเครื่องจักรกล งานจัดทำแผนงานวิศวกรรม เครื่องจักรกลประจำปี งานประสานแผนการจัดทำแผนการใช้ เครื่องจักรและการปรับแผนระหว่างดำเนินการ งานจัดเก็บข้อมูล จัดทำประวัติ สถิติ และ ประเมินผล งานรายงาน วิเคราะห์และประเมินผล เครื่องจักรกล งานตรวจสอบ ทดสอบ คุณภาพก่อนและหลังการซ่อม งานใช้ความรู้ทางด้านเทคนิค วิชาชีพด้านวิศวกรรมเครื่องกล งานด้านวิชาการ การฝึกอบรม พัฒนาองค์ความรู้ให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายเครื่องจักรกล งาน ออกแบบ คัดแปลง ติดตั้ง เครื่องจักรกลยานพาหนะและอุปกรณ์ งานประสานการจด ทะเบียนต่อทะเบียน และการโอนย้ายและจำหน่ายเครื่องจักรกล งานเปิดและปิดใบส่งงาน ซ่อม งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกล งานธุรการ สารบรรณ สารสนเทศ บันทึกข้อมูลสรุปผล การปฏิบัติงาน และการประมวลผลงาน งานพัฒนาอาคาร-สถานที่ โรงซ่อม ศูนย์ เครื่องจักรกลงานคลังพัสดุ และสำรองอะไหล่ เครื่องจักรกล งานไบเบ็กอะไหล่ ไบจ้าง ซ่อม และประสานการจัดซื้ออะไหล่และงานจ้างซ่อม ความคุมการตัดยอดเงินค่าซ่อม

ค่าวัสดุเครื่องจักรกล งานจัดทำบัญชีเบิกจ่าย น้ำมันเชื้อเพลิง-หล่อลื่น งานอื่นที่ได้รับ มอบหมาย งานโรงซ่อม งานปรับแผนการซ่อม กับเหตุการณ์จริง งานดำเนินการซ่อมที่เกิน จัดความสามารถ การซ่อมเครื่องจักรกลในสนาม และงานซ่อมตามแผนซ่อมปรับปรุงสภาพ เครื่องจักรกล งานผลิตชิ้นส่วน งานประกอบและติดตั้งเครื่องจักรกล งานตรวจสอบ และ ทดสอบคุณภาพ เครื่องจักรก่อนและหลังการซ่อม งานเชื่อมโลหะ เคาะพ่นสี งานติดตั้ง และซ่อมระบบไฟฟ้าในเครื่องจักรกล งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกลทั้งหมดของกองช่างตาม ชั่วโมง-กิโลเมตร

งานซ่อมเครื่องจักรกลที่ใช้งานในสนาม งานบำรุงรักษาและซ่อมเครื่องจักรกลสนาม งานจัดชุดเครื่องจักรกลและเจ้าหน้าที่สนับสนุน โครงการก่อสร้างตามโครงการก่อสร้างตามโครงการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานให้ความช่วยเหลือเครื่องจักรกล-เครื่องสูบน้ำ แก่ราษฎรและหน่วยงานที่ร้องขอ งานวิเคราะห์ ประเมินผลการปฏิบัติงานภาคสนาม งานประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานและโครงการภาคสนาม งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2.5.4 ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบงาน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการประสานงานข้อมูลสภาพภูมิประเทศสิ่งก่อสร้างที่อาจเป็นสาเหตุเกิดสาธารณภัย ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการด้านวิศวกรรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดทำแผนจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางแผนและบริหารเครื่องจักรกล งานซ่อมบำรุงและควบคุมการปฏิบัติการเครื่องจักรกล/ยานพาหนะเครื่องมือ อุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามผู้บังคับบัญชามอบหมาย งานพัฒนาแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลสำรวจ เพื่อนำมาออกแบบ ศึกษา วิเคราะห์ความเป็นไปได้ โครงการแหล่งน้ำทุกโครงการ วางแผนโครงการแหล่งน้ำเข้าโครงการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง จัดทำแผนโครงการแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ดำเนินการ ออกแบบโครงการก่อสร้าง ประปาหมู่บ้าน ตรวจสอบข้อมูลการอนุญาตเจาะบ่อนบาดาล งานป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ ประสานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการพัฒนาลุ่มน้ำ วางแผนและควบคุม โครงการก่อสร้าง แหล่งน้ำ ขุดลอกคูคลอง ควบคุมงานก่อสร้าง โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ และบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย งานธุรการกองช่าง งานธุรการ จัดทำทะเบียน ควบคุมการเบิกจ่าย งบประมาณ โอนงบประมาณแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

งานสารบรรณ รับ-ส่ง ลงทะเบียนเอกสาร ปิดประกาศ จัดทำคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสารทางราชการ จัดเก็บเอกสารและทำลายเอกสารทางราชการ งานจัดทำฎีกาเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนรายเดือน เงินสวัสดิการข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง งานเบิกจ่ายวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน งานเสนอแฟ้มหนังสือ และลงทะเบียนส่งเอกสาร งานจัดทำเอกสาร บันทึกข้อมูล ประมวลผลการทำงาน งานข้อมูลข่าวสารทั่วไป และสารสนเทศ งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

2.6 กองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ดังนี้

2.6.1 ฝ่ายบริหารการศึกษา รับผิดชอบงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การควบคุมดูแลและสนับสนุนการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำรงเด็กที่มีอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับให้เข้าเรียนตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ สนับสนุนส่งเสริมงานกิจการนักเรียนของสถานศึกษา จัดทำรายงานการศึกษาและสถิติข้อมูลต่างๆ งานแผนและวิชาการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดระบบการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาเทคโนโลยี นวัตกรรม และเครือข่ายวิชาการเพื่อการศึกษา งานศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน งานนิเทศและประกันคุณภาพการศึกษา นิเทศการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัย ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัด ประสานการประเมินตามระบบประกันคุณภาพการศึกษา วิเคราะห์และพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานทางการศึกษา งานการศึกษาพิเศษ (กรณีที่ย้ายโอนศูนย์/โรงเรียนการศึกษาพิเศษ) ส่งเสริมการจัดการศึกษาพิเศษเรียนร่วมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สนับสนุนการคัดแยกเด็กที่มีความต้องการพิเศษในสถานศึกษาในสังกัด ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนาการจัดการศึกษาแก่เด็กที่มีความต้องการพิเศษและเด็กที่มีความสามารถพิเศษสนับสนุนศูนย์/โรงเรียนการศึกษาพิเศษที่รับถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ

2.6.2 ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม รับผิดชอบงานศึกษา

นอกระบบและส่งเสริมอาชีพ ประสานการจัดการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญและอาชีพ ส่งเสริมการจัดศูนย์การเรียนชุมชน เพื่อพัฒนาการเรียนรู้และส่งเสริมการจัดการศึกษาตามอัธยาศัยแก่ประชาชน ส่งเสริมการจัดห้องสมุด ที่อ่านหนังสือพิมพ์ หรือศูนย์เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลแก่ประชาชน การจัดกิจกรรมกลุ่มสนใจเพื่อให้เยาวชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว งานกิจกรรมพัฒนาเด็กและเยาวชน จัดตั้งศูนย์เยาวชน สนามกีฬา หรือลานกีฬาเพื่อเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมของเด็กและเยาวชน จัด/สนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ แก่เด็กและเยาวชน จัดชมรมหรือกลุ่มกีฬา ตลอดจนกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้พัฒนาทักษะและหลีกเลี่ยงยาเสพติด งานประเพณี ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จัดกิจกรรมทางศาสนา และกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรม ศีลธรรม จัดงานประเพณีและส่งเสริมการอนุรักษ์ประเพณี และศิลปวัฒนธรรม ตลอดจน

ภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดกิจกรรมส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและประชาสัมพันธ์ให้แพร่หลาย รวบรวมข้อมูลศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์ และศึกษาค้นคว้า งานห้องสมุดประชาชน บริหารจัดการห้องสมุดประชาชนอำเภอ/จังหวัด ซึ่งถ่ายโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้บริการความรู้หลากหลายสาขาแก่ประชาชน ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย ถ่ายทอดความรู้ และบริการเอกสารสิ่งพิมพ์เพื่อประโยชน์ของประชาชน งานบริหารงานทั่วไป บริหารงานธุรการ บริหารจัดการ บำรุงรักษาอาคารสถานที่ และยานพาหนะ บริหารงานบุคคลและจัดทำทะเบียนประวัติบุคลากร บริหารและควบคุมงบประมาณและจัดทำบัญชีถือจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เบิกจ่ายเงินและจัดทำบัญชีทะเบียนพัสดุ ศึกษาและออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.7 หน่วยตรวจสอบภายใน ประกอบด้วย ดังนี้

งานตรวจสอบภายใน รับผิดชอบงานตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล และตัวเลขต่าง ๆ ด้วยเทคนิคและวิธีการ ตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป ปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในและความสำคัญของเรื่องที่ตรวจสอบ รวมทั้งวิเคราะห์และประเมินผลการบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยงานรับตรวจ ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบการดูแลรักษาทรัพย์สิน และความสิ้นเปลืองการใช้ทรัพยากรทุกประเภทว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ประเมินผลการปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะเพื่อป้องกันปราบปรามมิให้เกิดความเสียหาย หรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ของทางราชการ ติดตามผลการตรวจสอบ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยงานรับตรวจถูกต้องตามที่ผู้ตรวจสอบภายในเสนอแนะ ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ เสนอผลการตรวจสอบ ข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ ที่ตรวจพบ รวมทั้งหารือเพื่อขอรับความเห็นและข้อเสนอแนะ วิธีการหรือ มาตรการในการปรับปรุงแก้ไขร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบของส่วนราชการบรรลุเป้าหมายและเป็นไปอย่าง มีประสิทธิภาพ งานสอนวิชาการบัญชีแก่ประชาชนให้มี

ความรู้ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี และมาตรฐานการบัญชี โดยประสานกับฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน ตามที่ได้รับมอบหมายจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกเหนือจากแผนการตรวจสอบประจำปี

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้ามาแพร่หลายในประเทศไทย ได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ เช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 ให้ใช้ คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลธรรมาภิบาล ให้ความหมายไปในทางบริหารราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์กรรมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง

ธรรมาภิบาล ในภาคราชการเกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยในปี พ.ศ.2540 ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ ~~การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบ~~ ของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคมตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศพ้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้อย่างยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤติ

เศรษฐกิจ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าว มาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2542 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ดังนี้

1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ

1.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

1.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริตใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

1.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

1.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

1.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

1.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการแต่ยังขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการ และข้าราชการที่จะดำเนินการ ไปสู่เป้าหมายหลัก โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้ รวมทั้งเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นเพื่อให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

พระราชกฤษฎีกานี้เป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1 มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เป็นการบริหารราชการโดยยึด

ประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

2.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ เป็นการบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ โดยการดำเนินภารกิจของรัฐนั้น จะต้องมีการเปรียบเทียบปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกัน เพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

2.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม ให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ให้บริการ จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น

2.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนการทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการต้องจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือ โครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณาขุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม

2.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ให้ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

2.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเองโดยมีการตรวจสอบ ติดตามวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ และรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานที่เหมือนกัน ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

พิชิต ตีหะปัญญา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ของบุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับ ค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย 3 อันดับแรก ได้แก่ ด้านลักษณะของงานที่ทำ ด้านความมั่นคง ในการปฏิบัติงาน ด้านสถานที่ทำงานและการจัดการ และมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปาน กลาง จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล

ชูรัตน์ พิมพ์เคลม (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการใช้ทรัพยากรการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย พบว่า ปัญหาการใช้ทรัพยากรการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านบุคลากร รองลงมาคือ ด้านวัสดุและอุปกรณ์ ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการ

มนตรี หมวกไสว (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย พบว่า การ ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปาน กลาง คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการปราบปรามยาเสพติด ด้านการบริหารและ พัฒนาบุคลากร ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการศึกษาและการ ท้องเที่ยว ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้านการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ประเมิน ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าด้านปัจจัย (Inputs) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่จำนวน 38 แห่ง (ร้อยละ 50.66) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำลักษณะของประชาชน องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ จำนวน 58 แห่ง (ร้อยละ 77.33) มีประชาชนที่ให้

ความสนใจต่อการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ด้านกระบวนการ (Processes) ความพึงพอใจของประชาชนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 71 แห่ง (ร้อยละ 94.67) ความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งมีประสิทธิภาพการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง

ชาอุทธี ชัยพิสุทธิสกุล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง เปรียบเทียบ ความแตกต่างความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคามที่มีเพศ อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส รายได้และระยะเวลา การปฏิบัติงานต่างกัน พบว่า ระดับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และแต่ละองค์ประกอบ ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีอายุ และระยะเวลาการปฏิบัติงาน ต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน ส่วนข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมหาสารคามที่มีเพศ รายได้ วุฒิการศึกษาและสถานภาพการสมรสต่างกัน มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยรวม และในแต่ละองค์ประกอบไม่แตกต่างกัน

ศิริพงษ์ มุขศรี (2540 : 157 – 160) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ในจังหวัดสกลนคร พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการดำเนินงาน ดังนี้

1. ปัญหาทั่วไป การดำเนินงานค่อนข้างยุ่งยาก ชับซ้อนประกอบกับการขาดคู่มือ การปฏิบัติงาน การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

2. ปัญหาการดำเนินงานแต่ละด้าน

2.1 ปัญหาด้านการบริหารสำนักงาน ได้แก่ ไม่มีอาคารที่ทำการถาวร วัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

2.2 ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนา ได้แก่ การไม่เข้าใจในการวางแผนพัฒนา ของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร ปัญหาของข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและล่าช้า

2.3 ปัญหาด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สมาชิกสภาไม่ เข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของการประชุม เป็นต้น

2.4 ปัญหาด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ปัญหาที่พบ คือ การขาดความรู้ในด้านการจัดทำข้อบังคับและขาดผู้ประสานงานในการจัดทำข้อบังคับ

2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้นว่า ผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ขาดแคลนบุคลากร ความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนตำบล

2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ลักษณะปัญหาที่พบ คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีจำนวนน้อยและงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ตรงตามกำหนดเวลา

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY