

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้นำชุมชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลตำบลนาแซง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเทศบาล
3. แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล
4. แนวคิดความคิดเห็น
5. บริบทของเทศบาลตำบลนาแซง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกระจายอำนาจ

1. วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจ

วิวัฒนาการในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ประการหนึ่งได้แก่ "การกระจายอำนาจ" (Decentralization) ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปแบบการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำเสนอความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมายการปกครองท้องถิ่น (Local government) โดยทั่วไปนั้นถือได้ว่าเป็นรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลกลางได้โอนอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่น ได้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยอิสระภายใต้บทบัญญัติ

ของกฎหมายซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือในประเทศที่กำลังพัฒนาแล้วแต่ให้ความสำคัญ และให้มีการปกครองท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นยังถือได้ว่ามีส่วนช่วยให้การพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพราะจะเป็นสถาบันระดับล่างที่ฝึกฝนให้ประชาชนให้เรียนรู้และเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง และวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้น โดยทั่วไปหลักการในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือเรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมให้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union or federal state) มักใช้หลักสำคัญอยู่สองหลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครองแต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นต่างก็นิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) (ประยูร กาญจนกุล. 2523 : 25-28)

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ดังนี้

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งได้นำเอาหลักการรวมอำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญอันได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

1.1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญ อันได้แก่ จังหวัดและอำเภอ

1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญอันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา)

2. ความหมาย

ในเรื่องการกระจายอำนาจได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหมายไว้ดังนี้

ลิขิต ชีรเวทิน (2535 : 3) ได้ให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้าง

ส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่นการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2.2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2535 : 60-61) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้ได้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

3. รูปแบบการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

3.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

3.2 การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง โอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุ กระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

4. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

4.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

4.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง

4.3 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆตามที่รับอนุญาตเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

5.1 ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่า

5.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

5.3 เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

6. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวมผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณเพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

ข้อแตกต่างลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ที่ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่

รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการ อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบ ให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหากแยกออกจากส่วนกลาง

7. ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่น

การดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตาม ลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่ การจัดการบริหาร ประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่งๆ ชุมชนก็มีปัญหาต่างๆ มากมายแตกต่างกันยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดู และแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพการเปิด โอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการ ปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์ สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ (โกวิทย์ พวงงาม 2542 : 14)

7.1 แบ่งเบาภาระของรัฐบาล

7.2 ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

7.3 ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

7.4 เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ

7.5 เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจาก ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

จากข้างต้นทั้งหมดที่กล่าวมานี้ผู้ศึกษาทำความเข้าใจได้ว่า

ข้อ 1 การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบ อันสำคัญยิ่งของสังคมประชาธิปไตย

ข้อ 2 สารสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวคือ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

8. การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (2540 : 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540 : 95) 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of power) และการบริหารราชการส่วน

ท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการ และการอำนวยความสะดวกได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านต่างๆสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงทั่วถึง และรวดเร็ว และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยการแบ่งภารกิจจากประสบการณ์ต่างประเทศ

ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบ “รัฐเดี่ยว” เช่น ประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สวีเดน และอิตาลี เป็นต้น โดยประเทศต่างๆ เหล่านี้แม้ว่าจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นแบ่งระดับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) จังหวัด (Prefecture) และ เทศบาล (Local government) ประเทศสวีเดนมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (Central level) การบริหารเขต (Counties) และ เทศบาล (Municipalities) ประเทศอิตาลี มีการบริหารราชการของประเทศ นอกเขตเมืองหลวงจะมีการจัดการบริหารราชการออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ภาค (Region) จังหวัด (Province) และเทศบาล (Commune) และประเทศฝรั่งเศสก็เช่นกันที่มีการแบ่งระดับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็น 3 ระดับ อันประกอบด้วย ภาค (Region) เทศบาล (Commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่บริหารราชการส่วนต่าง ๆ แล้วจะพบว่า การแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะและอำนาจการของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศสวีเดน และประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความชัดเจน โดยระบุว่า การบริหารราชการแต่ละระดับมีบทบาทอำนาจในการดำเนินการประเภทใด และอย่างไร เช่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในเชิงของอำนาจหน้าที่ มีภารกิจและอำนาจในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยรวมไปถึงการดำเนินการ

รับผิดชอบด้านโรงพยาบาล การประกันสังคม การศึกษา และการสาธารณสุขปโลกขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น และนอกจากนี้ภายใต้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (โครงสร้างชั้นบน) และเทศบาล (โครงสร้างชั้นล่าง) โดยที่โครงสร้างชั้นบนอันได้แก่จังหวัดจะรับผิดชอบงานและภารกิจที่มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ ต้องการความเป็นแบบแผนเดียวกัน และจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีที่ยุ่งยากซับซ้อนในขณะที่โครงสร้างชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโดยตรงในบริการสาธารณะต่างๆ เช่น โรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ตอนต้น การจัดทำทะเบียนราษฎร การดับเพลิง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และระบบการประปา เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของของราชการระดับต่างๆของประเทศสวีเดนแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมีความเป็นอิสระมีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในขณะเดียวกันราชการส่วนกลางต่าง ๆ ก็เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก เพราะหลักการปกครองของประเทศได้กำหนดเอาไว้ให้การบริหารราชการส่วนกลางมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากพยายามที่จะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการระดับต่างๆ โดยแยกเป็นรายกิจกรรมแล้วจะเห็นว่าในหลายกิจกรรมมีหน่วยงานราชการในหลายระดับ เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง และโดยหลักแล้วราชการในส่วนกลางจะต้องรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ ตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม การศึกษาวิจัยขั้นสูง ถนนหลัก การรถไฟ เป็นต้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นก็จะรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรองๆลงมา โดยที่ภารกิจต่างๆที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภารกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 2) ภารกิจพิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ

ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ ได้แก่เทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลาง ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้อย่างชัดเจน อาทิ การฝึกอบรมวิชาชีพได้มีการแบ่งภารกิจระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ หรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาค ประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจการการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ 2 ภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ

คนไม่มีสัญชาติ คนอพยพเข้าเมืองรวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม และภารกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเป็นอำนาจหน้าที่ที่ซับซ้อนมากที่สุดเพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาค และรัฐบาลกลางต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องนี้ คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัยมักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเทศบาล จังหวัด หรือภาคก็ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นอาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองระดับต่างๆ ในประเทศอิตาลีมีความยุ่งยากและซับซ้อน เนื่องจาก “การหน้าที่ต่างๆ ส่วนดำเนินการ โดยองค์กรต่างระดับกันในห้วงเวลาเดียวกัน และพื้นที่เดียวกัน โดยมีการแข่งขันกันทำงานซ้ำซ้อนกัน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านเครือข่ายของโครงสร้างทางนโยบาย และการปฏิบัติงานที่แบ่งออกเป็นหลายชั้น และหลายประเภท อาทิ ภารกิจด้านการวางผังเมือง การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จะแบ่งกันให้บริการทั้งในระดับเทศบาล จังหวัด และภาค กล่าวคือเทศบาลจะรับผิดชอบดูแลการวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง และดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมลพิษต่างๆ ดูแลบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง การก่อสร้างชุมชน และการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดินทั้งในส่วนในพื้นที่สาธารณะและพื้นที่เอกชน จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการและการประสานแผนต่าง ๆ โดยจะเป็นผู้ใช้ความชำนาญ และปรับใช้กฎหมายในการกำกับทิศทางการพัฒนาเมือง การเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่ดิน การพัฒนาเมือง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ หน้าที่เฉพาะซึ่งเป็นของจังหวัด ได้แก่ การดูแลและการบำรุงรักษาดิน ทรัพยากรน้ำ การควบคุมมลพิษทางเสียง การดูแลสัตว์และพืชจำเพาะที่หายาก และภาคจะเป็นผู้กำกับกับการวางผังเมืองเป็นการทั่วไปทำหน้าที่ควบคุมและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามแผนงานต่างๆ ที่ได้วางไว้ และภารกิจด้านการเคหะหรือที่อยู่อาศัยเป็นหน้าที่ของเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ หมายรวมถึงระดับตั้งแต่การควบคุมดูแลการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อการสาธารณสุข ประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารแผ่นดินแต่ละระดับไม่ชัดเจน และมีความซ้ำซ้อนกันแต่ในการดำเนินการกิจบางประการก็ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ เช่น ภารกิจด้านการสร้างทางและถนนในเขตเทศบาลจะรับผิดชอบโดยเทศบาล ส่วนจังหวัดจะดูแลและรับผิดชอบถนนที่เชื่อมต่อระหว่างเทศบาล ทั้งนี้ภาคจะดูแลเครือข่ายและโครงสร้างถนน และนอกจากนี้

ภารกิจด้านการขนส่งมีการแบ่งภารกิจหน้าที่กัน 3 ระดับ กล่าวคือ การขนส่งในเขตเมือง รถโรงเรียน การจัดการจราจร การดูแลกิจการรถแท็กซี่จะเป็นหน้าที่ของเทศบาล จังหวัดจะดูแลการขนส่งมวลชนที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่ภาคจะทำหน้าที่ดูแลสถานที่ การกำหนด ทิศทาง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เป็นต้น

9. หลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

ดังกล่าวไปแล้วข้างต้นถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ทั้ง 4 ประเทศซึ่งมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่นพบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

9.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

9.1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการรัฐก็ต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

9.1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

9.2 ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงเป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆหลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนักจึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

9.3 หลักการรับผิดชอบในการจัดบริการ กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นๆสนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุดอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆแต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

9.4 หลักความสามารถของท้องถิ่น เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆก็ตามเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆหรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

9.5 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการดังต่อไปนี้ประกอบกันมากที่สุด

9.5.1 เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุดมีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผนจัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

9.5.2 เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้นๆได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดก็ตามที่เมื่ออำนาจให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เมื่ออำนาจให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of

management efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการกำหนดหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) มาพิจารณา ร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไป ในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบล หรือหลายๆอำเภอประกอบกันซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสม คือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุด โดยหน่วยงานทั้ง 2 อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถ แบ่ง ได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทาน หลวง การขุดเจาะน้ำมัน เชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ ประเมินผล เป็นต้น

ประเภทที่ 2 บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลบซับซ้อน เป็นกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้จัดทำจึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก เช่น การให้มี

สุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลขยายภาคในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนน หนทาง เป็นต้น

10. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐเป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

10.1 เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

10.2 เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าคงได้กล่าวไปแล้วจึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐได้เป็น 4 ประเภทคือ

10.2.1 หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

10.2.2 หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

10.2.3 หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

10.2.4 หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะคือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ และเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นคงได้กล่าวไปแล้วจึงพอจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ได้เป็น เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่น โดยตรง และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์กรร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลเนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษาความต้องการบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษา เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ไปด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

11. หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้นพบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสำคัญซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ ได้แก่

11.1 หลักผลประโยชน์มหาชนของรัฐ (Public interest) โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภท หรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแล รับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ

11.1.1 การกิจด้านการป้องกันประเทศ เช่น กิจการทหาร เป็นต้น

11.1.2 ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เช่น กิจการตำรวจ เป็นต้น

11.1.3 การกิจด้านการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ

11.1.4 การกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการทางการทูต เป็นต้น การกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไปส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ และทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นต่ำ เป็นต้น

11.2 หลักความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในสังคม จะมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดจะต้องพิจารณาหลักสำคัญซึ่งได้แก่ ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง เช่น โอนไปให้องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมากมากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่นก็ควรส่งมอบภารกิจนั้นๆ ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นต้น

11.3 ความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) หลักความสามารถของ

ท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดก็ตามไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้นๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถ

ให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะเพื่อให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้นๆจะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาพในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทิศทางในอนาคต โครงสร้างต่างๆหรือการจัดองค์กรต่างๆของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ และภารกิจใหม่ไปด้วยแต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้นจะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ซึ่งอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปที่จะไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้น โครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็นที่ถือว่าเป็นงานหลัก หรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ เช่น งานท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง อาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศขึ้นอยู่กับความต้องการ หรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จึงเป็นเรื่องการสร้างความพร้อมการเตรียมความพร้อมและการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ เป็นต้น

11.4 หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัดขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะเมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานราชการแล้วนั้นต้องคำนึงและพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหนหากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้นมากๆแนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่นไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่นๆกิจกรรมบางอย่างหรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือจะมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้นเพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้นในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะกล่าวคือ

เมื่อราชการส่วนกลาง หรือบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะ บางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการสิ่งสำคัญที่เป็น หลักการทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มี คุณภาพไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ ฉะนั้นหลักประกันด้านคุณภาพการ จัดบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้หลักเกณฑ์ มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังมี ความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้น อย่างไร

ดังกล่าวแล้วข้างต้นถึงหลักการในการจัดแบ่งกิจกรรมการบริการสาธารณะ และ เมื่อแผนปฏิบัติการการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้จะเห็นว่ามีคามจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่ง ซึ่งราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอน หรือมอบหมายให้ดำเนินการถ้า พิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พบว่าการ กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง อาทิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 ได้แก่

- (1) ตราข้อบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการ จัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(7) คຸ້ມครอง คູແລ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนอกจากนี้ยังมีการกำหนด ว่ามีกิจกรรมบางอย่างซึ่งได้มีการกำหนดว่าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้ อบจ. ร่วม ดำเนินการ หรือให้ อบจ. จัดทำ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) อาทิ

(9.1) จัดให้น้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

(9.2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(9.3) บำบัดน้ำเสีย

(9.4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(9.5) วางผังเมือง เป็นต้น

และนอกจากนี้ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ยังได้กำหนดว่าเทศบาลแต่ละ ประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างโดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และยังสามารถกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อ กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้างๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละ ท้องถิ่น ได้รับการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมความสามารถ และ แผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆจะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

12.ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

12.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

12.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

12.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

12.4 ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

12.5 ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

12.6 ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ดังนี้

13. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีเนื้อหาของงานเกี่ยวกับ

13.1 การคมนาคมและการขนส่ง

13.1.1 ทางบก อาทิ การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่

13.1.2 ทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ

13.2 สาธารณูปโภค

แหล่งน้ำ / ระบบประปาชนบท อาทิ การดูแล รักษา พัฒนา ซ่อมบำรุง แหล่งน้ำ และระบบประปาชนบท

13.3 สาธารณูปการ

13.3.1 การจัดให้มีตลาด อาทิ การจัดให้มีและการควบคุมตลาด

13.3.2 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

13.3.3 การผังเมือง อาทิ การจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด และการวางและปรับปรุงผังเมืองรวม

13.3.4 การควบคุมอาคาร อาทิ การควบคุมอาคาร และการเปรียบเทียบ ปรึกษาคติความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

จากงานทั้งหมดที่อยู่ภายใต้กรอบงานด้านโครงสร้างพื้นฐานข้างต้นพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

14. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

14.1 การส่งเสริมอาชีพ อาทิ การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพต่าง ๆ

14.2 งานสวัสดิการสังคม

การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส อาทิ งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

14.3 นันทนาการ

14.3.1 การส่งเสริมการศึกษา อาทิ การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การก่อสร้าง บำรุงรักษาสนามกีฬา

14.3.2 การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ อาทิ การบริหารจัดการดูแลบำรุง รักษาสวนสาธารณะ

14.4 การศึกษา

14.4.1 การจัดการศึกษาในระบบ อาทิ การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาสงเคราะห์

14.4.2 การศึกษานอกระบบ อาทิ การบริการการศึกษานอกโรงเรียน ระดับอำเภอและการจัดการศึกษาระดับเขต งานห้องสมุดประชาชน

14.5 การสาธารณสุข

14.5.1 การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล อาทิ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัยบนพื้นที่สูง

14.5.2 การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ อาทิ การควบคุมโรคติดต่อ งานสนับสนุนเงินอุดหนุนในการสงเคราะห์ผู้ป่วยโรคเรื้อน ค่าสังคมสงเคราะห์และค่าฉลากปนกิจ

14.5.3 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย อาทิ การแก้ไขปัญหามุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 102 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 27 กรม ใน 7 กระทรวง

15. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

15.1 การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน อาทิ งานตรวจมาตรา ชั่ง ตวง วัด และการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค

15.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

15.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อาทิ การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

15.4 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง

16. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

16.1 การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

16.2 การพัฒนาเทคโนโลยี อาทิ การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

16.3 การส่งเสริมการลงทุน อาทิ งานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

16.4 การพาณิชยกรรม อาทิ งานทะเบียนพาณิชย์

16.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม อาทิ การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

16.6 การท่องเที่ยว อาทิ การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

พบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 88 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 16 กรม ใน 7 กระทรวง

17. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

17.1 การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น

17.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ อาทิ การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

17.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณะประโยชน์ งานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 18 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 9 กรม ใน 4 กระทรวง

18. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

18.1 การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ อาทิ การบำรุงรักษาโบราณสถาน

18.2 การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

สรุปแล้วจะพบว่างานที่จะมีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจจำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง

19. บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

เมื่อจะต้องมีการปรับเปลี่ยนถ่ายโอนงานการบริการสาธารณะจากราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางให้กับท้องถิ่นดังนั้นบทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางในอนาคตพบว่าภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในฐานะผู้ปฏิบัติซึ่งหมายถึงภูมิภาคยังคงปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติงาน ดำเนินการบางอย่างในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง และภารกิจที่ภูมิภาคจะต้องดำเนินการเมื่อมีการถ่ายโอน หรือการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการดำเนินการบริการสาธารณะในกรณีนี้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรจะมีบทบาท ดังต่อไปนี้ (วุฒิสาร ตันไชย. 2544 : 39)

20. การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ

เป็นการดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการโดยการหาความรู้เทคนิควิธีการพัฒนาและดำเนินการใหม่ ๆ และถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know - how) การวิจัยและพัฒนา (Research & development) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

21. งานอำนวยการ

งานอำนวยการ เช่น ระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียนรถ การจดทะเบียนสัตว์ เป็นต้น ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้วแต่ระบบอำนวยการใหญ่ต้องมีศูนย์กลางต้องมีจุดรวมที่จะบริหารและเห็นภาพรวม และเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการมองเห็นภาพเหล่านี้ เพราะฉะนั้นลักษณะของการอำนวยการที่จะมีฐานข้อมูลเห็นภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่องแต่ละด้านก็ยังมี ความจำเป็นอยู่

22. งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องการจากสร้างความรู้ความเข้าใจแก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ จะทำให้เกิดการเคลื่อนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับผลประโยชน์ในท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ประชาชน

23. งานกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น

ในการกำกับดูแลตรวจสอบเป็นการตรวจสอบในเชิงมาตรฐานซึ่งจะต้องมีมาตรฐานกลาง อันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่มีความจำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ได้อย่างน้อยให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน ดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรัฐได้ และการกำกับดูแล ตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่งเป็นการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

24. การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น

ระบบการสนับสนุนเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้รับบริการ หรือประชาชนว่าจะได้รับบริการที่ดี

25. การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น

การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่นเป็นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มแข็งในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

26. รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะในอนาคต

ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา 30 กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลภารกิจทั้งหมดนี้ต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544 - 2547) และอาจให้แตกต่างกันได้แต่ไม่เกิน 10 ปี (พ.ศ. 2553) ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่าจะมีภารกิจในหลายรูปแบบที่รัฐถ่ายโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่

1.1 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือ เทศบาล เมื่อรับ โอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง

1.2 การกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้นภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน

1.3 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการมอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน เช่น การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินการกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ เป็นต้น

3. การกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้วแต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด เป็นต้น

ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทยซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่นเชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องนับตั้งแต่รัฐบาล ส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

แนวคิดเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

1. ความเป็นมา

พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล

พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมาย ดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มีการใช้กฎหมาย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน (2541) ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2543 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2552 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2552 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2. หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

2.1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่

2.1.1 จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2.1.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

2.1.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

2.2 จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

2.2.1 เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3) ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทย

พิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผล และความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2.3 เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.3.1 ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.3.2 ส่วนท้องที่ที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด

ไว้

3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

2.4 เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.4.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป

2.4.2 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้

2.4.3 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาล จะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานเทศบาล

3.1 สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี (ปัจจุบันมีการแก้ไขให้อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี) ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้

3.1.1	สภาเทศบาลตำบล	มีสมาชิกทั้งหมด	12	คน
3.1.2	สภาเทศบาลเมือง	มีสมาชิกทั้งหมด	18	คน
3.1.3	สภาเทศบาลนคร	มีสมาชิกทั้งหมด	24	คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งโดยให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่การเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิก
ด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภา มีหน้าที่ดำเนิน
กิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาลควบคุมบังคับ
บัญชารักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

3.2 คณะเทศมนตรี ฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี
ซึ่งอำนาจในการบริหารงานอยู่ที่ คณะเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภา
เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี
อีก 2-4 คน ตามฐานะเทศบาล คือ

3.2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน
ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

3.2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวม
นายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จาก
การจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

3.3 พนักงานเทศบาล พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่
ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ
ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและ
ให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานการทะเบียน การสาธารณสุข โภค
การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิด
กับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและ
ภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงาน
เทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

4. โฉมหน้าเทศบาลในยุค 2000

4.1 โครงสร้างเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดโครงสร้าง
เทศบาลให้มีองค์ประกอบ ดังนี้

4.1.1 โครงสร้างให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ภายหลังจากที่สมาชิกสภาเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองครบตามวาระ หรือมีเหตุต้องยุบสภาไป

4.1.2 เทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกกว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง

จึงกล่าวได้ว่า เทศบาลใดจะใช้โครงสร้างแบบคณะเทศมนตรี ก็จะมีโครงสร้างดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่หากเทศบาลใดใช้โครงสร้างแบบนี้ นายกเทศมนตรีก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และคณะผู้บริหารจะประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรีตามจำนวน ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

และกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงทุกแห่งหรือจะใช้โครงสร้างแบบให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยการลงประชามติ

การลงประชามติดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้จัดให้มีการลงประชามติ ทั้งนี้ การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องดำเนินการภายใน 360 วัน ก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ขณะนั้น และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลนั้น ได้เพียงครั้งเดียว

4.2 อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

4.2.1 กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

4.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

4.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

4.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

4.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

4.3 อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ปกติสภาเทศบาลจะทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

4.3.1 อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อดัวยบทกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่าคณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร

ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

4.3.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

1) การตั้งกระทู้ถามสมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

2) การเปิดอภิปรายกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติดูเลินเล่อแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

3) การอนุมัติงบประมาณประจำปีก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

4.4 อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

กล่าวโดยสรุป คือ อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยสภาเทศบาล จะเสนอการเห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันมีการจัดกลุ่ม ในลักษณะพรรคการเมืองขึ้น ดังนั้นกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจะมีโอกาสสูง ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี)

4.5 อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่ สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.5.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มี คณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการใน คณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

4.5.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิก สภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

4.6 อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

4.6.1 คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารงาน โดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้
- 2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ โดยเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมี อำนาจที่จะเรียกผู้กระทำความผิดและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาได้ด้วย
- 3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการ

ปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาลตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดไว้ โดยกฎกระทรวง

เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการระหว่างนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีไว้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ. 2526 : 55)

4.6.2 นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกรวินิจฉัยสั่งการและบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องเกี่ยวกับสภาพเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงไทยแล้วแต่กรณี
- 3) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
- 4) เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอยู่แล้ว
- 5) เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนงานหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 6) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควร ได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
- 7) เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
- 8) เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นสมควรเสนอเพื่อทราบ

4.6.3 เทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
- 3) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่ หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทน และจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

4.7 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดกล่าวคือ

4.7.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ สรุปลงแบบหน้าที่ตามฐานะของเทศบาล ไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	ตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	2.กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5.ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
7.หน้าที่อื่นๆซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

4.7.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

ตารางที่ 2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา 2.ให้มีโรงพยาบาล 3.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 4.ให้มีสุสาน และฌาปน สถาน 5.บำรุงและส่งเสริมการทำ มาหากินของราษฎร 6.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำ การพิทักษ์และรักษาคน เจ็บไข้ 7.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8.ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ 9.เทศพาณิชย์	1.ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2.ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3.บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน ของราษฎร 4.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดาและเด็ก 5.ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6.ให้มีการสาธารณสุข 7.จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการ สาธารณสุข 8.จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9.ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการ กีฬาและพลศึกษา 10.ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อน ใจ 11.ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและ รักษาความสะอาดเรียบร้อยของ ท้องถิ่น 12.เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกัน กับเทศบาลเมืองตาม ข้อ 1-12

ตารางที่ 2 : อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

4.7.3 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้แล้วยังมีกฎหมายเฉพาะอื่นๆ กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแก่การเล่นมหรสพ พุทธศักราช 2464
- 2) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการใช้อุจจาระทำปุ๋ย พ.ศ. 2490
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 6) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- 7) พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2498
- 8) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าและจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2502
- 10) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 11) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 12) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 13) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- 14) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- 15) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4.8 การบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงาน ประกอบด้วย คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญในการวางแผนดำเนินงาน ก็คือคณะเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบในด้านการวาง “นโยบาย” นั้นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการ

ค้ำนนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลหรือคล้ายกับปลัดกระทรวง

สำหรับสภาเทศบาล จะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาล หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในการวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การให้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี

4.9 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้วย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.9.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2543 หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 280-290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเป็นกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องกำกับดูแล ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลท้องถิ่น โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการกำกับ ดูแลท้องถิ่น ทั้งนี้การกำกับดูแล จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังนี้

1. การกระทำเท่าที่จำเป็น
2. กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ
3. ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม
4. จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

4.9.2 วิธีการในการกำกับดูแล

1) การกำกับดูแลโดยตรง

1.1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น

1.1.1) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติภารกิจฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือ ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีได้ไม่เกิน 30 วัน แล้วรีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 48)

1.1.2) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติภารกิจฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 73 ประกอบมาตรา 48 ปัญจวิสติ 48 ปัญจทศ และ 48 โสฬส)

1.1.3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาล หากเห็นว่า เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็น (มาตรา 74)

1.2) การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำที่สำคัญๆ ของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น

1.2.1) การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การ
อนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ

1.2.1.1 ร่างเทศบัญญัติ (ร่างเทศบัญญัติทั่วไปและร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62)

1.2.1.2 การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง
ที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 มอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา
อนุมัติแทน (มาตรา 57 ทวิ)

1.2.1.3 การจัดตั้งหรือยุบเลิกสหการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
(มาตรา 58)

1.2.1.4 การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคล
ต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 66) ซึ่งปัจจุบัน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 มอบ
อำนาจดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแทน

1.2.1.5 การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนต้องได้รับ
อนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 67 ทวิ)

1.3) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดใน
กรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า คณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี
รองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล
หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง
แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่
จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรี เทศมนตรี นายกเทศมนตรี รอง
นายกเทศมนตรี ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน
15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (มาตรา 72
ประกอบมาตรา 48 ปัญญัติ)

4.9.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการ โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

1.1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอ โครงการผ่านกรมการปกครองให้สำนักงบประมาณพิจารณาถึงลักษณะความเหมาะสมของ โครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

1.2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ

1.3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงบประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงบประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

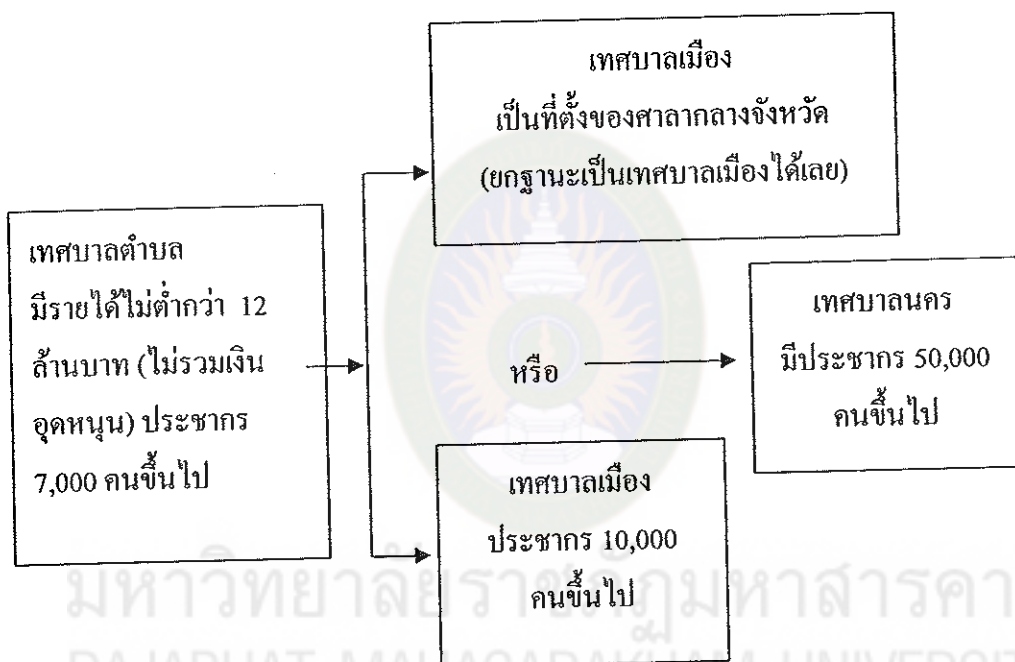
2.1.4 การเบิกจ่ายเงินจะกระทำ ได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

1.5) การกั้นเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง
แม้ในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2.2 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

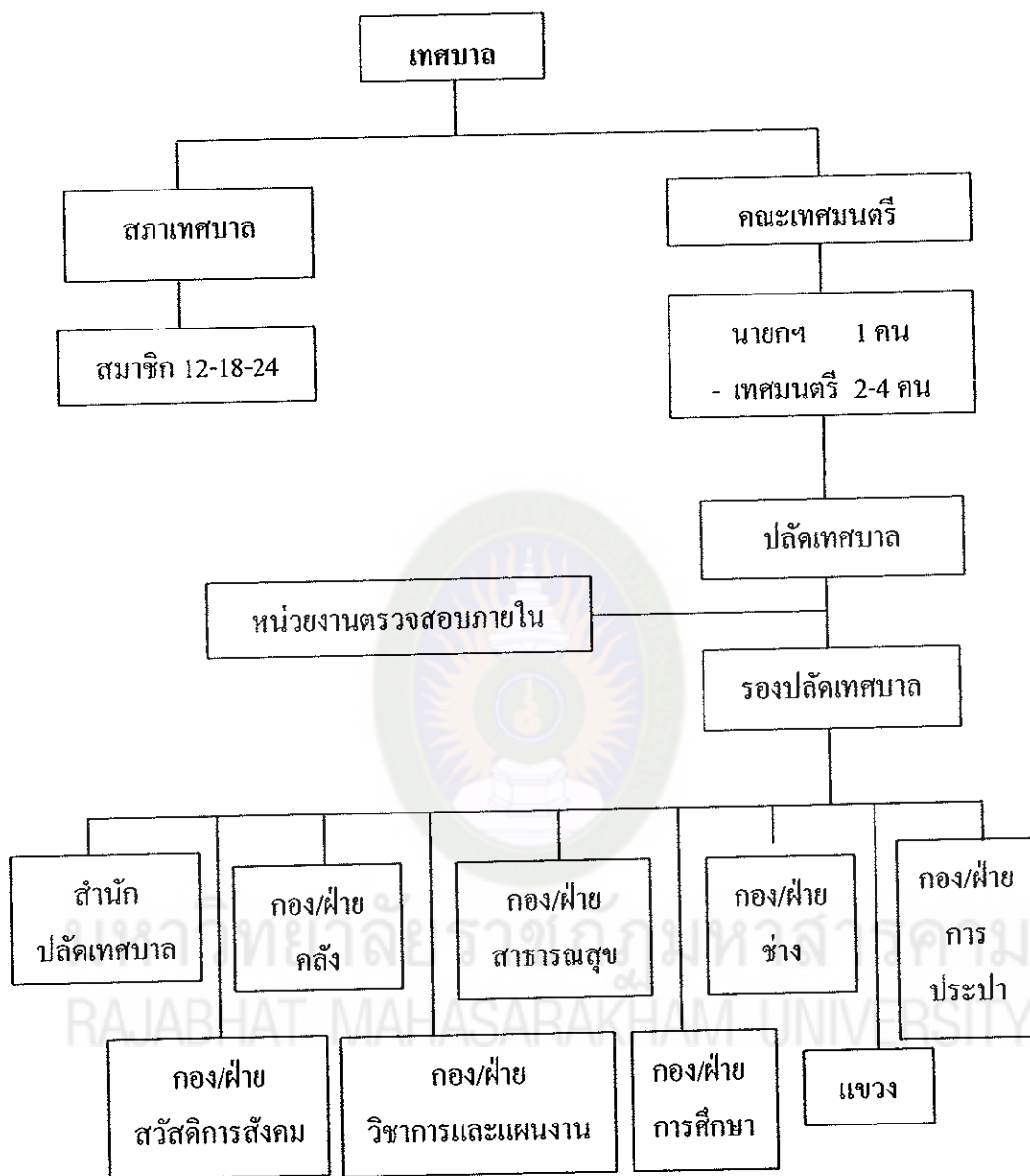
สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ



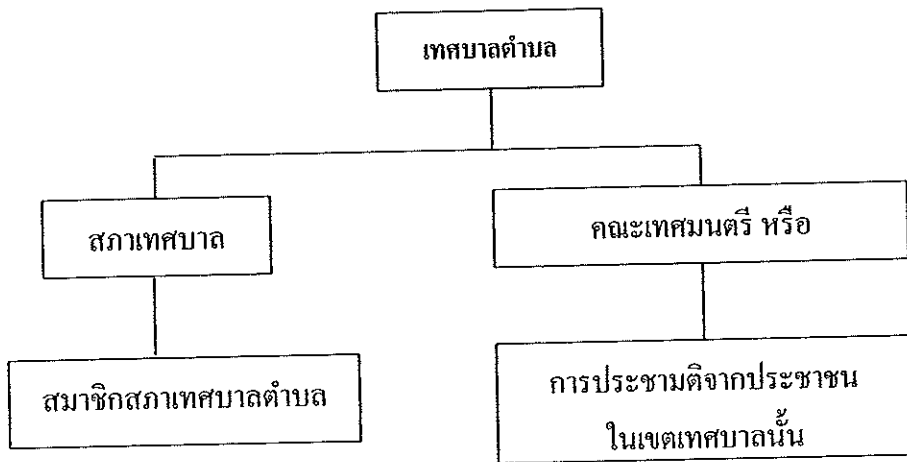
แผนภาพที่ 1 เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลและประเภทของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารของเทศบาล

ที่มา : เทศบาลตำบลหนองแขง แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2552 – 2554)



แผนภาพที่ 3 เทศบาลตำบล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552



แผนภาพที่ 4 เทศบาลนคร / เทศบาลเมือง ตาม พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552



แผนภาพที่ 5 วิธีการการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552



แผนภาพที่ 6 วิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล)

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552

4.10 การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

กรมการปกครองได้วางแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลไว้ดังนี้ (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. (2544 : 59)

4.10.1 ความหมายและความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนา

การวางแผน หมายถึงกระบวนการในการกำหนดทิศทางการบริหารงาน

องค์กรโดยมีการกำหนดจุดมุ่งหมายแนวทางการดำเนินงาน และวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้องค์กรสามารถบริหารงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุผลในการบริหารตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

การวางแผนพัฒนาเทศบาล หมายถึง การตัดสินใจล่วงหน้าเกี่ยวกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาเทศบาลในด้านเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน สิ่งแวดล้อม การเมือง และการบริหารโดยมีการนำปัญหาความต้องการและศักยภาพของเทศบาลมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดจุดหมายในการพัฒนาและแนวทางการดำเนินงานตามกรอบของจุดมุ่งหมายดังกล่าวแล้วนำกรอบแนวทางการพัฒนามากำหนดรายละเอียดในรูปแบบแผนงานและโครงการเพื่อให้แผนงานและโครงการพัฒนาเทศบาลมีความสอดคล้องกับจุดหมายและแนวทางในการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

ความสำคัญของการวางแผนความสำคัญของการวางแผนที่มีต่อการบริหารอาจสรุปได้ดังนี้

- 1) ทำให้การบริหารงานขององค์กรมีจุดหมายและแนวทางการพัฒนาที่ชัดเจน
- 2) ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีระบบมีกระบวนการที่แน่นอน
- 3) ให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 4) ทำให้เกิดการประสานการดำเนินงานและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

4.10.2 ประเภทของแผนแบ่งตามมิติของเวลา แบ่งเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1) แผนระยะยาว (Long-term plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะยาวในการดำเนินการประมาณ 10 ปีขึ้นไปมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาอย่างกว้าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่เป็นภาพรวมในระยะยาว เช่น การลดอัตราความเจริญเติบโตของประชากรในประเทศ เป็นต้น

2) แผนระยะปานกลาง (Medium – term plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาที่ดำเนินการประมาณ 3-5 ปี กว้าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาในภาพรวมเช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

3) แผนพัฒนาระยะสั้น (Short – term plan) เป็นแผนที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 ปี หรือน้อยกว่าโดยแผนระดับนี้จะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์

วิธีการดำเนินงานเป้าหมายงบประมาณ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนกว่าแผนระยะยาวและระยะปานกลาง

4.10.3 ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการจัดทำแผน เป็นการเตรียมการเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมในการจัดทำแผน ซึ่งอาจเริ่มต้นตั้งแต่การเขียนโครงการ (เพื่อกำหนดทรัพยากรการบริหารที่ใช้ในการจัดทำแผนขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ) ออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการที่เกี่ยวข้องการกำหนดแผนปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จำเป็นและวิเคราะห์จัดระบบข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาโดยถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งที่จะส่งผลให้แผนมีความถูกต้องสมบูรณ์และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงซึ่งผู้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนจะต้องทำความเข้าใจและนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารของท้องถิ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1) แหล่งข้อมูล

- 1.1) ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่อยู่ตามสภาพที่ปรากฏหรือข้อมูลที่จัดเก็บขึ้นมา ใหม่
- 2) ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลที่มีอยู่แล้วได้รับการจัดเก็บมาแล้วครั้งหนึ่ง

2) ประเภทของข้อมูล

2.1) ข้อมูลเชิงปริมาณเป็นข้อมูลที่แสดงในลักษณะตัวเลขหรือสถิติต่าง ๆ เช่น จำนวนผู้รับบริการด้านสาธารณสุขของเทศบาลในแต่ละเดือนปริมาณขยะตกค้างต่อวัน เป็นต้น

2.2) ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นข้อมูลที่แสดงในลักษณะเชิงพรรณนาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่น ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาล เป็นต้น

3) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1) การสัมภาษณ์เป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการซักถามแหล่งข้อมูล

3.2) การสำรวจเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยศึกษาจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

3.3) การใช้แบบสอบถามเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยให้ออกสารแบบฟอร์มที่ได้จัดขึ้นตามวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ

3.4) การศึกษาเอกสารเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารรายงานการปฏิบัติงานประจำปี เป็นต้น

4) การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ หรือประมวลผลข้อมูลที่จัดเก็บได้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสภาพปัญหาความต้องการและศักยภาพของท้องถิ่น ซึ่งอาจใช้วิธีการตามความเหมาะสมของลักษณะข้อมูล ได้แก่

4.1) การเปรียบเทียบข้อมูลกับเกณฑ์มาตรฐาน หรือเป้าหมายที่ควรจะเป็น การเปรียบเทียบข้อมูลที่จัดเก็บได้กับเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง เช่นมาตรฐานคุณภาพแหล่งน้ำ เป็นต้น

4.2) การวิเคราะห์แนวโน้มเป็นการใช้เทคนิคทางสถิติต่าง ๆ เช่น Tum analysis เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของข้อมูลที่จะบ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาหรือสภาพปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 3 การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา

1) จัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล และคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนราชการองค์กรภาคเอกชน / องค์กรประชาชนและผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา / ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแนวทางดำเนินการแก้ไขจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนำปัญหา / ความต้องการและแนวทางดำเนินการแก้ไขที่ได้จากการระดมความคิดเห็นมาวิเคราะห์เกี่ยวกับลักษณะขอบเขตและสาเหตุของปัญหาและความต้องการ โดยแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหาสาเหตุและแนวทางดำเนินการแก้ไขในแต่ละด้านรวมทั้งให้มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการตามจำเป็นเร่งด่วนของท้องถิ่นด้วย

3) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนำปัญหา/ความต้องการที่จัดเรียงลำดับตามความสำคัญ / ความจำเป็นเร่งด่วนแล้วมากำหนดเป็นประเด็นปัญหาหลัก และความต้องการที่จะนำมาใช้ในการกำหนดวิสัยทัศน์ (จุดหมายการพัฒนา) ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว

จุดหมายและแนวทางการพัฒนาระยะยาว คือ กรอบทิศทางของการพัฒนาของเมืองในระยะยาวซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

1) จุดหมาย (Goal) ได้แก่ ลักษณะของเมืองหรือท้องถิ่นที่พึงประสงค์จะให้เกิดขึ้นในอนาคต เช่น การเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับชาติ การเป็นศูนย์กลางการอุตสาหกรรมสิ่งทอระดับจังหวัดหรือการเป็นเมืองศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

2) แนวทาง (Mean) ได้แก่ วิธีทางการดำเนินงานหรือแนวทางการพัฒนาที่จะส่งเสริมหรือตอบสนองให้บรรลุผลตามจุดหมายข้างต้น เช่น จุดหมายคือเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว

แนวทางที่จะให้บรรลุจุดหมายข้างต้นอาจ ได้แก่ การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ท้องถิ่น การส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการต่าง ๆ เช่น โรงแรม กัดตาการ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเสนอแนวทางเพื่อส่งเสริมหรือสนองตอบจุดหมายที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นอาจมีแนวทางเดียวหรือหลายแนวทางก็ได้และแนวทางเหล่านั้นอาจจะอยู่ต่างสาขาการพัฒนาก็ได้ เพราะแนวทางเปรียบเสมือนวิธีปฏิบัติที่จะนำไปสู่จุดหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไว้ใน การกำหนดจุดหมายและแนวทางการพัฒนาเมืองนี้ มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไปหลายลักษณะขึ้นอยู่กับประสบการณ์และแนวคิดพื้นฐานที่ใช้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการ

วัตถุประสงค์และเป้าหมายถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งที่จะเป็นการถ่ายทอดกรอบแนวทางการพัฒนามากำหนดเป็นจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการในแผนพัฒนา ดังนั้นขั้นตอนนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการแปลงรูปจากจุดหมายและแนวทางการพัฒนามาเป็นวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะดำเนินการ (ในขั้นปฏิบัติ) เพื่อการพัฒนาเทศบาลต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 การจัดทำร่างแผนพัฒนาเทศบาล

1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลรวบรวมรายละเอียดของแผนงาน/โครงการตามขั้นตอน แล้วจัดทำเป็นเอกสารร่างแผนพัฒนาเทศบาล โดยประกอบด้วยแผนงาน/โครงการ 2 ส่วน คือ แผนงาน / โครงการที่ใช้งบประมาณของเทศบาล ดำเนินการและแผนงาน/โครงการที่ต้องการขอรับการสนับสนุนหรืออุดหนุนจากหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาคผนวกเข้าเป็นร่างแผนพัฒนาเทศบาล

2) การรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อปรับปรุงร่าง

แผนพัฒนาเทศบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชุมองค์กรภาคเอกชน / องค์กรประชาชนและผู้นำชุมชนในท้องถิ่นเพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับในกระบวนการดังกล่าวไปปรับปรุงหรือจัดทำรายละเอียดกิจกรรมเพิ่มเติมและนำไปบรรจุในแผนงาน/โครงการของร่างแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป

ขั้นตอนที่ 7 การอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาเทศบาล

1) ให้เทศบาลติดตาม/ ตรวจสอบกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอที่เกี่ยวข้องและนำประเด็นที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลมาปรับปรุงเพิ่มเติมแผนพัฒนาเทศบาลให้สมบูรณ์แล้วนำร่างแผนพัฒนาเทศบาล (กรณีแผนพัฒนาประจำปี) เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นแล้วเสนอขอรับความคิดเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นแล้วให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลเสนอแผนพัฒนา 5 ปี เพื่อขอรับความเห็นชอบต่อสภาเทศบาล และเสนอผู้บริหารเทศบาลลงนามอนุมัติตามลำดับ

2) ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ที่ได้รับอนุมัติ และสำเนาแผนพัฒนาฯ ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งปีดประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยเร็วนับแต่วันที่ได้รับอนุมัติ / เห็นชอบหรือประกาศใช้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้เทศบาลจะต้องจัดทำแผนพัฒนาดังนี้

2.1) ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายความว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น เพื่อแสดงลักษณะและสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในอนาคต

2.2) แผนพัฒนาห้าปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยมีระยะเวลา 5 ปี

2.3) แผนพัฒนาประจำปี หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายการประสานแผนงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และการดำเนินงานของประชาชนใน

ท้องถิ่นซึ่งได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไข
ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

1. ความหมายธรรมาภิบาล

นักกฎหมายหลายท่านให้ความหมายแตกต่างกัน ตามคำนิยามของแต่ละ
บุคคลดังนี้

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542 : 17-82) กล่าวว่าในประเทศไทยแนวคิดเรื่อง
ธรรมาภิบาลได้ใช้กันอย่างแพร่หลาย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2540 และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งในหนังสือแสดง
เจตจำนงกู้เงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
(IMF) รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่า จะต้องสร้าง Good Governance ขึ้นในการบริหารจัดการ
ภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า ทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
(IMF) เชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นผลส่วนหนึ่งจากการบริหารจัดการที่ไม่ดี หรือ
ธรรมาภิบาล (Bad Governance) เช่นนี้ ถูกวิพากษ์จากนักคิดหลายฝ่าย และกลายเป็นข้อ
เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง โดยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการร่าง
รัฐธรรมนูญก็ได้แตกต่างจากในอดีตหลายประการ โดยเฉพาะการเริ่มต้น โดยการจัดทำ
กรอบแนวคิดเบื้องต้นของการยกร่าง เพื่อนำไปฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรอบ
แนวคิดเห็นดังกล่าว จนหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการปฏิรูป
การเมืองแบบ ธรรมาภิบาลให้กลายเป็นธรรมาภิบาลนี้ แท้จริงแล้วมี 3 แนวความคิดหลัก
คือ

1.1 การปรับปรุงการเมืองของนักการเมือง ให้เป็นการเมืองของพลเมือง หรือ
อีกนัยหนึ่งก็คือ การปรับระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ให้เป็นประชาธิปไตยที่พลเมือง
มีส่วนร่วมในการเมืองทั้งกระบวนการ ซึ่งกระทำโดยการขยายการรับรอง และคุ้มครอง
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของพลเมืองให้มากขึ้น รวมทั้ง
การขยายส่วนร่วมของพลเมือง ในการเมืองตั้งแต่การเลือกตั้งการบริหารจัดการทั้งระดับชาติ
และระดับท้องถิ่น

1.2 การทำให้ภาครัฐทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ มีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความสุจริต เป็นภาครัฐที่โปร่งใส สุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยวางมาตรการป้องกันการซื้อเสียง และที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดองค์กรตรวจสอบและกระบวนการการควบคุมฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ ให้ครอบคลุมกิจกรรมทุกประการ ตลอดจนสามารถทำงานได้อย่างอิสระ และมีประสิทธิภาพ

1.3 การปรับปรุงระบบการเมือง และระบบราชการที่ไร้เสถียรภาพและให้เป็นระบบการบริหารจัดการรัฐ ที่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ภายใต้ระบบตรวจสอบที่เข้มงวดทางกฎหมายจากองค์กรต่างๆ และการตรวจสอบทางการเมืองจากสื่อมวลชน สาธารณชน

ดังนั้น จึงมีการศึกษาและนำแนวความคิดของธรรมาภิบาล ผสมผสานกับรูปแบบการปกครอง ที่ใช้อยู่และมีการผลักดัน ให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ โดยเฉพาะการเน้นสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐและระบบราชการให้เกิดการโปร่งใส และตรวจสอบได้ การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของภาครัฐ มีผลทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบการบริหารจัดการของรัฐ และบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำแนวคิดหลักธรรมาภิบาล มากำหนดไว้เป็นแนวทางการบริหารภาครัฐ เช่น หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบ หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วม

2. องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

สุจิต นิมิตรกุล (2543 : 13-24) ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเน้นไปทางด้านการบริหารปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรงว่า องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 11 องค์ประกอบ ได้แก่

2.1 การมีส่วนร่วม เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่ม และพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

2.2 ความยั่งยืน มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

2.3 ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม ให้การยอมรับ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนพร้อมที่จะ ยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

2.4 มีความโปร่งใส ข้อมูลต่างๆต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผยชัดเจน และเป็นตามที่กำหนดไว้

2.5 ส่งเสริมความเป็นธรรม และความเสมอภาค มีการกระจายการพัฒนา อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ชัดเจน

2.6 มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร และวิธีบริหารกิจการ และสังคมที่ดี เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน จะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถนำไป ปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้ทุก หน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

2.7 ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ เปิดโอกาสให้สตรี ทั้งในเมืองและชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และสังคมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้เข้ามามีส่วน ร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

2.8 การถอดทอนอคถ์ และ การยอมรับต่อทัศนคติที่หลากหลาย รวมทั้งต้องยุติ ข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน ได้

2.9 การดำเนินการตามหลักนิติธรรม พัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

2.10 ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญ ในการประเมิน ความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

2.11 การเป็นผู้กำกับดูแลแทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กร ท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรืองานบางอย่างที่ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการ แทน

3. แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึง ปัจจุบัน ซึ่งการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ

3.1 ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไปในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ องค์กร บริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดเพื่อพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะความต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบตนเองและทำกำกับการเพิ่มความสามารถและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร การบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่น

หน่วยงานองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้และส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสถาบันพระปกเกล้า ได้มีมาตรการกลไกเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการให้รางวัลแก่ท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับ ดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การจัดทำหลักสูตรการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำโครงการประเมินผลและมอบรางวัลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีเป็นประจำทุกปี การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-auction) การโอนเงินเข้าบัญชีผู้รับจ้างโดยตรง (E-banking) การวางแผนระยะยาวเพื่อปลูกจิตสำนึกให้แก่นักเรียนในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยนำความต้องการจากเวทีประชาคมมาบรรจุไว้ในแผน การให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณางบประมาณของสภาท้องถิ่น การตั้งตัวแทนประชาคมเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกผู้แทนประชาคมเป็นคณะดำเนินงานหอกระจายข่าว การประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมในท้องถิ่นเพื่อรับข้อร้องเรียนจากประชาชน และการ

มอบหมายให้ท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้มีเทศงานในเรื่องการบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ และโปร่งใสน้อยปีละ 2 ครั้ง เป็นต้น การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือบริหารกิจการสาธารณะที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนผู้รับบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะ ยังคงให้มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อัน ดีงามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จนทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือ และสามารถเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นมีความตั้งใจเข้ามา บริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ใช่เข้ามาเพื่อตัดดวงผลประโยชน์ เพื่อตนเองและพวกพ้อง

การสร้างธรรมาภิบาล คือ การสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เช่น หลักความ โปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วม เป็นต้น นอกจากนี้องค์ประกอบอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญคือระบบการควบคุมภายในที่ดีมีการวางระบบ ไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพิจารณา ดำเนินการเสริมสร้างระบบที่ดี สร้างสภาพแวดล้อมภายในที่ดี และพัฒนาบุคลากรให้มี คุณธรรม จริยธรรมอย่างแท้จริง เสริมสร้างและพัฒนาทักษะอย่างเพียงพอในการปฏิบัติงาน ให้แก่พนักงาน เช่น การสนับสนุนในการฝึกอบรมให้มีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญ ในงานที่จะต้องปฏิบัติอย่างถูกต้อง การกำหนดวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้แบบผสมผสาน คือ เน้นทั้งการบริหารที่มีความ โปร่งใส การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ผู้รับบริการมากที่สุด

แนวทางการสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องได้รับความ ร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรท้องถิ่น เช่น การ ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบอย่างสะดวกและทั่วถึง การเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของ อปท. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของ อปท. การจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

4. การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม

สำหรับธรรมาภิบาลนั้น ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังนี้

4.1 หลักนิธิธรรม คือ เป็นการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของชุมชนและชุมชนยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการให้สอดคล้องได้โดย

4.1.1 การออกกฎหมายข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องมุ่งให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนควรเปิดเวทีให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง

4.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กฎข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชนให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงด้วยการปิดประกาศ ณ สำนักงาน ที่ทำการ ชุมชน หรือการประชาสัมพันธ์ด้วยรูปแบบอื่นๆ เช่น ทำเป็นเอกสารแจกจ่ายประชุม หรือเสียงตามสาย เป็นต้น

4.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎข้อบังคับของท้องถิ่นรวมทั้งกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้และต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติกับบุคคลใดเป็นพิเศษเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค เช่น การจัดเก็บภาษีในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะต้องจัดเก็บอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันและถูกต้องโดยไม่กั้นแกล้งหรือลดหย่อนแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ เป็นต้น

4.1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น ทั้งในฝ่ายพนักงานและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

4.2 หลักคุณธรรม เป็นการปฏิบัติงานที่ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงามเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบคนอื่น เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ อุดม ขยัน มีระเบียบวินัย และเป็นตัวอย่างแก่ประชาชน อาทิ

4.2.1 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายข้าราชการหรือพนักงานประจำต้องยึดหลักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน จะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มาทำงานตรงต่อเวลาให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคถูกต้อง

4.2.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องตระหนักในหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนต้องมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน

มาประชุมอย่างสม่ำเสมอพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสภาพอย่างมีเหตุผลตรงไปตรงมายึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวม และถูกต้องตามกฎหมาย

4.2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคุณธรรมสูงขึ้นเนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการหรือพนักงานในขณะเดียวกันเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณต่าง ๆ จะต้องยึดหลักความถูกต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการจัดสรรงบประมาณให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกชุมชน

4.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มจัดทำมาตรฐานจริยธรรม หรือกรอบกติกาการปฏิบัติงานของสมาชิกทุกคน โดยทำเป็นมติของสภาเพื่อควบคุมกันเองมีบทลงโทษเท่าที่ทำได้ เช่น ใครละเมิดกฎก็ให้สมาชิกประณามพฤติกรรมและประกาศให้ประชาชนทราบ หรือถ้าละเมิดกฎอยู่เนื่อง ๆ ก็ให้สภาพิจารณาให้พ้นจากสมาชิกภาพ เช่นในกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้ดำเนินการตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตี (8) เป็นต้น

4.3 หลักความโปร่งใส คือ โดยเน้นการปรับกลไกและวิธีการทำงานให้มีความโปร่งใสให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนทราบการบริหารราชการทั้งปวง ให้ประชาชนทราบทุกขั้นตอนโดยการแจ้งเป็นหนังสือ หรือสื่ออื่นๆ ในชุมชน/หมู่บ้าน

4.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2539 โดยเอกสารที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ได้แก่

- 1) กฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 2) มติการประชุมของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน
- 3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่รวมทั้ง ผลได้ผลเสียแก่ประชาชนรวมทั้งมติอื่นๆที่ประชาชนควรทราบ
- 4) วาระการประชุมสภาท้องถิ่นจะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร

5) ข้อบังคับ กฎหมาย ระเบียบคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ

6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การชำระภาษีต่าง ๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่าขั้นตอนปฏิบัติอย่างไรต้องใช้หลักฐานเอกสารประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าใด

7) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าจะทำอะไรเมื่อใด ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้

8) เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ

9) ข้อมูลด้านการเงิน การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะ ๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด

10) ข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

4.3.2 สำหรับวิธีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความเหมาะสมที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางที่สุดได้แก่

1) การปิดประกาศ ณ สำนักงานที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามแหล่งชุมชนอาจจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารประจำทุกหมู่บ้าน ชุมชน

2) การประชุมชี้แจงเป็นครั้งคราว หรือประชุมสัญจร ไปตามหมู่บ้าน ชุมชนต่าง ๆ

3) ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารในแต่ละหมู่บ้าน ชุมชน

4) การใช้ระบบหอกระจายข่าว หรือเสียงตามสาย รวมทั้งการใช้สื่อท้องถิ่นอาจเป็นสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ เป็นต้น

5) การจัดทำเป็นวารสารหรือเอกสารแจกจ่ายแก่ประชาชนตามระยะเวลาที่สมควรอาจเป็นปีละ 2-3 ครั้ง หรือทุกเดือนก็ได้

การเลือกใช้วิธีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารในแต่ละท้องถิ่น อาจใช้วิธีต่าง ๆ กันแต่ควรทำพร้อม ๆ กันไปหลายวิธีเพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มได้รับข้อมูล ข่าวสารอย่างทั่วถึง

4.4 หลักการมีส่วนร่วม ถือเป็นหลักการที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทำอะไรอย่างไร รวมทั้งการตรวจสอบและประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสุดท้ายประชาชนย่อมมีสิทธิเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ประชาชนเห็นว่า ปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว หรือมีพฤติกรรมเสื่อมเสีย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์ทุกขั้นตอนได้อย่างอิสระ และไม่ครอบงำ

4.4.1 กฎหมายยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้แก่

- 1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ ม.283, 287 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น
- 2) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่นในมาตรา 16 (16) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

4.4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างน้อยได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชน

1.1) มีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยการร่วมเสนอปัญหา ความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม

1.2) มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมว่าทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นจะเดินไปในทางใด ควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง เป็นต้น

1.3) ร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ ดำเนินการเอง อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งสามารถอุดหนุนงบประมาณให้ประชาชน (กลุ่ม) เป็นผู้ดำเนินการได้

1.4) ร่วมประเมินผลเมื่อดำเนินโครงการแล้วผู้ที่ประเมินผลได้ดีที่สุดคือประชาชนเพราะประชาชนสามารถบอกได้ชัดเจนว่าโครงการนั้น ๆ มีประโยชน์มากน้อยเพียงใด

4.4.3 มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของ อบต. ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 กำหนดให้ อบต. แต่งตั้งผู้แทนชุมชนร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้าง ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม เป็นต้น

4.4.4 ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้งและอำนวยความสะดวกในการให้ประชาชนเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา

4.4.6 ประชาชนมีสิทธิในการเสนอออกข้อบังคับของท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ออกข้อบังคับของท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรณี อบต. จะกำหนดข้อบังคับตำบล ควรที่จะได้เปิดโอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ข้อบังคับได้รับการยอมรับจากประชาชน เป็นต้น

4.5.6 ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย ได้ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสร้างระบบกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

4.6 หลักความรับผิดชอบ หลักข้อนี้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อประชาชน มีความใส่ใจต่อปัญหาของชุมชน

มีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้บรรลุผลโดยไม่เลือกปฏิบัติ และความกล้าหาญที่จะยอมรับผลกระทำ ความสำนึกในความรับผิดชอบ และแก้ปัญหาที่ตอบสนองความจำเป็น/ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง อาทิ

4.6.1 การจัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพเป็นธรรมและทั่วถึงทั้งในและนอกสถานที่ให้ประชาชนเป็นที่พึ่งได้เมื่อเกิดความเดือดร้อน

4.6.2 เอาใจใส่ต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร้องทุกข์ และแจ้งความเดือดร้อนได้สะดวกรวมทั้งควรมีผู้รับเรื่องราวร้องทุกข์ประจำหมู่บ้านและชุมชน

4.6.3 มีความจริงใจในการนำโครงการ/กิจกรรมที่เสนอ โดยประชาชน/ประชาคม นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน

4.6.4 นำเอาโครงการ/กิจกรรมที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาไปจัดทำข้อบังคับหรือกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามที่สัญญาไว้กับประชาชนหากทำไม่ได้ก็ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ

4.7 หลักความคุ้มค่า เป็นการเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการใช้ทรัพยากร/ งบประมาณ หรือปัจจัยที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการรักษาทักษะธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์ และยั่งยืน อาทิ

4.7.1 การดำเนินแผนงาน/โครงการ จะต้องมีการจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วนว่าควรจะทำโครงการอะไรก่อน – หลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

4.7.2 ในการจัดซื้อ-จัดจ้างต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดหากสามารถต่อรองราคากับผู้รับจ้างให้ได้ราคาที่ต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเหลือไปดำเนินการในโครงการอื่นเพิ่มขึ้น และทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น

4.7.3 มีการณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ให้มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งควรมีกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้นาน

4.7.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดตั้งคณะกรรมการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่ให้รั่วไหลสูญเปล่า โดยสภาท้องถิ่นสามารถมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

เช่น กรณี อบต. สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2538 ข้อ 89 และ 90 เป็นต้น

4.7.5 การบริหารจัดการครุภัณฑ์ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำทะเบียนคุมให้ชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และควบคุมการใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และประโยชน์ต่อส่วนรวม

4.7.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความควรหรือมิควรที่จะกระทำ เช่น อบต. บางแห่งยังไม่มีความพร้อมในการจัดเก็บขยะ ไม่มีรถและพนักงานจัดเก็บขยะแต่กลับใช้งบประมาณจัดซื้อถังขยะแจกให้ประชาชน เพื่อรองรับขยะ โดยไม่มีผู้จัดเก็บขยะการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ก็ไม่สมควรกระทำ เป็นต้น

จะเห็นว่าหลักธรรมาภิบาล 6 ประการข้างต้น เป็นหลักพื้นฐานที่สามารถนำไปประพฤติปฏิบัติได้จริง มีเป้าหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและความประหยัด

แนวคิดความคิดเห็น

1. ความหมายความคิดเห็น

มีความหมายแตกต่างกัน ตามค่านิยมของแต่ละบุคคลดังนี้

สงวน สุทธิเลิศอรุณ, จำรัส ศังสุวรรณ และจิตติพงษ์ ธรรมานุสรณ์ (2522 : 99) ให้ความหมายไว้ว่า คือ การแสดงออก ซึ่งวิจารณ์ญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่าเจตคติ

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2529 : 80-81) กล่าวว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือ ผิวเผิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและคิดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วๆ ไปไม่เฉพาะอย่างที่มีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ไม่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่าง และอยู่เป็นเวลาดสั้นๆ เรียกว่า (Opinion) เป็นความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

นิตา สุวรรณประเทศ (2528 : 75 : 78 ; อ้างถึงใน ศรีสมบุรณ์ เข้มกมล. 2528 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดการเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

อุทัย หิรัญโต (2531 : 43) สรุปว่า มิตติหรือความคิดเห็นต่างๆของคนเรานั้นเกิดจากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มักมีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคน ย่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำการตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ธีรศักดิ์ บันทุปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจ และความเชื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือ เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ในขณะนั้นอาจเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกหรือไม่ได้ อาจได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่นได้ ความคิดเห็นจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

พงษ์ไพบุลย์ ศีลาเวทย์ (2542 : 39) ให้ความหมายไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และสภาพแวดล้อมซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้ อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่นๆ ก็ได้

สรุปได้ว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง อาจเป็นบุคคลหรือสิ่งของ และเป็นตัวที่จะชี้แนวทางในการแสดงพฤติกรรม กล่าวคือ ถ้ามีความคิดเห็นไม่ดีก็จะมีแนวโน้มที่จะไม่เข้าหาโดยการถอยหนี หรือต่อต้านในการแสดงพฤติกรรมนั้นๆ ถ้าตัวบุคคลมีเจตคติที่ดีต่อสิ่งใดแล้วย่อมมีโอกาสที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้นมากขึ้น

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น

โสภา พิศมัย (2543 : 14-15) กล่าวว่า ปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลได้แก่

2.1 ปัจจัยด้านบุคคล

2.1.1 ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย คือ เพศ ความสมบูรณ์ของอวัยวะต่างๆ คุณภาพสมอง

2.1.2 ระดับการศึกษา มีอิทธิพลต่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการศึกษาทำให้บุคคลที่มีความรู้ในเรื่องต่างๆ มากขึ้นและคนที่มีความรู้มากก็จะมีความคิดเห็นในเรื่องต่างๆอย่างมีเหตุผล

2.1.3 ความเชื่อ ค่านิยมและเจตคติของบุคคลต่อเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจจะได้จากการเรียนรู้จากบุคคลในสังคมหรือการอบรมสั่งสอนของครอบครัว

2.1.4 ประสบการณ์เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ทำให้มีความรู้ความเข้าใจ
ในหน้าที่และความรับผิดชอบต่องานซึ่งจะส่งผลต่อความคิดเห็น

2.2 ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม

2.2.1 สื่อมวลชน ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ สิ่งต่างๆเหล่านี้
มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นของบุคคลเป็นการได้รับข่าวสารข้อมูลต่างๆของแต่ละ
บุคคล

2.2.2 กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเพราะ
เมื่อบุคคลในกลุ่มหรือสังคมใดก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่มหรือสังคมนั้น
ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความคิดเห็นไปตามกลุ่มหรือสังคมที่อยู่

2.2.3 ข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆหรือสิ่งต่างๆที่บุคคลแต่ละคนได้รับ ทั้งนี้
เพราะข้อเท็จจริงที่แต่ละบุคคลได้รับแตกต่างกันจะส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง
กันสิ่งที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้แก่ (ประมวล รุจเสรี. 2542 : 45)

- 1) การอบรมของครอบครัว อิทธิพลของครอบครัวมีมากกว่าปัจจัยอื่นๆ
เพราะครอบครัวเป็นสถาบันสังคมแห่งแรกของบุคคล
- 2) กลุ่มและสังคมที่เกี่ยวข้องบุคคลเมื่ออยู่ในกลุ่มใดหรือสังคมใดก็มีความ
คิดเห็นไปทางเดียวกับกลุ่มและสังคมนั้นๆ กลุ่มเป็นส่วนผลักดันให้บุคคลมีการเรียนรู้
- 3) วัฒนธรรมและประเพณี บุคคลเมื่อได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและ
ประเพณีของตนเอง ไปในทางที่ดี
- 4) การศึกษา ระดับการศึกษามีอิทธิพลมากต่อการแสดงความคิดเห็น
เพราะเป็นการจัดประสบการณ์ให้กับบุคคล
- 5) สื่อมวลชน อาทิ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้
มีอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลงทางความคิดเห็นของบุคคล เพราะจะเป็นสื่อในการสร้าง
ความคิดเห็นทั้งในด้านบวกและด้านลบได้

สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ร่างกาย จิตใจ
สมองและระดับการศึกษาที่ส่งผลต่อความคิดเห็น และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ซึ่งอยู่
รอบๆตัว การได้รับสื่อข่าวสารต่างๆที่ได้รับได้รู้ได้เห็นมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นเป็นอย่างมาก

3. การวัดความคิดเห็น

3.1 ความหมายความคิดและทัศนคติ

นพมาศ วีระเวทิน (2539 : 99) กล่าวว่าความคิดเห็นและทัศนคติ มีความหมายและลักษณะต่างๆ ใกล้เคียงกันมาก ดังนั้นการวัดความคิดเห็นจึงใช้การวัดทางทัศนคติด้วย แต่ทัศนคติเป็นพฤติกรรมภายในและไม่ทราบได้เลยว่าบุคคลมีทัศนคติอย่างไร ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีการอนุมานจากพฤติกรรมภายนอกของบุคคลที่แสดงออกและวิธีการวัดหลายๆอย่างด้วยกัน ดังนี้

3.3.1 การรายงานตนเอง เป็นการรายงานความรู้สึก ทำที่ของตนเองที่มีต่อสิ่งนั้นๆ อาจเป็นในรูปทางบวกหรือทางลบ ไม่ได้แยกวัดองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความคิด ด้านความรู้สึก และด้านพฤติกรรม แต่จะวัดเพียงดีหรือไม่ดี สนับสนุนและคัดค้าน เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย มาตรการวัดทัศนคติแบบนี้แบ่งออกได้หลายประเภท เช่น มาตรการของ ลิเคิร์ท (Likert five rating scales) ได้สร้างมาตรการวัดทัศนคติโดยพัฒนามาจาก มาตรการของ เทอร์สโตน (Thurstone) มีข้อความทางบวกและทางลบรวมกัน แล้วให้ผู้ตอบตัดสินว่าข้อความใดตรงกับความคิดเห็นของผู้ตอบมากที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่จากการใช้มาตรการแบบนี้ มักจะพบผู้ตอบตอบที่ช่องไม่มีความคิดเห็นเป็นส่วนมาก จึงมีการใช้คำว่า เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย และไม่เห็นด้วยเพียงเล็กน้อย แทนคำว่าเฉยๆ เพื่อให้สามารถวัดความเห็นผู้ตอบได้

3.1.2 การสังเกตพฤติกรรมภายนอกโดยวิธีการสัมภาษณ์ประกอบด้วย เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์อธิบายเพิ่มเติม

3.2 วิธีการวัดความคิดเห็น

นอกจากนั้นอาจจะใช้วิธีการต่างๆต่อไปนี้เพื่อวัดความคิดเห็น ได้แก่

3.2.1 การใช้วิธีตั้งสะท้อนภาพ เช่นการให้ผู้ถูกศึกษาบรรยายภาพที่มองเห็นไม่ชัดเจน หรือให้เติมคำหรือข้อความ หรือให้คำพูดใดคำพูดหนึ่งที่นึกขึ้นทันทีหลังจากที่เสนอคำที่ต้องการวัด

3.2.2 ผลการทำแบบทดสอบแบบปรนัย คือการเลือกคำตอบจากแบบทดสอบแบบปรนัยในตัวเลือกว่าไม่ถูกต้อง และแสดงถึงความลำเอียงในเรื่องนั้น โดยจะต้องมีคำตอบที่ถูกต้องไว้ด้วย

3.2.3 การวัดจากปฏิกิริยาของร่างกาย ขณะที่ร่างกายเกิดอารมณ์จะมีปฏิกิริยาของร่างกายที่สามารถวัดได้ เช่น การใช้เครื่องวัดตอบสนองของผิวหนัง การวัดจากอัตรา การเต้นของหัวใจ การบีบตัวของหลอดเลือด การหดและการขยายตัวของม่านตา สิ่งเหล่านี้ จะทำให้รู้ระดับของทัศนคติ แต่ไม่สามารถบอกทิศทางว่าเป็นไปในทางลบหรือทางบวก

3.2.4 การวัดด้วยการแสดงออกทางใบหน้า แบบนี้แบ่งเกณฑ์การวัดออกเป็น อากาของปากกล่าวคือ ถ้าริมฝีปากโค้งขึ้นก็แสดงว่ามีความเห็นด้วย ถ้าริมฝีปากอยู่ใน ระดับแนวราบหรือปกติแสดงว่าไม่แสดงความคิดเห็นหรือไม่แน่ใจ แต่ถ้าริมฝีปากโค้งงอ ลงล่างแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วย

บริบทของเทศบาลตำบลนาแซง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

1. สภาพทั่วไป

1.1 ที่ตั้ง ตำบลนาแซงตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอเสลภูมิ ห่างจากตัวอำเภอ 13 กิโลเมตร มีพื้นที่ 25,605 ไร่

ทิศตะวันออก ติดกับเทศบาลตำบลวังหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก ติดกับเทศบาลตำบลหนองหลวง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศเหนือ ติดกับองค์การบริหารส่วนตำบลโนนชัยศรี อำเภอโพนทอง

จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดกับเทศบาลตำบลนาเมือง อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด

1.2 เนื้อที่ตำบลนาแซง มีพื้นที่ทั้งหมด 40,968 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น เนื้อที่ 25,605 ไร่ มีพื้นที่ทำการเกษตร 17,195 ไร่

1.3 ภูมิประเทศ ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบลุ่มเหมาะแก่การเพาะปลูก มีแม่น้ำที่สำคัญไหลผ่าน 1 สาย คือแม่น้ำยั้ง

1.4 จำนวนหมู่บ้าน 14 หมู่บ้าน คือ ประชากรเป็นชาย 2,843 คน หญิง 2,897 คน รวมทั้งสิ้น 5,710 คน จำนวนครัวเรือน รวม 1,235 ครัวเรือน หมู่บ้าน อพป. 3 หมู่บ้าน กนช. 7 หมู่บ้าน ศูนย์สงเคราะห์ราษฎร 8 แห่ง ศูนย์สาธารณสุขมูลชน (ศสมช.) 1 แห่ง

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

2.1 อาชีพ ทำนา

2.2 หน่วยธุรกิจในเขตเทศบาลตำบลนาแซง

- 2.2.1 ปิมน้ำมันและก๊าซ 11 แห่ง
- 2.2.2 โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก 2 แห่ง
- 2.2.3 โรงสี 18 แห่ง
- 2.2.4 ร้านค้า 40 แห่ง
- 2.2.5 อู่ซ่อมรถ 6 แห่ง

3. สภาพทางสังคม

3.1 การศึกษา

- 3.1.1 โรงเรียนประถมศึกษา 3 แห่ง
- 3.1.2 ศูนย์การชุมชน ฯ 1 แห่ง
- 3.1.3 ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน 8 แห่ง
- 3.2 สถาบันและองค์การทางศาสนา
- วัด / สำนักสงฆ์ 9 แห่ง

3.3 สาธารณสุข

- 3.3.1 สถานีอนามัยประจำตำบล / หมู่บ้าน 2 แห่ง
- 3.3.2 สถานีอนามัยประจำตำบลบ้านไค่นุ่น
- 3.3.3 สถานีอนามัยประจำตำบลบ้านใหม่สามัคคี
- 3.3.4 อัตรากามีและใช้สู่วิทยา ร้อยเปอร์เซ็นต์

3.4 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- ศูนย์รักษาความปลอดภัยประจำตำบลนาแซง 1 แห่ง

4. การบริการพื้นฐาน

4.1 การคมนาคม ตำบลนาแซงอยู่ระหว่างอำเภอเสถภูมิกับอำเภอโพนทอง ซึ่งเป็นถนนลาดยางระหว่างกิโลเมตรที่ 13 - กิโลเมตรที่ 16 และมีถนนลาดยางผ่านตำบลนาแซงไปสู่ตำบลวังหลวงและในหมู่บ้านมีถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แทบทุกหมู่บ้านการเดินทางภายในหมู่บ้านไปมาสะดวก ยกเว้นเส้นทางที่เชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้านในตำบลนาแซง ซึ่งเป็นถนนดินหรือถนนลูกรัง ประสบปัญหาการเดินทางในช่วงหน้าฝนเป็นอย่างมาก

4.2 การคมนาคม

4.2.1 ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขเอกชน 1 แห่ง

4.2.2 ตู้โทรศัพท์สาธารณะที่ใช้การได้ 8 แห่ง

4.3 การไฟฟ้า

4.3.1 จำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าเข้าถึง 14 หมู่บ้าน

4.3.2 จำนวนหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าสาธารณะ 14 หมู่บ้าน

4.4 แหล่งน้ำธรรมชาติ

4.4.1 แม่น้ำ 1 สาย คือ แม่น้ำยัง

4.4.2 ห้วย 9 แห่ง

4.4.3 หนองน้ำ 16 แห่ง

4.4.4 พื้นที่ป่าไม้ในเขตตำบลนาแซง 5 แห่ง

4.5 แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

4.5.1 ฝาย 4 แห่ง

4.5.2 บ่อน้ำตื้น 34 แห่ง

4.5.3 บ่อน้ำบาดาล 5 แห่ง

4.5.4 ประปาขนาดใหญ่ 1 แห่ง

4.5.6 ประปขนาดเล็ก 6 แห่ง

5. ข้อมูลอื่น ๆ

5.1 สักยภาพเทศบาลตำบลนาแซง

5.1.1 จำนวนบุคลากร จำนวน 42 คน

1) ตำแหน่งในสำนักงานปลัดเทศบาลตำบล 24 คน

2) ตำแหน่งในส่วนการคลัง 10 คน

3) ตำแหน่งในส่วนโยธา 8 คน

5.1.2 ระดับการศึกษาของบุคลากร

1) มัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา 12 คน

2)ปริญญาตรี 18 คน

3) สูงกว่าปริญญาตรี 2 คน

5.1.3 รายได้ของเทศบาลตำบลนาแซง

1) รายได้ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 16,732,578.62 บาท

แผนภาพที่ 7 แผนที่เทศบาลตำบลนาแซง

ที่มา : เทศบาลตำบลนาแซง แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2552 – 2554. 2552 : 13)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นุกูล วัฒนากร (2542 : 77-78) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า การมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประชุมคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับต่ำ และพบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรม ในการมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการรับฟังการประชุมสภาหรือการประชุมของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องให้กับประชาชนที่เข้าร่วมประชุมรวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

อรพินท์ สพโชคชัย และคนอื่นๆ (2543 : 32-35) คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ สำหรับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยได้เลือกองค์การบริหารส่วนตำบลชมพู อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ทำการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า การสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีธรรมาภิบาลในภาคปฏิบัติ เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าผลการศึกษาในพื้นที่ทดลองยังไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็มีข้อมูลบางส่วนที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่แนวความคิด และขั้นตอนการปฏิบัติในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปกระบวนการพัฒนาธรรมาภิบาลระดับองค์การบริหารส่วนตำบล การทดลองปฏิบัติ และสิ้นสุดที่การทบทวน และสรุปบทเรียน หลักความคุ้มค่าและหลักการมีส่วนร่วม ส่วนอีกสองหลักการ คือ หลักความรับผิดชอบ และหลักคุณธรรม ยังไม่ได้ดำเนินการ สำหรับอีก 2 หลัก คือ หลักแห่งคุณธรรม และหลักแห่งความรับผิดชอบ เป็นเรื่องนามธรรม ท้องถิ่นต้องใช้การ ท้องถิ่นต้องใช้การธรรมาภิบาล และการสร้างจิตสำนึก สำหรับการศึกษาในโครงการนี้ ยังไม่

สามารถสร้างเป็นกลไกในเชิงการบริหารจัดการได้ เนื่องด้วยเป็นเรื่องของระยะเวลาและโครงการมีข้อจำกัด

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ถี (2544 : 40) ได้ศึกษาเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า การใช้คำว่า Good governance มีความหมายหลากหลายตามกลุ่มผู้ใช้ซึ่งแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มธรรมาภิบาลอำนาจนิยม กลุ่มธรรมาภิบาลเสรีนิยม และกลุ่มธรรมาภิบาลชุมชนนิยม แม้จะแตกต่างกันจากกรอบแนวคิดแต่ทุกกลุ่มมีเป้าหมายตรงกันที่จะนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ให้เพื่อประโยชน์ของการปฏิรูปเศรษฐกิจสังคม การเมือง และการปกครอง ดังนั้นการเร่งรัดหาข้อมูลสำหรับกรอบความหมายหลักของธรรมาภิบาลโดยผสมผสานแนวเพื่อสร้างหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพซึ่งจะเป็นกรอบแม่บทในการสร้างตัวชี้วัดที่มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องจำเป็น ส่วนการเรียนรู้การใช้ธรรมาภิบาลต่างประเทศและการนำสาระที่เป็นข้อดีมาปรับใช้ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล แม้ในบางกรณีอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับลักษณะบางประการของวัฒนธรรมไทยไม่เอื้อต่อการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในสังคมไทยแต่ก็อาจผ่อนคลายนปัญหาดังกล่าวได้โดยมีการปรับให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทย นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขั้นตอนการวิเคราะห์ที่ความจำเป็นในการสร้างตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและวงจรการสร้างตัวชี้วัดแล้ว ควรที่จะนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นฐานข้อมูลที่สามารถจัดพิมพ์รายงานตัวชี้วัดได้หลายรูปแบบเช่น รายงานตัวชี้วัดที่จำแนกตามประเภทองค์ประกอบ และด้านต่างๆรายงานตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นในแต่ละปี รายงานแสดงจำนวนตัวชี้วัดและหมวดหมู่แต่ละหน่วยควรจะนำไปใช้และรายสรุปตัวชี้วัดที่ถึงเวลาต้องทบทวนใหม่ และโครงสร้างของคณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน ดังนั้นการจัดโครงสร้างให้มีขนาดกะทัดรัดประกอบด้วยมีทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความชำนาญเพื่อผลักดันให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ให้มีผลในทางนโยบาย และภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 4) ได้กล่าวถึง ความหมายของคำว่า Good Governance ไว้ว่า มีการนำศัพท์ที่ใช้กันอยู่หลายคำ ได้แก่ ธรรมาภิบาลการปกครองที่ดี ธรรมรัฐ สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม Good Governance ในศัพท์หมายถึง กติกา หรือ กฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมือง และสังคม อันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐ

และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์การของเอกชน ชมรมของสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคล เอกชนและภาคประชาสังคม

การที่ประเทศมีธรรมาภิบาล ควรประกอบด้วย คุณลักษณะที่สำคัญคือ 1) เป็นสังคมที่มีกลไกคึกคักการบริหารกิจการที่ดีเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน 2) มีกลไกแกนในการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ของสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และ 3) สังคมมีเสรีภาพและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 31) ยังกล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการทำให้การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประสบผลสำเร็จ คือ ผู้บริหารหน่วยงานเป็นผู้ผลักดันและสร้างให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยต้องแสดงความเชื่อ เจตนารมณ์ และพฤติกรรมให้เห็นว่ามีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะทำให้กระบวนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเกิดขึ้นจริง ต้องมีกลไกที่จะสร้างประสิทธิภาพของงานในหน่วยงาน และกระบวนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม

สุภัทรมาศ จริยเวชช์วัฒนา (2547 : 63-71) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบ้านฉาง ผลการศึกษาพบว่า ในการบริหารการจัดการของเทศบาลตำบลบ้านฉางตามหลักธรรมาภิบาลเทศบาลตำบลบ้านฉางได้จัดทำโครงการตามนโยบายและเทศบัญญัติในด้านต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนเพื่อหาจุดยืนและแนวทางร่วมกันพบว่ายังประสบปัญหาในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานการทำงานในเทศบาลยังไม่เป็นระบบ โดยพนักงานส่วนหนึ่งยังคงยึดติดกับระบบงานแบบเก่าไม่ยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ ทางด้านกระบวนการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารเทศบาลตำบลบ้านฉาง พบว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางมีความเสมอภาคและกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาและในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา พบว่ามีปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการชุมชนที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามานั้นบางคนไม่เห็นแก่ประโยชน์ของชุมชนแต่เข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง

พริษฐ์ เฟื่องสุวรรณ (2547 : 3-6) ได้ศึกษา เรื่อง ธรรมชาติกับประสิทธิภาพ การบริหารงานของเทศบาล ผลการศึกษาพบว่า ระดับการบริหารงานของเทศบาลตามหลัก ธรรมชาติ 3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบ โปร่งใส และ การบริหารแบบมีความรับผิดชอบต่ออยู่ในระดับปานกลาง ประสิทธิภาพการบริหารงานของ เทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง พิจารณาจากความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของ เทศบาลทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ประปา ขยะมูลฝอย และตลาด และปัจจัย การบริหารงานตามหลักธรรมชาติ 3 องค์ประกอบ คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การ บริหารแบบ โปร่งใส และการบริหารแบบมีความรับผิดชอบต่อมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

นันทพล พงศธรวิสุทธิ (2548 : 57) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทองค์การบริหารส่วน ตำบลกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมชาติ : กรณีศึกษาขององค์การ บริหารส่วนตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่ม ประชาชนผู้ใช้บริการมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับสูง และเห็น ด้วยว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบ อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร ท้องถิ่นของตน เห็นด้วยว่าหลังจากมีการจัดตั้ง อบต. ส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาตำบล ส่งผลให้เกิดความ โปร่งใสในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และองค์การ บริหารส่วนตำบลมีประสิทธิผลในการดำเนินงาน บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบต่ออยู่ใน ระดับความพึงพอใจสูง

อำไพ จันทร์เงิน (2544 : 56) ได้ศึกษาเรื่องความคาดหวังของพนักงานเทศบาล ต่อการบริหารงานของผู้บริหารงานเทศบาลเมืองเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า พนักงาน เทศบาลเมืองเชียงรายมีความคาดหวังต่อการบริหารงานของผู้บริหารโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกการบริหารรายด้านปรากฏว่า มีความคาดหวังอยู่ในระดับมาก 6 ด้าน เรียง ตามลำดับคือ ด้านการประสานงานกับหน่วยงาน ด้านการแก้ไขปัญหาเทศบาล ด้านการ ประชาสัมพันธ์ ด้านการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่และประชาชน ด้านการเงินและการคลัง และ ด้านการบริหารงาน และมีความคาดหวังในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือระเบียบข้อบังคับ พนักงานเทศบาลเมืองเชียงราย เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของผู้บริหาร ประกอบด้วย ขาดความเคร่งครัดให้พนักงานปฏิบัติงานตามระเบียบ พนักงานขาดความ สำนึกดีขาดความเป็นระบบด้านการบริหารงาน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการ งบประมาณ และเทศบาลขาดการประชาสัมพันธ์ให้บุคคลภายนอกทราบถึงกิจกรรม

วาสนา ศรีกรรต (2551 : 39-51) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล นครสงขลาต่อการบริหารงานตามแบบธรรมาภิบาล ผลการศึกษาพบว่า พนักงานเทศบาล ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานตามแบบธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลัก นิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความรับผิดชอบอยู่ใน ระดับสูง และหลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความ แตกต่างของระดับความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานตามแบบธรรมาภิบาลจำแนกตามข้อมูล ทั่วไป พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านศาสนาที่แตกต่างกัน เป็นปัจจัยเดียวที่มีระดับความคิดเห็น ของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังพบถึงปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากร และการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้บริหารจะให้ความสนใจอย่างยิ่งและ ทั่วถึง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปว่า ในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบควรตระหนักและมองเห็นความสำคัญ ใน การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน โดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใส การมีส่วน ร่วมของประชาชนตลอดจนการยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการ บริหารงาน ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน ในเรื่องบทบาท หน้าที่ การมีส่วนร่วมเพื่อระดมความคิดแสวงหาความรู้ ความสามารถของประชาชนเพื่อให้ เกิดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมเสียสละ พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดย ส่วนรวม อันจะเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่มีประชาชนมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ ท้องถิ่นอย่างแท้จริง