

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง ปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร
4. แนวความคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 67) ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการส่วนกลางหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง อันประกอบไปด้วยผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้าบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการ

บริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยความสะดวกหรือบังคับบัญชาโดยตรง แต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

อุทัย หิรัญโต (2523 : 81) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง คือ การโอนหรือโยกย้ายอำนาจ หน้าที่ (Transfer of authority) จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางการปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540 : 290) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองว่าเป็นระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกจากส่วนกลาง

รศ.สุคนธ์ รัตนเสริมพงษ์ (2546 : 42) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นหลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจหรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การที่รัฐบาลมอบอำนาจบางประการให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้สังกัดราชการส่วนกลาง ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร และไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

2.1.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550 : 28)

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง ด้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้รายรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญ เหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

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

- 1) ความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- 2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีความไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ซึ่งก็มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่า มีอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับแล้ว แต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้
- 4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บหรือบริหารรายได้ด้วย

ตนเองนั้น เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ

2.2 ประเภทของการกระจายอำนาจ

2.2.1 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ 2 ลักษณะ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 28)

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขต โดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริหาร หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่อง บางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริหารนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และมีผู้บริหารเป็นของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน

2.2.2 การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2536 :

5)

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องที่ เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

2.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550 : 30 - 31) ได้สรุป ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังนี้

2.3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง

1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมไม่อาจจะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมดประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นยิ่งขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมีงานล้นมืออีกและทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

3) การเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

เพราะเท่ากับเป็นการฝึกรายการในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2.3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

2) ทำให้รายการในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตน สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อรายการมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

4) การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่มีเครื่องมือใช้โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้ เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายการปกครองท้องถิ่น

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526 : 8) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยนับนี้จะมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

อุทัย หิรัญโต (2523 : 4) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยตรง การบริหารงานท้องถิ่นจะมีองค์การที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ได้สรุปไว้ว่า การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organizations) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 :) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ที่ว่าอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 424 – 425) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหนึ่งหรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มีได้เป็นอิสระโดยสิ้นเชิงจากอำนาจของรัฐ และมีใช้เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการ

เป็นไปได้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นต้องมืองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นและเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนร่วมดำเนินการไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้กำหนดเสนอแนะนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น

ลิจิต ซีรเวคิน (2536 : 386) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำลงมาจากชาติ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายแรงงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนี้อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้

คลาร์ก (Clark. 1957 : 87 – 89) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองรับรองของประเทศหรือรัฐที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ จัดตั้งและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

วิท (Wit. 1967 : 14 – 21) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนเอง

ฮอลโลเวย์ (Holloway. 1951 : 103) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองระดับประเทศ เกิดจากการรัฐต้องการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง และกฎหมายรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจในการบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและ

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาล จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น

2.1 ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 3 – 4)

2.1.1 มีสถานะตามกฎหมาย (Legal status) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.1.2 มีพื้นที่และระดับ (Area and levels) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรจะต้องมีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่

2.1.3 มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ (Devolution of power and function) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

2.1.4 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.1.5 มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ

จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่บริหารการปกครอง
ท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของ
ประชาชน (Political participation)

2.1.6 มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ใน
ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนด
นโยบายและการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบาย ออกกฎ
ข้อบังคับ เพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และ
สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้อง
ขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

2.1.7 มีงบประมาณเป็นของตนเอง (Self budgeting) หน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้
อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

2.1.8 มีการกำกับดูแลของรัฐ (State control) หน่วยการปกครองท้องถิ่น
จะต้องมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ และอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้
เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและความมั่นคงแห่งรัฐ

2.2 การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า โดยหลักสากลแล้วมีลักษณะสำคัญ ต่อไปนี้
(บุญยรงค์ นิลวงศ์. 2532 : 17 – 18)

2.2.1 เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยแยกจากราชการบริหารส่วนกลาง มี
งบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง การให้องค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลก็
เพราะจะทำให้ท้องถิ่นได้เป็นตัวของตัวเอง มีอิสระในการทำสัญญานิติกรรมผูกมัดต่าง ๆ
โดยไม่ต้องอาศัยองค์กรของรัฐ

2.2.2 มีการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งนี้อาจเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด คือ
เลือกตั้งทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารหรือจะมีการเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน ทั้งนี้ เพราะ
มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน
การปกครอง

2.2.3 มีอำนาจอิสระ คือ มีอำนาจในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเอง
โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลางแต่อย่างใด แต่
อำนาจอิสระนี้จะมีมากเกินไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐไม่ได้ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจาก
รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

2.3 ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546 : 6)

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

2.3.2 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีอัตตาคาณัติ (Autonomy) หรืออำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องมีอัตตาคาณัติ หรืออำนาจอิสระ อย่างเพียงพอในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น หมายถึง ชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระในกิจการที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น เช่น เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจในการดูแลรักษาความสะอาดให้ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการดูแลรักษาความสะอาดด้วยวิธีการที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม ท้องถิ่นจะจ้างพนักงานก็คน จะซื้อรถเก็บขยะคันเล็กหรือคันใหญ่ จะทำสิ่งใดจะเป็นสิ่งอะไรก็แล้วแต่ชุมชนท้องถิ่นนั้นจะเห็นสมควร ไม่จำเป็นจะต้องขอความเห็นชอบ ขออนุญาตหรือขออนุมัติจากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาล

2.3.3 ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ในการปกครองตนเอง สิทธิของชุมชนท้องถิ่นจะต้องได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจะต้องรับรองสิทธิของท้องถิ่น โดยกฎหมายตลอดจนคุ้มครองสิทธิอันถูกต้องชอบธรรมของท้องถิ่นโดยทั่วไป การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง จะต้องกระทำโดยตราเป็นกฎหมายระดับชาติหรือระดับรัฐ บัญญัติเงื่อนไขหลักเกณฑ์ว่าชุมชนท้องถิ่นลักษณะใดจึงจะได้รับการกระจายอำนาจและสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของชุมชนท้องถิ่นที่จะสามารถจัดตั้งเทศบาล ก็สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ในที่สุดเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ชุมชนเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรชุมชนนั้น ก็จะมีสิทธิอำนาจอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติเทศบาล นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิ

วิทยานิพนธ์ งานวิจัย

ตามกฎหมาย ในการใช้อำนาจดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้รับรองไว้ ทั้งนี้แล้วแต่ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้อย่างไร โดยปกติกฎหมายมักจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่สำคัญ ซึ่งผลต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ได้แก่

1) อำนาจในการบัญญัติกฎหมายของท้องถิ่นในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจำเป็นอย่างไรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการออกกฎหมาย กฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากการที่กรุงเทพมหานครกำหนดโทษปรับ 2,000 บาท สำหรับการทิ้งขยะลงพื้นเพื่อรักษาความสะอาดในพื้นที่

2) อำนาจในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น โดยปกติ การกำหนดงบประมาณจะจัดทำในรูปแบบของกฎหมาย เช่น ในระดับชาติจะจัดทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระดับท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณเทศบาลบัญญัติงบประมาณ หรือข้อบังคับงบประมาณ แล้วแต่กรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้งบประมาณของท้องถิ่นสอดคล้องกับความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง

4. ชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary organizations) เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ประชาชนจะมีอำนาจปกครองตนเอง ทั้งนี้แล้วแต่ว่าจะได้รับการกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง สมมติว่าชุมชนหนึ่งได้รับการกระจายอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความสะอาด การสาธารณสุข การจัดการศึกษาและการขนส่งมวลชน อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้ด้วยตนเอง ดังนั้นจึงต้องตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจซึ่งรัฐบาลได้กระจายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

4.1 หน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ หน้าที่ในการออกกฎหมาย การอนุมัติงบประมาณ และการควบคุมการบริหารท้องถิ่น โดยปกติองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ สภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สามารถแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น สะท้อนปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

4.2 หน้าที่บริหาร ได้แก่ หน้าที่ในการกำหนดแผนและโครงการ จัดทำงบประมาณ และดำเนินกิจการท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่นี้ อาจเป็นผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหารคนเดียว หรือคณะผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น หรือมาจากการแต่งตั้งของสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน

5. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น จะทำให้การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การบริหารงานของท้องถิ่นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงกลไกในการปกครองแบบประชาธิปไตย เห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนเอง และสนับสนุนให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่องานส่วนรวม

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

สถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 16 – 17) ได้สรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.1 องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2.2 การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้างจะนำไปสู่ความเข้าใจในการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

2.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political maturity) กล่าวคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจการบริหาร การเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางการเมืองในที่สุด

2.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคัก และมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 6) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529 : 1) กล่าวว่า การบริหารหมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับคน คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การบริหารเป็นการประสานงาน การอำนวยความสะดวก และการให้บริหารแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ศิริอร ชันรหัตต์ (2541 : 2) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารหมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

ไซมอน (Simon, 1947 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง กิจกรรมตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันดำเนินงาน โดยมีทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เป็นเครื่องมือ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

2.1 เทย์เลอร์ (Taylor, 1911 : 107 – 109) ได้ศึกษาและวิจัยเรื่อง “Time and Motion Study” ได้ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์มาช่วยในการบริหารงาน โดยใช้หลัก “Equal pay for equal work” มองคนในเชิงเศรษฐทรัพย์ (Economic Man) แต่ละเลย

การศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคล และไม่สนใจสิ่งจูงใจอย่างอื่นนอกจากเงิน จากการวิจัยทำให้ค้นพบวิธีการจัดการตามแนววิทยาศาสตร์ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

2.1.1 พัฒนารูปปฏิบัติงานให้ดีที่สุด (Develop principle of work) ใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

2.1.2 กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (Standard of work)

2.1.3 กำหนดเครื่องมือในการควบคุมงาน (Control or work)

2.2 หลักการบริหารที่ดี 14 ข้อ คือ (Fayol. 1949 : 39 -40)

2.2.1 แบ่งงานกันทำ

2.2.2 กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.2.3 กำหนดสายการบังคับบัญชา

2.2.4 ให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา

2.2.5 จะต้องมีความมีวินัย

2.2.6 ให้มีศูนย์กลางของอำนาจ

2.2.7 ให้มีเอกภาพในการอำนาจการ

2.2.8 ให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน

2.2.9 ถือหลักประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตัว

2.2.10 ถือความเป็นระเบียบ

2.2.11 ถือหลักของความเสมอภาค

2.2.12 ถือหลักของการให้ประโยชน์ตอบแทน

2.2.13 ให้มีความคิดริเริ่ม

2.2.14 ให้มีความสามัคคี

2.3 ลูเธอร์ และลินคอล์น (Luther and Lyndall. 1973 : 17) ได้เสนอเป็น

หลักการว่า กระบวนการบริหารย่อประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ โดยใช้ตัวย่อของอักษรตัวแรกของแต่ละคำมาเรียงกัน คือ Planning Organizing Staffing Directing Coordinating Reporting และ Budgeting "POSDCoRB" ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 Planning หมายถึง การวางแผนหรือกำหนดโครงการไว้ล่วงหน้า

2.3.2 Organizing หมายถึง การจัดองค์การหรือหน่วยงาน

2.3.3 Staffing หมายถึง การดำเนินการบริหารงานบุคคล

2.3.4 Directing หมายถึง การสั่งการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

2.3.5 Coordinating หมายถึง การประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ

2.3.6 Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานและการประชาสัมพันธ์ขององค์การ

2.3.7 Budgeting หมายถึง การบริหารงบประมาณ

2.4 กระบวนการบริหาร หรือกระบวนการจัดการ ควรประกอบด้วยขั้นตอนที่เรียกว่า "POSDCIT" คือ (สิริอร ชันธหัตถ์, 2541 : 53)

2.4.1 Planning ในการบริหารหรือการจัดการจำเป็นต้องมีการวางแผน กำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การเพื่อบรรลุความสำเร็จ

2.4.2 Organizing เป็นการกำหนดหมวดหมู่ของงาน กำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ตามความเหมาะสม กำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และแผนกหรือฝ่าย และกำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ภายในองค์การ และองค์การนี้กับองค์กรภายนอก

2.4.3 Staffing เป็นการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การปฐมนิเทศ การมอบหมายงาน การบำรุงรักษา การพัฒนา การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการรักษาวินัย

2.4.4 Directing เป็นการตัดสินใจ สั่งการและมอบหมายงานให้แก่บุคลากรขององค์การเพื่อดำเนินการตามแผน โครงการ และงานขององค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

2.4.5 Coordinating เป็นการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

2.4.6 Information หมายถึง สารสนเทศที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อองค์การซึ่งจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจองค์การ ช่วยประชาสัมพันธ์องค์การ และช่วยพัฒนาบุคลากรให้ทันสมัย ทันโลก และทันเหตุการณ์

2.4.7 Technology หมายถึง เทคนิควิธีการ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะช่วยในการผลิต ให้บริการและการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์การ

สรุป ในการบริหารตามแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีความคล้ายคลึงกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานสำเร็จเสร็จสิ้น แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารคือ



ผู้บริหารของหน่วยงาน เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการสั่งการ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีความรู้ มีทักษะในลักษณะสหวิทยาการ ในทางปฏิบัติผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบตั้งแต่ความคิด การวางแผน กำหนดโครงการ การควบคุม ตลอดจนการบังคับบัญชา

3. ทฤษฎีการบริหาร

ปัญญา ปุญเป็ย (2534 : 29 – 30) อธิบายว่า ทฤษฎีการบริหาร หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินไปได้สะดวก ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือธุรกิจจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการบริหารด้วยกันทั้งนั้น โดยปกติในการบริหารจะมีทฤษฎีการบริหารพื้นฐาน 4 ประการ

3.1 ทฤษฎีการมนุษย์หรือคน (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทุกระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุด

3.2 เงิน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้เป็นทุนในการดำเนินการและทุนในการพัฒนาองค์การ

3.3 วัสดุสิ่งของ (Material) หมายถึง เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน

3.4 การจัดการ (Management) หมายถึง กระบวนการและวิธีการนำทฤษฎีการบริหารอื่นให้เกิดสินค้าและบริการ

ทฤษฎีทั้ง 4 ประการ นี้มักจะเรียกว่า “4 M’s” อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่ายังมีทฤษฎีอื่น ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ (Authority) และเวลา (Time) หรือแม้แต่ตลาด (Market) ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเองมีความเชื่อว่าทฤษฎีที่สำคัญที่สุดขององค์กรก็คือ คนหรือทฤษฎีการมนุษย์ เพราะถ้าองค์การใดประกอบด้วยคนที่มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ คิดอย่างเป็นระบบ และสร้างสรรค์ ก็จะสามารถทำให้องค์กรพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะผู้นำหรือผู้บริหารองค์การ ที่เป็นทฤษฎีที่มีคุณค่าต้องได้รับการพัฒนาและเลือกสรรอย่างเหมาะสม เพื่อความสำเร็จร่วมกัน

จากแนวคิดในด้านการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแนวคิดทฤษฎีด้านการใช้ทฤษฎีการบริหรนั้นมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น

1. ความหมายของการบริหารท้องถิ่น

รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 10 – 11) สรุปความหมาย การบริหารท้องถิ่นไว้ว่า ในการปกครองประเทศ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองระดับชาติมีภารกิจสำคัญ คือ การบริหารประเทศ ในการปกครองท้องถิ่น ก็มีภารกิจสำคัญคือ การบริหารท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

1.1 การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง โดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา เป็นต้น

1.2 การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการหรือกรรมวิธีในการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่น ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งการนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไปบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นด้วยนโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่น กำหนดขึ้น โดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น

1.3 การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานความรู้ความสามารถทางการบริหารกับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและหลักเหตุผล การดำเนินการบริหารจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น (Popular will) ตลอดจนความเสมอภาคและความยุติธรรมในสังคมด้วย

1.4 การบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอาทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น ได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่น

รศสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 : 14 – 18) สรุปไว้ว่า ประชาชนเจ้าของท้องถิ่นย่อมมีความรักความหวงแหนและความผูกพันในท้องถิ่นภูมิถิ่นนาของตนเอง การกระจายอำนาจให้ประชาชนบริหารท้องถิ่นของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการกำหนดชีวิตของตนเองและประชาคมให้เป็นไปในทิศทางที่ปรารถนา อันเป็นสิทธิชอบธรรมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้น ยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักว่าตนเองไม่ได้มีฐานะเป็นผู้รับบริการสาธารณะเพียงอย่างเดียว แต่แท้ที่จริง ประชาชนแต่ละคนคือสมาชิกของท้องถิ่นเป็นเจ้าของท้องถิ่น และเป็นผู้กำหนดแนวทางของท้องถิ่นร่วมกัน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นเป็นกลไกในการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบที่มีต่อท้องถิ่นของประชาชน และสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการพัฒนาบนพื้นฐานความต้องการของท้องถิ่น ด้วยความริเริ่มและร่วมมือร่วมแรงของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น การปกครองท้องถิ่นยังเป็นการเร่งรัดให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมือง รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนเองเรียนรู้และมีความเข้าใจ ตลอดจนดำเนินชีวิตไปตามครรลองของประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติโดยส่วนรวม ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

2.1 ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งรัฐบาลกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองมากเท่าใด การบริหารท้องถิ่นก็ยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่นที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและการพัฒนาท้องถิ่น มีดังนี้

2.1.1 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างที่ดีตนเองต้องการ เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นเป็นการนำเอานโยบายของท้องถิ่นมาปฏิบัติ และนำกฎระเบียบของท้องถิ่นมาบังคับใช้ นโยบายและกฎระเบียบของท้องถิ่นนั้นมีที่มาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ก็ย่อมที่จะทำให้การบริหารท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2.1.2 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนเป็นผลมาจากการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผลหลายประการที่สนับสนุนข้อได้เปรียบของการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองในท้องถิ่น อาทิ สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ ปังจัญนำเข้า วังเข้าสู่ระบบได้อย่างรวดเร็ว การตัดสินใจทำได้ทันที เพราะ

ผู้ตัดสินใจเป็นคนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และแม้ว่าจะต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ตัดสินใจแล้วก็สามารถลงมือแก้ไขปัญหาค้นทันที ในขณะที่เดียวกันถ้าจะให้ปัจจัยนำเข้า วิ่งเข้าไปที่ส่วนกลาง รอให้ส่วนกลางหาข้อมูลเพิ่มเติมตัดสินใจส่งการตามขั้นตอนสายการบังคับบัญชา ก็จะเป็นการเสียเวลามาก สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นและสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงจุด การบริหารท้องถิ่นดำเนินการโดยผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเข้าใจปัญหาและตระหนักดีว่าประชาชนในท้องถิ่นต้องการอะไร ต่างจากผู้บริหารในส่วนกลางซึ่งไม่คุ้นเคยกับท้องถิ่น หลายครั้งคิดเอาเองว่าประชาชนต้องการอะไร เช่น คิดว่าชาวบ้านอยากได้บ่อน้ำก็จัดสรรงบประมาณกำหนดให้ขุดบ่อน้ำ ชาวบ้านไม่ต้องการเพราะมีน้ำใช้เพียงพอแล้ว อยากเอาเงินไปสร้างสะพานซึ่งกำลังต้องการก็ทำไม่ได้

2.1.3 การบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้คนในท้องถิ่นมีการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อการบริหารกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นสามารถทำได้โดยบุคคลในท้องถิ่นเอง ไม่ต้องรอหรือร้องขอให้ส่วนกลางมาจัดดำเนินการให้ คนในท้องถิ่นก็จะมีโอกาสที่จะพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้โดยการริเริ่มขึ้นเองในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมมีความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่นของตน ต้องการที่จะทำให้ท้องถิ่นของตนเจริญก้าวหน้า ผู้คนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี จึงมักจะทุ่มเทพลังกาย พลังใจและสติปัญญาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มกำลังความสามารถ

2.2 ความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศ การบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศในส่วนรวม ประสิทธิภาพของการบริหารกิจการท้องถิ่นส่งเสริมให้การบริหารและการพัฒนาประเทศประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจและการแบ่งสรรหน้าที่รับผิดชอบอย่างเหมาะสมระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะยิ่งเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินการในการดำเนินการบริหารและพัฒนาประเทศ ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อสังคมโดยรวมในระดับชาติ ต่อสังคมในระดับท้องถิ่น และต่อพลเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมทั้ง 2 ระดับ ในประการสำคัญดังต่อไปนี้

2.2.1 การบริหารงานท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการดำเนินการบริหารประเทศ โดยการระบายความคับคั่งของภาระหน้าที่ในการพัฒนาประเทศที่แออัดอยู่ในส่วนกลางออกสู่ท้องถิ่น การที่ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับภาระจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนเอง ทำให้รัฐบาลมีภาระลดลง เหลือแต่

ย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางกฎระเบียบ และกำหนดทิศทางการพัฒนาสังคมที่ตนเป็นสมาชิก แม้ว่าประชาชนจะได้มอบหมายบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองแทนตนในฐานะรัฐบาลแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลจะรวมอำนาจการบริหารประเทศไว้ทั้งหมด รัฐบาลประชาธิปไตย จะรวมอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารกิจการของตนเอง สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อำนาจปกครองตนเองในทุกระดับการปกครอง ทำให้เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์เต็มรูปแบบ และทำร้ายไว้ซึ่งสิทธิอันชอบธรรมในการปกครองตนเองของประชาชน ความสำคัญของการบริหารท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาประชาสังคม มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.3.1 การบริหารท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไข ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง และได้รับรู้ว่ามีหน้าที่ที่จัดเก็บได้ ถูกนำมาใช้ในการทะนุบำรุงท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ทั้งยังได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่นต่าง ๆ ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบบริหารบ้านเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติตลอดจนทำให้ประชาชนมีความเต็มใจสมัครพรรคพวกในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 รากฐานของประชาธิปไตยคือประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอิสระในการปกครองประเทศ คุณภาพของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย การบริหารท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างคุณภาพประชากร การที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องร่วมมือกันดิ้นรนแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นตนเอง ต้องพึ่งพาตนเองในการดำเนินการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรักและความผูกพันในท้องถิ่น มีน้ำใจต่อส่วนรวม รับผิดชอบ และร่วมกันแก้ไขปัญหของชุมชนด้วยความเต็มใจ สิ่งเหล่านี้จะหล่อหลอมให้ประชาชนมีคุณภาพ มีความสามารถ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนสร้างเสริมให้ประชาคมท้องถิ่นมี

พัฒนาท้องถิ่นมักมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาคือเป็นความเดือดร้อนจำเป็น มองเห็นได้ชัดเจน จากนั้นก็ข้ามไปสร้างสิ่งใหม่ ๆ ให้แก่ท้องถิ่น โดยมองข้ามสิ่งดี ๆ ที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่น ไปกว่าจะตระหนักได้ก็สายเกินไป เพราะสิ่งดี ๆ นั้นกำลังจะสูญสิ้นหรือสูญสิ้นไปแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย เนื่องจากการบำรุงรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้วนั้นง่ายกว่าการสร้างหรือทำขึ้นใหม่ มากมายนัก

3.4.3 คือการสร้างสรรคสิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เมื่อใดได้ขจัดสิ่งที่ไม่ดีออกไป และรักษาสิ่งที่ดีเอาไว้แล้ว สิ่งที่จะทำให้อท้องถิ่นพัฒนาเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ก็คือการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้ผู้คนในท้องถิ่นมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก มีชีวิตที่ดีกว่าเดิม มีประชาคมที่เข้มแข็งกว่าเดิม เช่น การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น การจัดระบบขนส่งมวลชน การบริการด้านสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การจัดตั้งสถาบันการศึกษา ห้องสมุด สนามกีฬา ฯลฯ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 9 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษา

ผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือหลักเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

1.1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

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

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

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

1.1.5 จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไปมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ในอำเภอหนึ่ง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้หนึ่งคนเมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่และให้กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

1.2 อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

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

1.3.1 หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

1.3.3 หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ว่าร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารกำหนดโครงการในการทำงานต่าง ๆ สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และมีการใช้เงินงบประมาณแต่ละโครงการเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพเพียงใด

2. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารส่วนจังหวัดมี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาสี่ปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกรอบโครงสร้างอัตรากำลังที่ส่วนกลางกำหนดเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

2.1 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค้การบริหาร ตามที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

2.1.1 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน

2.1.2 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 36 คน หรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน

2.1.3 ในกรณีที่สภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน หรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิกสภาองค้การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

2.2 อำนาจหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

2.2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค้การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

2.2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค้การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.2.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค้การบริหารส่วนจังหวัด

อื่น

2.2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย

2.3 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

2.3.1 ถึงคราวออกตามวาระ

2.3.2 ตาย

2.3.3 ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

2.3.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 35/1

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

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

2.3.7 ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

2.3.8 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน
ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค้การ
บริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง
เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง
ตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็น
การชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

ให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหาร
ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และ
ลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ
และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และ
รับผิดชอบควบคุมดูแลข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตาม
นโยบาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค้การบริหาร
ส่วนจังหวัดมอบหมาย

2.4 การแบ่งส่วนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้
(ชลธี ยังตรง. 2546 : 80 - 81)

2.4.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติของสภาและคณะกรรมการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบและทะเบียนประวัติ ตลอดจนสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเลขานุการสภาประธานสภา และรองประธานสภาองค์การบริหาร งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

2.4.3 กองแผนและงบประมาณ มีผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานวิเคราะห์นโยบายและแผน การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานขออนุมัติดำเนินการตามข้อบัญญัติการโอนเงินงบประมาณ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ โครงการเงินอุดหนุน และงานพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

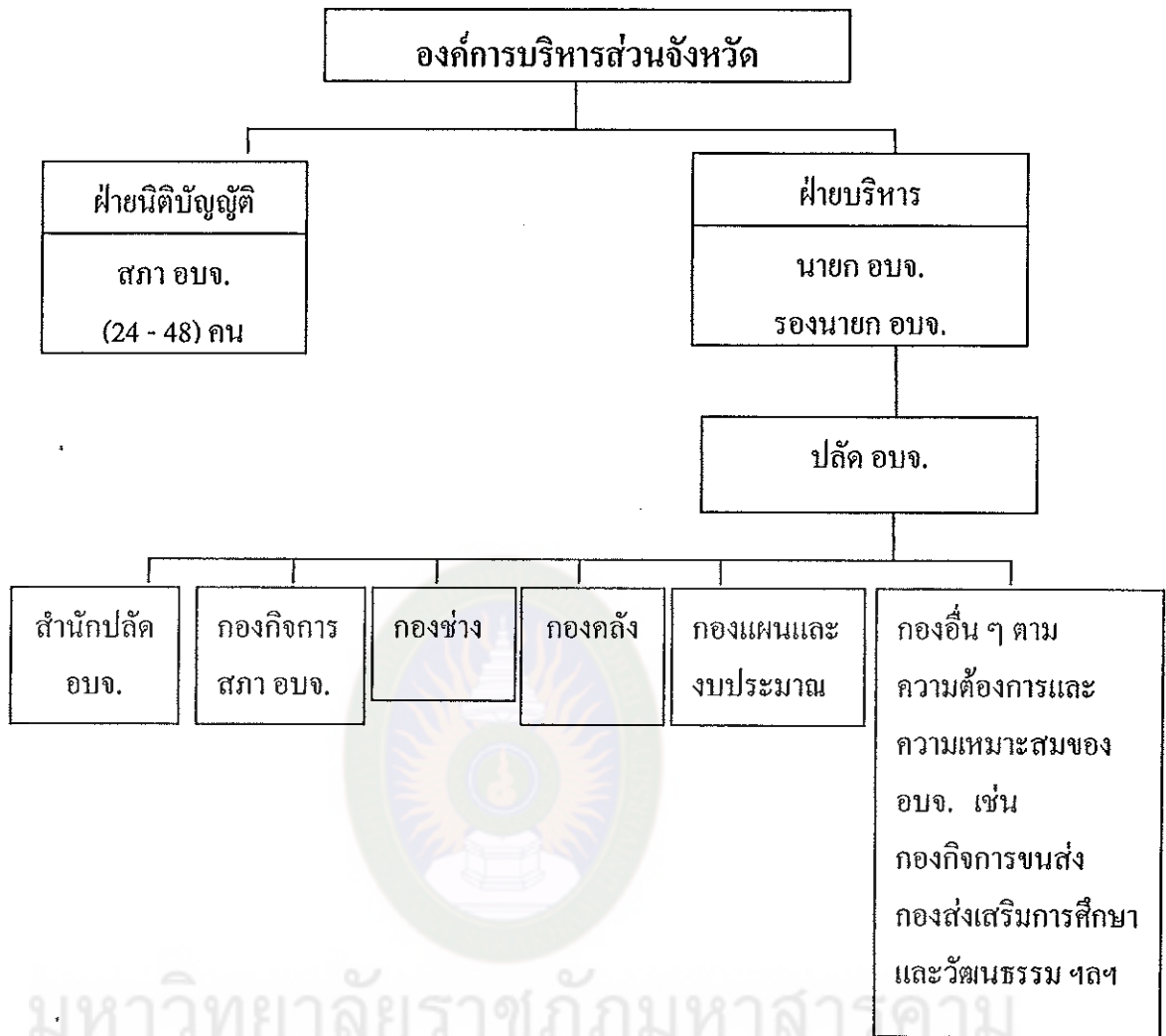
2.4.4 กองคลัง มีผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานการเงิน บัญชี ทรัพย์สิน พัสดุ และระเบียบการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.5 กองช่าง มีผู้อำนวยการกองช่างเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจออกแบบการควบคุมก่อสร้าง การควบคุมฝ่ายเครื่องจักรกล ตลอดจนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.4.6 หน่วยตรวจสอบภายใน มีหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายใน เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน บัญชี การงบประมาณ การทะเบียนทรัพย์สิน และการพัสดุ ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.4.7 กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจประกาศกำหนดจัดตั้งกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ตามความจำเป็น และความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง โดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นนี้จัดตั้งขึ้นตามงานในหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจากกฎหมาย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กองสาธารณสุข กองกิจการขนส่ง กองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองพัสดุและทรัพย์สิน เป็นต้น รายละเอียด ดังแผนภูมิที่ 1

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ที่มา : ชลธี ยังตรง. 2546 : 81

3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

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

3.1 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 ดังนี้

3.1.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

3.1.2 จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3.1.3 สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.1.4 ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.5 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

3.1.6 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.1.8 จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.1.9 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

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

3.2.1 จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.2.2 กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3.2.3 บำบัดน้ำเสีย
- 3.2.4 บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.2.5 วางผังเมือง
- 3.2.6 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบทตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง
- 3.2.7 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ
- 3.2.8 จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด
- 3.2.9 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.2.10 รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3.2.11 จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 3.2.12 จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมสำหรับราษฎร
- 3.2.13 จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ
- 3.2.14 ป้องกันและบำบัดรักษาโรค
- 3.2.15 จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล
- 3.2.16 ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.2.17 ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ
- 3.2.18 กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ดังนี้
 - 3.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - 3.3.2 การสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
 - 3.3.3 การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

- 3.3.4 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3.3.5 การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3.3.6 การจัดการศึกษา
- 3.3.7 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3.3.8 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3.3.9 การส่งเสริมและการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 3.3.10 การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 3.3.11 การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 3.3.12 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 3.3.13 การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 3.3.14 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 3.3.15 การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 3.3.16 การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 3.3.17 การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 3.3.18 การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 3.3.19 การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 3.3.20 การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 3.3.21 การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 3.3.22 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3.3.23 การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 3.3.24 จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3.3.25 สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.6 การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

3.3.27 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

3.3.28 จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.3.29 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4. รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจจำแนกประเภทของรายได้เป็น 4 ประเภท คือ (ชลธี ยังตรง, 2546 : 100 – 101)

4.1 รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

4.1.1 ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บเอง โดยกฎหมายหรือออกข้อบัญญัติ ได้แก่ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

4.1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรในสัดส่วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น

4.2 รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร ได้แก่

4.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเก็บจากผู้เข้าพักในโรงแรม เป็นต้น

4.2.2 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บแล้ว จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน

4.2.3 รายได้จากทรัพย์สิน คือรายได้อันเกิดจากผลประโยชน์ในทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นดอกเบี้ย เงินปันผล และจากการให้เช่าหรือให้บริการหรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือสถานที่หรือที่ดินสิ่งก่อสร้าง อันเป็นทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.4 รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ คือรายได้อันเกิดจากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ใด ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.2.5 รายได้อื่น ๆ คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใด ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่เงินที่มีผู้อุทิศให้ ค่ารับรองและถ่ายเอกสาร รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นต้น

4.3 รายได้จากทุน คือรายได้ที่เกิดจากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสามารถจำหน่ายได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ เงินค่าขายทอดตลาดจากทรัพย์สิน

4.4 เงินอุดหนุน คือรายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และเอกชน ตลอดจนกองทุนต่าง ๆ เพื่อบำรุงท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลในการทำธรรมาภิบาล (Good governance) ซึ่งเป็นเงินรางวัลในการบริหารงานของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วน โปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมจากประชาชนในการบริหารงานของท้องถิ่น

5. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณ จำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

5.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่ายและเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เป็นต้น

5.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวด รายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานหรือสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ โดยจำแนก เป็น 7 หมวด คือ

5.2.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่ ผู้บริหาร ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอัตรากำหนดไว้ในบัญชีกำหนด จำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปีที่ได้ตรวจสอบยืนยันว่าถูกต้องแล้ว รวมถึงเงินที่ กำหนดให้จ่ายในลักษณะเดียวกัน และ/หรือเงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงิน ประจำตำแหน่ง เงินค่าตอบแทนพิเศษ เป็นต้น

5.2.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว คือ เงินที่จ่ายเป็นค่าแรงสำหรับการทำงาน ปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี โดยมีกรอบอัตรากำลังและจำนวนตามที่ระเบียบกำหนดไว้

5.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ

5.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ สาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

5.2.5 หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

5.2.6 หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินที่จ่ายให้องค์กรอื่นเพื่อนำไปดำเนิน กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมิได้ดำเนินการเอง เช่น เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เงิน อุดหนุนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนในกิจกรรมอันเป็นสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

5.2.7 หมวดรายจ่ายอื่น คือ รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่าย หมวดใดดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมในการออกของ ค่าภาษีผู้เชี่ยวชาญ ต่างประเทศ ค่าจ้างที่ปรึกษา เป็นต้น

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

6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.1 การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับกฎหมายที่บัญญัติการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการไว้ด้วย

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

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

7. องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

หลังจากที่มีการจัดตั้งส่วนราชการ และการกำหนดกรอบอัตรากำลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้มีการปรับปรุงและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบงานที่มี

ความชัดเจน และสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานในแต่ละส่วนราชการ

7.1 ตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีชื่อในการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีชื่ออื่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2549 : 6)

7.1.1 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7.1.2 รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7.1.3 หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

7.1.4 ผู้อำนวยการกอง

7.1.5 หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน

7.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ได้ประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย. 2549 : 6 - 10)

7.2.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

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

2) ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ รับผิดชอบงานด้านให้ความเห็นทางกฎหมาย งานนิติกรรม สัญญา งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน งานวินัย งานตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานคดีความ งานจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกิจการพาณิชย์ เช่น จดทะเบียนพาณิชย์ จดแก้ไขทะเบียน จดเลิกกิจการ งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ งานฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักในโรงแรม ภาณียาสูบ น้ำมันเชื้อเพลิง งานเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานรัฐพิธี จัดทำทะเบียนคำสั่ง ทะเบียน ประกาศ สารบรรณ จัดทำคำสั่ง จัดทำประกาศ เก็บรักษา ค้นเอกสารและทำลาย เอกสาร งานรักษาความสะอาด รักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหนองคาย งานดูแล อนุญาตให้ใช้สนามกีฬาโรงพลศึกษา งานตรวจสอบสมุด ลงเวลาข้าราชการและ ลูกจ้างประจำ งานจัดทำฎีกาเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำ ตำแหน่ง ค่าตอบแทนรายเดือน งานคุมงบประมาณ โอนงบประมาณ แก้ไข เปลี่ยนแปลง งบประมาณงานจัดทำแผนพัฒนาและค่าของงบประมาณ งานการพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง งานประชาสัมพันธ์งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

4) ฝ่ายพัฒนาสังคม รับผิดชอบงานเสริมสร้างจริยธรรม คุณธรรมของ สังคมงานการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ งานพัฒนาฝีมือแรงงาน และงานแก้ไขปัญหา ความยากจนแบบบูรณาการ งานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด งานสังคมสงเคราะห์ เช่น คนชรา คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ คนด้อยโอกาสและคนเร่ร่อน งานการป้องกันและ ควบคุมโรคติดต่อ งานส่งเสริมคุณภาพชีวิตและดูแลผู้ติดเชื้อเอดส์ งานส่งเสริมวินัยจราจร งานอบรมและฝึกอาชีพกลุ่มแม่บ้าน งานอบรมและฝึกอาชีพแก่เกษตรกร งานสาธารณสุข และอนามัยชุมชน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

7.2.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายการประชุม รับผิดชอบงานการประชุมสภา งานการประชุม กรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำระเบียบวาระการประชุม งานรายงานการประชุม งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบงานการ ติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานการติดตามผลการ ปฏิบัติงานของกรรมการต่าง ๆ ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การตั้งกระทู้ถาม ข้อสอบถามของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานระเบียบการทะเบียนประวัติและสถิติ สวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานส่งเสริมและพัฒนาสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดงานเลขานุการประธานสภาและรองประธานสภา งานอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน รับผิดชอบงานธุรการ งานส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิ เสรีภาพของประชาชน งานส่งเสริมและสนับสนุนการเลือกตั้งทุกรูปแบบ งานการเลือกตั้ง งานประชาสัมพันธ์กิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

4) ฝ่ายพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว รับผิดชอบงานส่งเสริมและรณรงค์การท่องเที่ยวภายในประเทศ งานประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว และสถานที่ต่าง ๆ ของจังหวัด งานปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว ค่ายพักแรม งานจัดฝึกอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่นงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

7.2.3 กองแผนและงบประมาณ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

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

2) ฝ่ายงบประมาณ รับผิดชอบ งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มเติม และชั่วคราว งานโอนเงินงบประมาณและรายงานจังหวัด งานแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานจัดทำบัญชี งานที่เกี่ยวกับงบประมาณถ่ายโอนและเหลือจ่าย งานรวบรวมสถิติรายรับ รายจ่ายเพื่อเป็นข้อมูลการคำนวณตั้งงบประมาณประจำปี เพิ่มเติมชั่วคราว งานเกี่ยวกับการอุดหนุนต่าง ๆ งานถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการต่าง ๆ งานรายงานขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างเสนอพัสดุกลาง งานเกี่ยวกับการเก็บรักษาและคืนหลักประกันสัญญา งานจัดทำสถิติข้อมูลงบประมาณในแต่ละปี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการผังเมือง รับผิดชอบงาน ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่ได้รับมอบหมาย งานแผนงานด้านสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ แผนงานการผังเมืองรวมจังหวัด และการให้การสนับสนุนในการจัดทำ ผังเมืองเฉพาะแก่ท้องถิ่นอื่น งานประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรมเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกด้านการผังเมืองแก่ประชาชน เอกชนและส่วนราชการอื่น งานรายการวิเคราะห์ผลกระทบด้านการผังเมือง ดำรวจวิเคราะห์ ศึกษาด้านประสิทธิภาพ การจัดเก็บข้อมูลประชากร เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ทางกายภาพ งานขอรับ การอุดหนุนของส่วนราชการต่าง ๆ งานดูแลรักษาพัสดุ ครุภัณฑ์โดยจัดรวบรวมสถิติ เมืองต้น งานเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

4) ฝ่ายตรวจติดตามและประเมินผลแผนงาน/โครงการ รับผิดชอบงาน ตรวจติดตาม การดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย งานติดตามและประเมินผล โครงการถ่ายโอนภารกิจ งานตรวจติดตามประเมินผลแผนพัฒนาสามปีและแผนปฏิบัติการ งานตรวจติดตามผลแผนงาน/โครงการประจำปีเดือน/ปี งานการวิเคราะห์ข้อมูล ปัญหา และ สรุปงานการประชุมคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา งานจัดทำสถิติข้อมูล การติดตามและประเมินผล โครงการตามแผนพัฒนาสามปี และแผนปฏิบัติการแต่ละปี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

7.2.4 กองคลัง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายการเงิน รับผิดชอบงานเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ ของนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง งานเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ ข้าราชการและลูกจ้างประจำ งานบำเหน็จบำนาญ งานเกี่ยวกับสหกรณ์ข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด งานเบิกจ่ายค่าสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานตรวจ ฎีกา ใบสำคัญจ่าย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน งานจ่ายเงินตามข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย งานเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัด และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหนองคาย งานเกี่ยวกับการรับเงินทุกประเภท และการนำส่งเงิน งานเก็บรักษาเงินและเอกสารแทน การเงิน งานจัดสรรเงินให้สถานตำบลและท้องถิ่นอื่น งานจัดทำงบทดลอง ประจำปีเดือน ประจำปี งานภาษีหัก ณ ที่จ่าย งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายบัญชี รับผิดชอบงานจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดทำบัญชีทุกประเภทงานจัดทำทะเบียนคุมรายได้และรายจ่ายทุกประเภท งานควบคุม การเบิกจ่ายงบประมาณ งานเกี่ยวกับงบรับจริง-จ่ายจริง ประจำเดือนประจำปี งานเกี่ยวกับ เงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด กองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานเกี่ยวกับการตรวจสอบยอดเงินฝากธนาคาร งานวิชาการด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุ งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการแก่หน่วยงานท้องถิ่นอื่น งานอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ รับผิดชอบงานเร่งรัดจัดเก็บรายได้ งานจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ประกอบการ โรงแรม ยาสูบ น้ำมัน งานประชาสัมพันธ์และ ติดต่อประสานงานเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ งานแผนที่ภาษี งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและ ที่ได้รับมอบหมาย

4) ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนจัดหา พัสดุ งานเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง จัดหาพัสดุ งานเกี่ยวกับการรับโอน การโอนทรัพย์สิน ทุกประเภท งานเกี่ยวกับทะเบียนพัสดุครุภัณฑ์และทรัพย์สิน งานเกี่ยวกับการตรวจสอบ การรับจ่ายพัสดุ งานเกี่ยวกับการจัดทำทรัพย์สิน งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับ มอบหมาย

7.2.5 กองช่าง ประกอบด้วย 4 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายสำรวจและออกแบบ รับผิดชอบงานสำรวจเพื่อการออกแบบ โครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานออกแบบ เขียนแบบ และประมาณราคาโครงการก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานกำหนด ราคาากลาง งานระวางชี้แนวเขตและรับรองเขตที่ดิน งานให้การอนุเคราะห์ช่วยเหลือ หน่วยงานอื่นด้านสำรวจออกแบบ เขียนแบบและประมาณการ งานตรวจสอบแบบแปลน การขออนุญาตก่อสร้างของเอกชนหรือหน่วยงานอื่นที่ร้องขอ งานจัดทำมาตรฐานวิชาการ ด้านวิศวกรรมโยธา งานสำรวจแหล่งวัสดุก่อสร้าง งานวิเคราะห์และทดสอบคุณภาพวัสดุ งานก่อสร้าง งานประสานโครงการตามที่ได้รับการถ่ายโอนกิจกรรมจากหน่วยราชการต่าง ๆ งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง รับผิดชอบ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ซ่อมบำรุงทาง โดยใช้ เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ซ่อมบำรุงทาง

ผิวจราจรลูกรัง ซ่อมบำรุงทางลาดยาง งานจัดทำประมาณการค่าใช้จ่ายงานด้านซ่อมบำรุงทางน้ำและทางบก โดยใช้เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประมาณการค่าใช้จ่าย เพื่อสนับสนุน เครื่องจักรกลแต่ละหน่วยงานอื่น งานจัดวางอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานในฝ่าย จัดทำทะเบียนประวัติสายทางถนนลาดยางและถนนลูกรังที่อยู่ในความรับผิดชอบของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด งานจัดทำคำสั่งการใช้เครื่องจักรกล โครงการจัดทำเองและ โครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานราชการเดียวกัน งานรายงานผลการปฏิบัติงานการใช้เครื่องจักรกลและรายงานการใช้จ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่นสำหรับโครงการที่จัดทำเองและโครงการให้การสนับสนุนแก่หน่วยราชการอื่น งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมายงานซ่อมบำรุงแหล่งน้ำ งานจัดทำแผนการปฏิบัติงานซ่อมบำรุง แหล่งน้ำ ควบคุม กำกับวิเคราะห์ ตรวจสอบ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาการทั้งงานดำเนินการเองและงานจ้างเหมางานจัดทำทะเบียนประวัติแหล่งน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย งานควบคุมการก่อสร้างและตรวจการจ้างงานควบคุมงานหรือเป็นกรรมการประธานตรวจการจ้าง ให้ถูกต้องตามแบบแปลน และหลักวิชาการด้านวิศวกรรมโยธา ทั้งต้องควบคุมกำกับดูแล ให้เป็นไปตามสัญญาโดยมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งก่อสร้าง และทางราชการ งานรวบรวมรายงานความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค ของการดำเนินงาน โครงการจ้างเหมา งานช่วยการสำรวจ - ออกแบบ หรือสำรวจเพื่อการก่อสร้าง งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายเครื่องจักรกล รับผิดชอบ งานวางแผนและบริหารเครื่องจักรกล งานจัดทำแผนงานวิศวกรรม เครื่องจักรกลประจำปี งานประสานแผนการจัดทำแผนการใช้เครื่องจักรและการปรับแผนระหว่างดำเนินการ งานจัดเก็บข้อมูล จัดทำประวัติ สถิติ และประเมินผล งานรายงาน วิเคราะห์และประเมินผล เครื่องจักรกล งานตรวจสอบ ทดสอบคุณภาพก่อนและหลังการซ่อม งานใช้ความรู้ทางด้านเทคนิค วิชาชีพด้านวิศวกรรมเครื่องกล งานด้านวิชาการ การฝึกอบรม พัฒนาองค์ความรู้ให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายเครื่องจักรกล งานออกแบบ ดัดแปลง ติดตั้ง เครื่องจักรกล ยานพาหนะและอุปกรณ์ งานประสานการจดทะเบียนต่อทะเบียน และการโอนย้ายและจำหน่ายเครื่องจักรกล งานเปิดและปิดใบส่งงานซ่อมงานบำรุงรักษาเครื่องจักรกล งานธุรการ สารบรรณ สารสนเทศ บันทึกข้อมูลสรุปผลการปฏิบัติงาน และการประมวลผลงาน งานพัฒนาอาคาร-สถานที่ โรงซ่อม ศูนย์เครื่องจักรกลงานคลังพัสดุ และสำรองอะไหล่ เครื่องจักรกล งานใบเบิกอะไหล่ ใบจ้างซ่อม และประสานการจัดซื้ออะไหล่และงานจ้างซ่อม ควบคุมการตัดยอดเงินค่าซ่อม

คำวัสดุเครื่องจักรกลงานจัดทำบัญชีเบิกจ่าย น้ำมันเชื้อเพลิง-หล่อลื่น งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย งานโรงซ่อม งานปรับแผนการซ่อม กับเหตุการณ์จริง งานดำเนินการซ่อมที่เกินขีดความสามารถการซ่อมเครื่องจักรกลในสนาม และงานซ่อมตามแผนซ่อมปรับปรุงสภาพเครื่องจักรกล งานผลิตชิ้นส่วน งานประกอบและติดตั้งเครื่องจักรกล งานตรวจสอบและทดสอบคุณภาพ เครื่องจักรก่อนและหลังการซ่อม งานเชื่อมโลหะ เคาะพ่นสี งานติดตั้งและซ่อมระบบไฟฟ้า ในเครื่องจักรกล งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกลทั้งหมดของกองช่างตามชั่วโมง-กิโลเมตร งานซ่อมเครื่องจักรกลที่ใช้งานในสนาม งานบำรุงรักษาและซ่อมเครื่องจักรกลสนาม งานจัดชุดเครื่องจักรกลและเจ้าหน้าที่สนับสนุน โครงการก่อสร้างตาม โครงการก่อสร้างตาม โครงการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย งานให้ความช่วยเหลือเครื่องจักรกล-เครื่องสูบน้ำแก่ราษฎรและหน่วยงานที่ร้องขอ งานวิเคราะห์ ประเมินผล การปฏิบัติงานภาคสนาม งานประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานและโครงการภาคสนาม งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

4) ฝ่ายสาธารณภัยและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบงาน งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่จัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการด้านวิศวกรรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย จัดทำแผนจัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย วางแผนและบริหารเครื่องจักรกล งานซ่อมบำรุงและควบคุมการปฏิบัติการเครื่องจักรกล/ยานพาหนะเครื่องมือ อุปกรณ์ในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามผู้บังคับบัญชามอบหมาย งานพัฒนาแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ ตรวจสอบข้อมูลสำรวจ เพื่อนำมาออกแบบ ศึกษา วิเคราะห์ความเป็นไปได้ โครงการแหล่งน้ำทุกโครงการ วางแผนโครงการแหล่งน้ำเข้าโครงการแก้ไขปัญหาก็แล้ว จัดทำแผนโครงการแก้ไขปัญหาก็แล้ว ดำเนินการ ออกแบบ โครงการก่อสร้าง ประปาหมู่บ้าน ตรวจสอบข้อมูลการอนุญาตเจาะบ่อบาดาล งานป้องกันแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมและมลพิษ ประสานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการพัฒนาลุ่มน้ำ วางแผนและควบคุม โครงการก่อสร้าง แหล่งน้ำ ขุดลอกคูคลอง ควบคุมงานก่อสร้าง โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ และบำรุงรักษาแหล่งน้ำ ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย งานธุรการกองช่าง งานธุรการ จัดทำทะเบียน ควบคุมการเบิกจ่าย งบประมาณ โอนงบประมาณแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ งานสารบรรณ รับ-ส่ง ลงทะเบียนเอกสาร ปิดประกาศ จัดทำคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ

ลานกีฬาเพื่อเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมของเด็กและเยาวชน จัด/สนับสนุนการจัดกิจกรรม เพื่อพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ แก่เด็กและเยาวชน จัดชมรมหรือกลุ่มกีฬา ตลอดจนกิจกรรม กีฬาและนันทนาการ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้พัฒนาทักษะและหลีกเลี่ยงยาเสพติด งาน ประเพณี ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จัดกิจกรรมทางศาสนา และกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรม ศีลธรรม จัดงานประเพณีและส่งเสริมการอนุรักษ์ประเพณี และศิลปวัฒนธรรม ตลอดจน ภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดกิจกรรมส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและประชาสัมพันธให้ แพร่หลาย รวบรวมข้อมูลศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น เพื่อการอนุรักษ์ และศึกษากันคว้า งานห้องสมุดประชาชน บริหารจัดการห้องสมุดประชาชนอำเภอ/จังหวัด ซึ่งถ่าย โอนจากกระทรวงศึกษาธิการ พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้บริการความรู้ หลากหลายสาขาแก่ประชาชน ส่งเสริมการสร้างเครือข่าย ถ่ายทอดความรู้ และบริการ เอกสารสิ่งพิมพ์เพื่อประโยชน์ของประชาชน งานบริหารงานทั่วไป บริหารงานธุรการ บริหารจัดการ บำรุงรักษาอาคารสถานที่ และยานพาหนะ บริหารงานบุคคลและจัดทำ ทะเบียนประวัติบุคลากร บริหารและควบคุมงบประมาณและจัดทำบัญชีถือจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เบิกจ่ายเงินและจัดทำบัญชีทะเบียนพัสดุ ศึกษาและออก ข้อบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2.7 หน่วยตรวจสอบภายใน ประกอบด้วย ดังนี้

งานตรวจสอบภายใน รับผิดชอบงานตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล และตัวเลข ต่าง ๆ ด้วยเทคนิคและวิธีการ ตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป ปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของระบบ การควบคุมภายในและความสำคัญของเรื่องที่ตรวจสอบ รวมทั้งวิเคราะห์และประเมินผล การบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยงานรับตรวจ ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงาน ด้านอื่น ๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและ มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบการดูแลรักษาทรัพย์สิน และความสิ้นเปลืองการใช้ ทรัพยากรทุกประเภท ว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด ประเมินผล การปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การ ปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะ เพื่อป้องกันปราบปรามมิให้เกิดความเสียหาย หรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงินหรือ ทรัพย์สินต่าง ๆ ของทางราชการ ติดตามผล

การตรวจสอบ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยงานรับตรวจถูกต้องตามที่ผู้ตรวจสอบภายในเสนอแนะ ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ เสนอผลการตรวจสอบ ข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ ที่ตรวจพบ รวมทั้งหารือเพื่อขอรับความเห็นและข้อเสนอแนะ วิธีการหรือ มาตรการในการปรับปรุงแก้ไขร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบของส่วนราชการบรรลุเป้าหมายและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ งานสอนวิชาการบัญชีแก่ประชาชนให้มีความรู้ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี และมาตรฐานการบัญชี โดยประสานกับฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน ตามที่ได้รับมอบหมายจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกเหนือจากแผนการตรวจสอบประจำปี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาค้นคว้ามีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนน้อย ผู้วิจัยจึงได้ค้นคว้างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล เพิ่มเติม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินงานที่เหมือนกัน ในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

มนตรี หมวกใสว (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของกำนันในจังหวัดหนองคาย พบว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการปราบปรามยาเสพติด ด้านการบริหารและพัฒนาบุคลากร ด้านการเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านการกีฬาและการท่องเที่ยว ด้านการศึกษาและการศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ประเมินประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ด้านปัจจัย (Inputs) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่จำนวน 38 แห่ง (ร้อยละ 50.66) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำลักษณะของประชาชน องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ จำนวน 58 แห่ง (ร้อยละ 77.33) มีประชาชนที่ให้ความสนใจต่อการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ

4. การติดตามและประเมินผล พบว่า ทั้งสมาชิกของสภาตำบลและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร

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

1. ปัญหาทั่วไป การดำเนินงานค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อนประกอบกับการขาดคู่มือการปฏิบัติงาน การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร
2. ปัญหาการดำเนินงานแต่ละด้าน
 - 2.1 ปัญหาด้านการบริหารสำนักงาน ได้แก่ ไม่มีอาคารที่ทำการถาวร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นมีไม่เพียงพอ ขาดอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น
 - 2.2 ปัญหาด้านการวางแผนพัฒนา ได้แก่ การไม่เข้าใจในการวางแผนพัฒนาของสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหาร ปัญหาของข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนและล่าช้า
 - 2.3 ปัญหาด้านการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สมาชิกสภาไม่เข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของการประชุม เป็นต้น
 - 2.4 ปัญหาด้านการจัดทำข้อบังคับตำบล ปัญหาที่พบ คือ การขาดความรู้ในด้านการจัดทำข้อบังคับและขาดผู้ประสานงานในการจัดทำข้อบังคับ
 - 2.5 ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้นว่า ผู้บริหารไม่เข้มแข็ง ขาดแคลนบุคลากร ความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนตำบล
 - 2.6 ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ลักษณะปัญหาที่พบ คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีจำนวนน้อยและงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลไม่ตรงตามกำหนดเวลา

พระอิศรเดช เสนานิกรณ์ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย พบว่า สภาพการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดหนองคาย โดยรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง

ต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลบรบือ ทั้งโดยรวมและรายด้านทั้ง 9 ด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม พบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน

นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตจังหวัดมหาสารคาม คืองบประมาณจำกัด ไม่สามารถสร้างถนนที่ได้มาตรฐาน ได้ทันตามความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน

สุปัทม์ ทองรัตน์(2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จากทั้งหมด 4 ด้าน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีปัญหาการบริหารงานอยู่ในระดับมาก 3 ด้าน คือ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร และด้านการบริหารจัดการ ระดับปานกลางมี 1 ด้าน คือ ด้านการเงินและงบประมาณ ผลการเปรียบเทียบระดับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอภูกามยาว จังหวัดกาฬสินธุ์ ระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาค่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

สุรัตน์ พิมพินีสัย (2548 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านจากทั้งหมด 4 ด้าน พบว่า ทุกด้านมีปัญหาในการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายชื่อของแต่ละด้าน พบว่า ปัญหาการบริหารทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ที่มีอายุและ

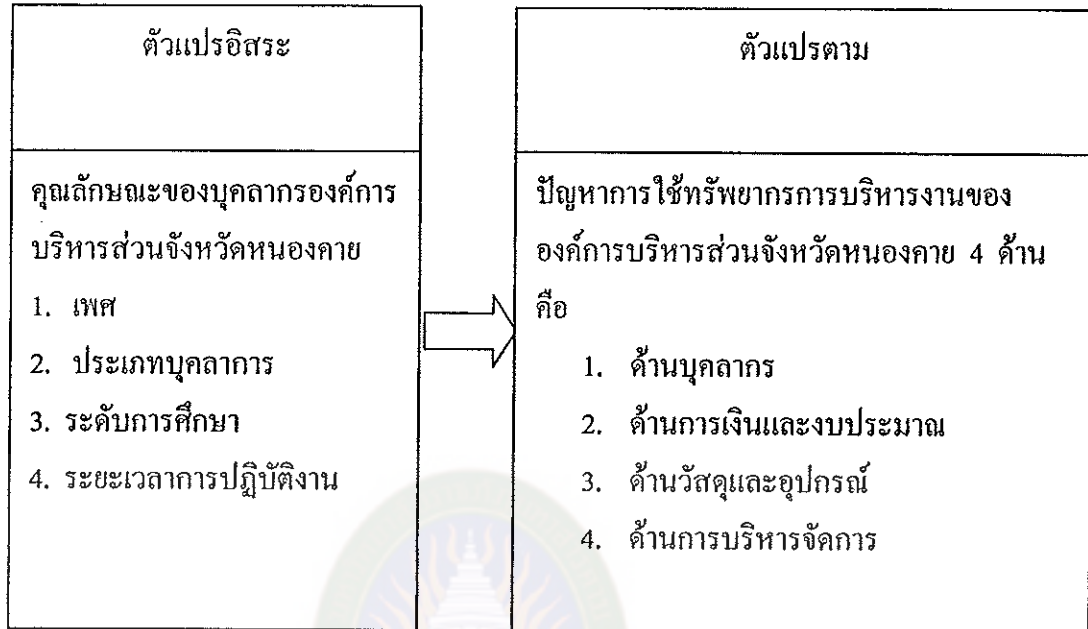
ระดับการศึกษาแตกต่างกัน พบว่า คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอายุ 25 – 34 ปี อายุ 35 – 44 ปี และอายุ 45 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาหรือ ปวช. อนุปริญญาหรือ ปวส. และระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและเป็นรายด้านไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ให้ความสนใจเป็นอย่างมาก บางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก บางเรื่องมีการพัฒนาปรับปรุงและยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยังไม่สูงมากนัก ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ผู้วิจัยจะได้นำไปประกอบการอภิปรายผลต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการวิจัย ปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยได้สรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัยปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY