

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและหลักการบริหารท้องถิ่น
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. บริบทพื้นที่วิจัยจังหวัดกาฬสินธุ์
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ดี แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้อันหนึ่งจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้/กล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

โกคิน พลกุล และ อิศสระ นิตินัทธ์ประภาส ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็น
 หลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ "การเอา
 อำนาจออกไปจากศูนย์กลาง" ปัญหาที่ตามมาคือ "อำนาจ" ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจ
 อะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาใช้ในบริบททาง
 การเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ (จรัส สุวรรณมาลา, 2538 : 9-
 10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการ ไทยหยิบยืมมาใช้
 อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า
 "การกระจายอำนาจ" นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า "อำนาจ" ในคำกระจายอำนาจที่ได้
 แปลมาหมายถึง "อำนาจอธิปไตย" ซึ่งมักจะกล่าวกันว่า ไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความ
 ตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล
 (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่นๆ ซึ่งแบ่งปันหรือ
 กระจายอำนาจ ไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของ
 การกระจายอำนาจอันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ
 (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ
 (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง "อำนาจการตัดสินใจ"
 ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลา จึงได้เสนอว่า "คำว่า Decentralization
 จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ
 การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ)
 สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน"
 (พนิต เข็มทอง และคณะ, 2546 : 13 - 14)

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญของการปกครองในระบบ
 ประชาธิปไตยมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

ประยูร กาญจนคุลย์ (2535 : 12) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ
 หรือเรียกว่า "มัธยวิภาค" หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบาง
 อย่างไม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นคิดจัดกระทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

เสกสรร ประเสริฐกุล (2537 : 18) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ
 ควรเป็นเรื่องเดียวกันกับการลดอำนาจของรัฐบาลเมื่อเทียบกับประชาชนหรือการลดบทบาท

ของรัฐในการจัดการปัญหาของประเทศขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลตนเอง

วรพงษ์ วิตรุดพิชญ์ (2537 : 11) กล่าวว่า การกระจายอำนาจหมายถึง การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอนหรือกระจายอำนาจทางปกครองบางส่วนให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ประยงค์ เต็มชาวลา (2540 : 20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การลดอำนาจ ควบคุมที่เขยร่วมศูนย์ไว้เดิมให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ดำเนินการแทน

โกวิทย์ หวงงาม (2548 : 36) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลาง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2548 : 59) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ไปปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

จากความหมายของการกระจายอำนาจ สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและในการตัดสินใจของหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างอิสระด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและไม่ให้กระทบต่อหลักการปกครองตนเอง

2. หลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาถึงหลักการและรูปแบบของการกระจายอำนาจ มี ดังนี้

2.1 หลักการของกรกระจายอำนาจ

หลักการของการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับหลักการของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ตระกูล มิชัย (2538 : 10) กล่าวถึงหลักการของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็น การกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผลของการทำงาน และก่อประโยชน์ต่อประชาชน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถประเมินได้

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีความสอดคล้องในประเด็นหลัก ดังนี้

· ประเด็นที่ 1 ให้มีการกระจายภาระหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์และอำนาจหน้าที่ จะปฏิบัติ

ประเด็นที่ 2 ให้มีการบริหารจัดการซึ่งจะต้องตัดสินใจและรับผิดชอบต่อ ด้วยท้องถิ่นเอง

ประเด็นที่ 3 จะต้องมีความหมายชัดเจน ดำเนินการอย่างถี่ถ้วนระบบ สามารถประเมินได้

ประเด็นที่ 4 ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และบรรยากาศของการทำงาน

ทวิศักดิ์ ปัทมา (2550 : 14) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

2.1.1 มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมี องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐากลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.1.2 มีอำนาจในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลัก ที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะถ้าหากองค์กรนั้นไม่มีการอำนาจอิสระใน การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

2.1.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำ หน้าที่รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นอาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการออกไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางที่อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อมีโอกาสเข้ามาบริหารงาน ในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.1.4 มีงบประมาณของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่ การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายภาระหน้าที่ อำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติ และความรับผิดชอบ โดยให้มีการบริหารจัดการ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายชัดเจน สามารถประเมินได้ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานนั้น ๆ

2.2 รูปแบบของกรกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกได้หลายวิธี ตามความคิดของนักวิชาการ ดังนี้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535 : 26 ; ช้างถึงใบ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์. 2540 : 28)

จำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจแบบ

Deconcentration ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้กับ

ท้องถิ่นไปใช้ในการวินิจฉัยดำเนินการแต่ส่วนกลาง ยังทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแทรกแซงผล

การตัดสินใจของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจแบบ Devolution ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่ส่วนกลาง ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

อนันต์ ไชยศักดิ์ (2538 : 23-25) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจให้เฉพาะออกไป โดยแบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 การให้อำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยให้อำนาจและความรับผิดชอบจากการปกครองระดับชาติไปยังระดับท้องถิ่น

รูปแบบที่ 2 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นลักษณะการกระจายอำนาจทางบริหาร โดยมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ จากส่วนกลาง ไปยังหน่วยงานภูมิภาค จังหวัดและหน่วยงาน ต่าง ๆ ในพื้นที่

รูปแบบที่ 3 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการ

รูปแบบที่ 4 การให้องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนเข้าร่วม ดำเนินการบางอย่าง เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

เชียร์น่า และ เดนนิส (Cheema and Dennis, 1983. : 69 ; อ้างถึงใน กาญจวิวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2540 : 32) กล่าวถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจมีรูปแบบด้วยกันทั้งหมด 4 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจในหน่วยงานระดับรองลงไป (Delegation to semi-autonomous or parastatal agencies)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจแก่องค์กรการบริหารในท้องถิ่น (Devolution to Local government)

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

จากรูปแบบของการกระจายอำนาจที่นักวิชาการ ได้เสนอไว้ จึงสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจมีรูปแบบที่สอดคล้องกัน 4 รูปแบบด้วยกันคือ

รูปแบบที่ 1 การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

รูปแบบที่ 2 การมอบอำนาจ (Delegation)

รูปแบบที่ 3 การให้อำนาจ หรือ โอนอำนาจ (Devolution)

รูปแบบที่ 4 การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

3. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

3.1 ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการ การบริหารบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

3.2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งตนเองและตัดสินใจกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3.3 ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

ดังนั้นสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจตามแผนมีวัตถุประสงค์ เพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทางโดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการมุ่งแนวปฏิบัติ 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2543 : 42)

4.1 มุ่งกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การกระจายอำนาจงานและการเงินเท่านั้น แต่เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบต่อภารกิจซึ่งเดิมนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ทำ แล้วได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทนในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งในส่วนนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการด้วยความรับผิดชอบและสำนึกในบทบาทหน้าที่

4.2 มุ่งปรับบทบาทของส่วนราชการจากผู้ปฏิบัติกรมาเป็นผู้กำกับดูแลและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยการสนับสนุนด้านบุคลากร วิชาการ และการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากลไกการกระจายอำนาจรวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็นอีกแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น โดยต้องมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ และปรับบทบาทให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถ่ายโอนบุคลากรให้ เพื่อการปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

5. อำนาจที่ต้องกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานภารกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กระจายอำนาจโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 11 - 12)

- 5.1 การกระจายอำนาจด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่
- 5.2 การกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ
- 5.3 การถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การถ่ายโอนภารกิจ

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักดำเนินการดังนี้

6.1 ภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

6.1.1 การกึ่งที่เป็นการดำเนินการค้าชื้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกึ่งที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

6.1.2 การกึ่งที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

6.1.3 การกึ่งที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนการกึ่งตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความพร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการบริการ และประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจนโอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรในช่วงเวลาที่กำหนด และ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกับการจัดรูปแบบโครงสร้างเพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึง ความสอดคล้องของรูปแบบโครงสร้าง และวิธีการให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

7. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เดิมนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นความสำคัญดังกล่าวได้สืบต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ซึ่งยังให้ความสำคัญในแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 78 (3) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเอง ตัดสินใจในการกิจของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ

ดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ สรุปได้ว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการนิรหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายและเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะไว้ในมาตรา 16 ซึ่งให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดรับบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. 2542 : 43 - 44)

- 7.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 7.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 7.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 7.4 การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 7.5 การสาธารณูปการ
- 7.6 การส่งเสริมการศึกษาและประกอบอาชีพ
- 7.7 การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
- 7.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 7.9 การจัดการศึกษา
- 7.10 การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี กนชราและผู้ด้อยโอกาส
- 7.11 การบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 7.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 7.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 7.14 การส่งเสริมกีฬา

- 7.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 7.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 7.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 7.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำ
- 7.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 7.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- 7.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 7.22 จัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 7.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
- 7.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่คินทรัพย์ากรและสิ่งแวดล้อม
- 7.25 การผังเมือง
- 7.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 7.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 7.28 การควบคุมอาคาร
- 7.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 7.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 7.31 กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการ ได้โดยเป็นการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมตามพระราช บัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ให้มากขึ้นเพื่อ สนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

1. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของ พระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้ง ได้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอน ภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และ ภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับ การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาล ภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาที่เหมาะสมและสอดคล้อง กับภารกิจที่ถ่ายโอน

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะต้องกระทำโดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

1.2 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ ในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

1.3 รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจาย บุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาค ไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายทอดกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้า สายอาชีพที่เหมาะสม

สำหรับแผนปฏิบัติการกำหนดขึ้นก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ใต้ให้ความสำคัญกับ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนด นโยบาย การปกครองการบริหารการดำเนินงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ ของตนเอง โดยเฉพาะ ทั้งนี้รัฐบาล เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น (สำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 1-45)

2. การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี รูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะ ดังนี้

2.1 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท

1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการ

สาธารณะเอง

2) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

3) การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการ จากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ

2.3 การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะ ดำเนินการ ได้

3. การกิจที่จะถ่ายโอน

การดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มี การกิจถ่ายโอน ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ เบื้องต้น ตามกรอบแนวทางที่กำหนด และนำมารวบรวมบูรณาการเป็นแผนปฏิบัติการที่ สมบูรณ์ ซึ่งมีขอบเขตการถ่ายโอน ขั้นตอน/วิธีปฏิบัติ และปีที่ถ่ายโอน โดยมีการเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ครบ และเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ตามมาตรา 30 (1) แต่บางช่วงของ ระยะเวลา เช่น ประเภทชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีความแตกต่างกัน อาจมี ความเหลื่อมล้ำ กันบ้าง ในปี 2546 และปี 2547 แต่โดยหลักการถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณและเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ได้ หรือหากเป็นกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับ การกิจที่ ถ่ายโอน จะเริ่มถ่ายโอน ในปี 2546 สำหรับกรณีที่ไม่เกี่ยวข้องงบประมาณ เช่น การเปรียบเทียบ ปรับ จะถ่ายโอนในปี 2545

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรม เป็น 2 ประเภท คือ ประเภท "เลือกทำโดยอิสระ" เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น และประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็น เรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรือความจำเป็น ขั้นพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อรับโอนไป แล้ว ถือว่าเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังต้องดำเนินการต่อไป

เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ คณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม จาก 11 กระทรวงโดยมีภารกิจ ทั้ง 6 ด้าน

3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 87 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 17 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1.1 การคมนาคมและการขนส่ง

- 1) ทางบก
- 2) ทางน้ำ

3.1.2 สาธารณูปโภค

- 1) แหล่งน้ำ/ระบบประปาชุมชน

3.1.3 สาธารณูปการ

- 1) การจัดให้มีและควบคุมตลาด

3.1.4 การผังเมือง

3.1.5 การควบคุมอาคาร

3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 103 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 26 กรม ใน 7 กระทรวง แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.2.1 การส่งเสริมอาชีพ

3.2.2 งานสวัสดิการสังคม

- 1) การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส

3.2.3 นันทนาการ

- 1) การส่งเสริมกีฬา
- 2) การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

3.2.4 การศึกษา

- 1) การจัดการศึกษาในระบบ
- 2) การศึกษานอกระบบ

3.2.5 การสาธารณสุข

- 1) การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ

3.2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มี การ กิจถ่ายโอน จำนวน 17 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 9 กรม ใน 6 กระทรวง แ บ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ ดังนี้

3.3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน

3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 19 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 6 กรมใน 5 กระทรวงแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.4.1 การวางแผน

3.4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี

3.4.3 การส่งเสริมการลงทุน

3.4.4 การพาณิชยกรรม

3.4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรม

3.4.6 การท่องเที่ยว

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

3.5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและ บำรุงรักษาป่า

3.5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

3.5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

3.6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจถ่ายโอน จำนวน 2 เรื่อง มีส่วนราชการ ที่ถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 1 กรม ใน 1 กระทรวง ในกลุ่ม ภารกิจต่อไปนี้

3.6.1 การปกป้อง คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

จากภารกิจที่ถ่ายโอน สรุปได้ว่า การถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลัก ๆ 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน ส่งเสริม การลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4. แนวทางการดำเนินการ

ในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2545 : 2 - 5)

4.1 การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติ บทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน และจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และจัดสรรบุคลากร ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม การตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการ ดังที่เคยปฏิบัติมา ยังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริง การถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงิน การคลัง งบประมาณ และการแย่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

4.2 เรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อม รับการถ่ายโอนภารกิจหรือไม่สามารถดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนภารกิจได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นที่จะต้องร้องขอหรือขอความช่วยเหลือสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ และให้ถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการร้องขอจะต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุน การดำเนินการอย่างเต็มกำลังความสามารถ รวมทั้งเป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจจะต้องจัดทำแผน เติบโตความพร้อมและ ดำเนินการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ให้สำนักงานงบประมาณจัดงบประมาณให้กับส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและที่กำกับการถ่าย โอนภารกิจ เพื่อใช้เตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

4.4 ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบว่าภารกิจประเภทใดที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้จัดทำ และภารกิจใดราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำ เพื่อประชาชน จะได้ขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียน ได้ถูกต้อง

4.5 เรื่องการพิจารณาอนุมัติหรือการอนุญาตต่าง ๆ ในบางเรื่องจะมี กฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้สำหรับเรื่องที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้มีระบบและขั้นตอนของการอุทธรณ์ไว้ให้ชัดเจนต่อไป

4.6 แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นแผนที่มิ สถานะ บิดหมุน ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในการถ่ายโอนหรือมีเหตุสุดวิสัย และไม่สามารถดำเนินการได้ตามเวลาที่กำหนดให้ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนภารกิจ นำเรื่องเสนอให้คณะอนุกรรมการจัดทำและกำกับแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการพิจารณาทบทวนและขยายเวลาการถ่ายโอนภารกิจ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาสงวนคณะรัฐมนตรีขออนุมัติปรับแผนได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สรุปได้ว่าแนวทางในการถ่ายโอนภารกิจ เป็นแนวทางที่จะมุ่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างทั่วถึงในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง

5. แผนการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ

ในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจนั้น ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2543 : 7 - 9)

5.1 ลักษณะภารกิจที่ถ่ายโอน

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีกรอบทิศทาง แนวทางและกระบวนการยึดหยุ่น ปรับวิธีการกระจายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีการกำหนดแผน รูปแบบ และแนวทาง โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการเข้าชั้นระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จภายใน 4 ปี

2) การกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
 กระทบถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

3) การกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐให้ดำเนินการให้
 เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรป
 ครงส่วนท้องถิ่น ไม่ครอบคลุมงานกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การต่างประเทศ และการ
 เงินการคลังของประเทศ พิจารณาจากภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก การถ่ายโอนคำนึงถึง
 ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก
 งานที่ครอบคลุมหลายจังหวัดอาจทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ การพิจารณาความ
 พร้อม รายได้ บุคลากร จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพใน การ
 บริการและประสิทธิภาพทางการบริหารตลอดจน โอกาสในการพัฒนา ศักยภาพ การถ่ายโอน
 ต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ประหยัด เป็นการลงทุนที่มีขนาดที่เหมาะสม มุ่งให้ประชาชนพึงได้
 รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพตรงตามความต้องการ โดยโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และ
 บุคลากร ในช่วงเวลาที่กำหนด และ ไม่จำเป็นต้องโอนพร้อมกันการจัดรูปแบบ โครงสร้าง
 เพื่อรองรับการถ่ายโอนต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการให้
 เป็นไปในลักษณะเดียวกันมากที่สุด โดย ไม่ถือปฏิบัติ มีระบบกำกับดูแลจากรัฐ ต้องปรับ
 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการกิจที่ถ่ายโอนช่วงแรกจะเป็นการ
 กิจเกี่ยวกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน

5.2 ระยะเวลาการถ่ายโอน

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

5.2.1 ระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) โดยองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการได้ และแล้วเสร็จภายใน 4 ปี โดยเป็นการถ่าย
 โอนตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้
 แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ข้อดีในช่วงระยะที่ 1 นี้ เพราะการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงาน
 ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหาร ส่วนกลาง และราชการบริหารส่วน
 ภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ
 บุคลากร งบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของการกิจ

ที่ถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างสมบูรณ์และ การดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอน ไปปฏิบัติงาน ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2 ระยะที่ 2 ระยะเวลา 1- 10 ปี (พ.ศ. 2544 – 2553) เป็นการถ่ายโอน เนื่องจากข้อกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในระยะ 10 ปี ตามมาตรา 30 (2) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แ่งนั้น

ข้อดีในช่วงระยะที่ 2 นี้ เพราะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาท ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ ภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืนรวมทั้ง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการ สาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีด ความสามารถในการดำเนินกิจกรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความ โปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่น จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการ ดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเองและ เป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ใน การบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดให้บริการสาธารณะมา เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครอง ตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุพจน์ ชาติพันธ์. 2548 : 58 – 59)

5.3 ภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอน

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

5.3.1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมและการขนส่ง ทางบก ทางน้ำด้านสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท ด้านสาธารณูปการ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง การผังเมือง การควบคุมอาคาร

5.3.2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส นันทนาการการส่งเสริมการศึกษา การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการนอกระบบ การสาธารณสุข การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล และการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

5.3.3 ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5.3.4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว

5.3.5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ไร่ประ โยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากร ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

5.3.6 ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดการดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ การจัดการดูแลพิพิธภัณฑณ์และหอจดหมายเหตุจาก

6. ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่า รัฐหรือกระจายอำนาจให้แก่องค์

การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม ดังนั้นในการแผนการกระจายอำนาจจึงได้กำหนดความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าวว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับเรื่องของรายได้ บุคลากร จำนวนประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพการให้บริการประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาของท้องถิ่น

ดังนั้น ในการศึกษาการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ จึงได้กำหนดปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจ ดังต่อไปนี้

6.1 ปัจจัยด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแปรหนึ่งที่สำคัญที่สามารถบ่งชี้ถึงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้กำหนดว่าศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจัดสรรเพื่อเป็นงบประมาณสมทบในการบริหารการศึกษา เป็นตัวแปรที่มีส่วนในการแสดงถึงความพร้อมในการโอนสถานศึกษา โดยกำหนดเกณฑ์ของรายได้ ออกเป็น 3 ระดับดังนี้ (ชนกฤต โมราศิลป์, 2546 : 35)

ระดับที่ 1 รายได้จัดเก็บได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท

ระดับที่ 2 รายได้จัดเก็บได้ 12 – 20 ล้านบาท

ระดับที่ 3 รายได้จัดเก็บได้มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป

สุวรรณ ช่างนุกูล (2537 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินงบประมาณที่มาจากรายได้ของสถานตำบลซึ่งได้จากการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เป็นรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ศักยภาพด้านการเงินของสถานตำบลมีน้อยมาก งบประมาณส่วนใหญ่หน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดำเนินการให้ งบประมาณของสถานตำบลใช้ได้เฉพาะ โครงการเล็ก ๆ ในหมู่บ้านเท่านั้น

ชัยเดช ปาละวงศ์ (2540 : บทคัดย่อ) พบว่า ด้านการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินเพียงพอในการพัฒนาชนบทในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านนา จังหวัดสงขลา ในพื้นที่รับผิดชอบ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน แต่ไม่สามารถจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณและเครื่องมือมาก

ฐาปนา จินตกาณฺฐณี (2541 : บทคัดย่อ) พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีปัญหาและข้อจำกัดในด้านการบริหารงาน และปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหารายได้ และรายจ่ายของท้องถิ่น รัฐบาลต้องเร่งรัดกระจายอำนาจทางการคลังไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอำนาจการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

พัฒนา มาตยะศรี (2548 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติ งานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดร้อยเอ็ด พบว่าผู้บริหารส่วนท้องถิ่นต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณ ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อดำเนินการในด้านการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และควรจัดสรรงบประมาณในการซื้อระดับเพลิงให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่น

6.2 ปัจจัยด้านประชากร

ในการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเงินอุดหนุนและเงินภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 1/2547 ในวันที่ 26 มีนาคม 2547 ได้พิจารณาหลักการจัดสรรภารกิจดังนี้ (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2547 : 104 – 105)

6.2.1 จัดสรรตามขนาดภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำทางบก จัดสรรให้ตามสัดส่วนระยะทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน วัสดุอุปกรณ์กีฬา จัดสรรตามจำนวนหมู่บ้าน ที่อ่านหนังสือพิมพ์จัดสรรตามจำนวนที่อ่านหนังสือพิมพ์ ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร จัดสรรตามจำนวนศูนย์ สำหรับกรณีแหล่งน้ำให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์ประชากร

6.2.2 การจัดสรรภารกิจความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ประชาชนเป็นเกณฑ์

6.2.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีอัตราเพิ่มขึ้นเท่า ๆ กัน โดยจัดสรรตามจำนวนประชากร

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า รายได้และจำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกระจายกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นข้อมูลในการจัดสรรเงินจากรัฐบาลเพื่อนำมาประมาณมาใช้ในการดำเนินการต่าง ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ทวี พินธุวาติภูธร (2537 : 108) ได้อธิบายความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2540 : 30) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและความคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคณาภิรักษ์ (2519 : 4 ; อ้างถึงใน สถาบันดำรงราชานุภาพ และกรมการปกครอง. 2540 : 14) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นทำเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารพอสมควร

อุทัย หิรัญโค (2543 : 2) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของคณะกรรมการบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น

ลิขิต ชีรวะดิน (2548 : 36) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า เป็น การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดย

ปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งรัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาที่ประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา เพื่อดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีอำนาจอิสระของตนในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ ทั้งนี้ส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงผู้คอยกำกับเท่านั้น

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ฉัฐวุฒิ เทียนภค (2550 : 19) ได้สรุปวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริหารให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากการแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ทรัพยากร ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.2 เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกันการรอการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขกำหนดไว้ให้อย่างระอบรอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเกิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วย การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดัภคติได้เป็นอย่างดี

จากความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ปูพื้นฐานในด้านการเมืองการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยเพื่อให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย นอก จากนี้ในด้านการบริหารงานนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระ ของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองครอง ส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลต้องแบกรับภาระในแต่ละท้องถิ่นที่มีปัญหาแตกต่างกันไปในแต่ละ ท้องถิ่นยากที่จะเข้าใจถึงปัญหาอย่างแท้จริงส่งผลให้การบริหารประเทศไม่เป็นไปตาม ความต้องการของประชาชนและเกิดปัญหาด้านการบริหารประเทศในภาพรวม

3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นนั้นม้องค์ประกอบที่สำคัญหลายประการที่เป็นองค์ ประกอบของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

3.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย (ทวี พันธุวาติภูฏ์. 2537 : 100)

3.1.1 มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายเป็นอิสระจากรัฐบาล กลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

3.1.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเอง ในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดนโยบาย

3.1.3 มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตาม ที่กฎหมายกำหนด

3.1.4 คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดหรือบางส่วน

3.2 ระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (อุทัย หิรัญโต. 2543 : 22)

ประการที่หนึ่ง สถานะตามกฎหมาย หมายความว่า หากประเทศไทย กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประการที่สอง พื้นที่และระดับมีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองออกเป็นสองระดับคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

ประการที่สาม การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาล เป็นสำคัญ

ประการที่สี่ องค์กรณีบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ประการที่ห้า การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้ รัวการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

ประการที่หก อิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

ประการที่เจ็ด งบประมาณตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายให้อำนาจการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญต่อไป

ประการที่สุดท้าย การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชน โดยรวม จากองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่า จะต้องมียกประกอบพื้นฐานที่สำคัญอันจะทำให้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การมีกฎหมาย

รองรับ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน การบริหาร และมีส่วนร่วมทางการเมือง มีกฎหมายของท้องถิ่นที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหลัก และรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากแนวคิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครองและการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการดำเนินงานที่เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะตามที่ได้รับมอบหมาย การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการสนับสนุน การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะหลักการกระจายอำนาจยึดถือเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยให้ประชาชนมีอิสระตามสมควรในการดำเนินงานปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้เองเป็นการปกครองตนเองตามหลักของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 20)

4.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและวางแผนต่อประโยชน์อันมีต่อท้องถิ่นของตน ซึ่งทำให้เกิดความศรัทธาเชื่อมั่นใ้ในระบอบ การปกครองประชาธิปไตย ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหาร กิจการของท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่น จะ ได้ใช้ความรู้ความสามารถเพื่อบริหารงานท้องถิ่น ประชาชนเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของ พลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

4.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง

มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิด โอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนมีอำนาจ ถอดถอน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของ

คนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ไข้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและ เข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเหมาะสมที่จะ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด นอกจากนี้กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น นั้น ๆ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นดำเนินการเอง ดังนั้นหากไม่มีหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและอาจจะไม่สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ทุกแห่ง ซึ่งบางกรณีจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้เองแล้ว ภาระของรัฐก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

4.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนและความต้องการ ปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไข้ปัญหาให้ถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนกลางขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต เนื่องจากผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้ร่ำเรียนเลือกตั้งโดยการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตนและยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

4.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัย โครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.7 การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญหลายประการดังนี้ (พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์. 2541 : 95)

4.7.1 การปกครองท้องถิ่นจะช่วยให้การแก้ปัญหาการปกครองสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง เพราะประชาชนรู้ปัญหาและเป็นผู้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการแก้ปัญหานั้นย่อมได้ผลเพราะประชาชนรู้ปัญหาดีกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากใกล้ชิดเหตุการณ์

4.7.2 การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเท่ากับเป็นการฝึกฝนรู้จักการเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถานฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการพัฒนาการทางการเมืองไปในตัว

4.7.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง

4.7.4 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและบริหารงานมีประสิทธิภาพจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่นและศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีความรู้สึกถึงความผูกพันและมีส่วนร่วมได้เสียความสามัคคีกันจะสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ (Responsible Citizens) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนร่วม

4.7.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเห็นในการปกครองตนเอง

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และ เมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ใน การปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมี ขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประ โยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลาย สภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เกินพลัดเสียดความมั่นคงของรัฐ อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่ แดกต่างกับออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับใด จึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal rights) ที่จะ ดำเนินการ ปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อ บังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประ โยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้ บังคับประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจใน การกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ

3.3 เมืองคักรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบ มหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

1. ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) คือการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนาจานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามต้องการ

สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รังสิโยกฤษณ์ (2542 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน

สุชาติ ประชากุล (2513 : 43) ให้ความหมาย การบริหาร หมายถึง การใช้คน และเทคนิคต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติงานดูล่วงหน้าไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามแผนงานที่วางไว้ หรือการจัดสรรการใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และเวลาที่อยู่ให้ได้ผลมากที่สุด หรือการอำนวยความสะดวกอย่างหนึ่ง ซึ่งปกติเกี่ยวข้องกับ การใช้ คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องกันได้ สดส่วนอย่างดีที่สุด เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

สมยศ นาวิการ (2544 : 14) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการทำงานให้สำเร็จ โดยใช้ผู้อื่น การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การบริหารจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ การบริหารจะมีประสิทธิภาพถ้าทรัพยากรขององค์กรถูกใช้อย่างประหยัด

ฉลองนพ อัมพรัตน์ (2550 : 6) ได้สรุป การบริหารงานในความหมายทางบริหาร ไว้ 2 ความหมาย คือ

1.1 ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การบริหารงานของรัฐที่บริหาร โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กระทรวง ต่าง ๆ

1.2 ในความหมายที่แคบ หมายถึง การดำเนินงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีการบริหารงานในระดับชั้นของการบังคับบัญชา โดยมีผู้บริหารระดับสูง และนักบริหารระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การ

ดังนั้นการบริหาร จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์ เพื่อเอาชนะ ทรัพยากร มารวมกัน แล้วดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ซึ่งมีนักวิชาการ ได้ให้ทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารไว้ดังนี้

2. แนวคิดการบริหารของเฮนรี ฟ้าโยล (Henry Fayol)

ฟ้าโยลได้คิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า "หลักการจัดการ" (A principle of Management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้อย่างยืดหยุ่น ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้

เมื่อใดและอย่างไร รายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 130-132)

- 2.1 การแบ่งงานกันทำ
- 2.2 อำนวยโดยชอบธรรม
- 2.3 วินัย
- 2.4 เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
- 2.5 เอกภาพของคำสั่ง
- 2.6 ผลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
- 2.7 การให้รางวัลตอบแทน
- 2.8 การรวมอำนาจ
- 2.9 ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
- 2.10 คำสั่ง
- 2.11 ความเสมอภาค
- 2.12 ความมั่นคงของคณงาน
- 2.13 ความคิดริเริ่ม
- 2.14 ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในกร

3. แนวความคิดหลักการบริหารของเออวิก และกูลิค (Lyndall Urwick and Luther Gulick)

แนวความคิดทางการบริหารที่อยู่ในกลุ่มหลักการบริหารที่สำคัญอื่นแนวความคิดหนึ่ง นอกจากแนวความคิดของฟาโยลต์ ยังมี แนวความคิดของ เออวิก และ กูลิค นักวิชาการทั้งสองได้เสนอแนวความคิดทางการบริหาร โดยเสนอว่า การบริหารเป็น เรื่องของการประสานงานภายในองค์กร และเสนอหลักในการประสานงานและการทำงานในองค์กรไว้ดังนี้ (วันชัย มีชาติ. 2549 : 39-41)

3.1 เมื่อเกิดองค์การขึ้นมาจะมีการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้น เนื่องจากคนมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของความสามารถ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับองค์การ

3.2 เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ องค์การจึงจำเป็นต้องมีระบบการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงงานทุกส่วนขององค์การเข้าด้วยกัน การประสานงาน โดยใช้โครงสร้างองค์การสามารถกระทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ องค์การจะประสานงาน โดยการจัดโครงสร้างอำนาจที่ยึดหลักการสำคัญคือ 1) หลักขอบข่ายการควบคุม 2) หลักเอกภาพในการควบคุม และ 3) การจัดหน่วยงานย่อยในองค์การให้มีความกลมกลืน

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

3.2.3 การประสานหน่วยงานย่อยในองค์การ โดยใช้การจัดองค์การ ซึ่งกุกิลิก และ เออวิล เสนอว่าองค์การสามารถจัดหน่วยงานย่อยในองค์การได้หลายรูปแบบ ตามความเหมาะสมคือ 1) การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การตามกระบวนการ 3) การจัดองค์การตามลูก้า และ 4) การจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง

การประสานงาน โดยใช้การประสานทางความคิดหรือการมีเจตนาารมณ์ร่วมกัน เป็นวิธีการที่องค์การประสานงาน โดยการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกในการทำงานร่วมกัน ผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งทำงานเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ การประสานโดยใช้เจตนาารมณ์ของสมาชิกจะเป็นเรื่องของการสร้างอุดมการณ์ในการทำงานของสมาชิก และสร้างความจงรักภักดีในองค์การให้เกิดขึ้น

4. แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน เขาได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับ โครงสร้างและกิจกรรมขององค์การที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ โดยเรียกรูปแบบขององค์การในอุดมคติของเขาว่า "ระบบราชการ" (Bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นควแบบ (Model) ที่องค์กรขนาดใหญ่จำนวนมากในปัจจุบัน ยังคงใช้อยู่ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุผล ความสามารถในการพยากรณ์ ความเป็นทางการความสามารถทางเทคนิค และความเป็นอำนาจนิยม

ระบบราชการ ในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ทรงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. 2540 : 170)

4.1 การแบ่งงานกันทำงานต่างๆ ในองค์กรจะถูกแตกออกเป็นงานเล็ก ๆ ง่าย ๆ มีลักษณะเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี

4.2 ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่าง ๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

4.3 การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์กรทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการศึกษา หรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือความสัมพันธ์ทางจากผู้บริหาร ในระดับใดระดับหนึ่งขององค์กรแต่อย่างใด

4.4 กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

4.5 ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎและระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพมีเหตุผลมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของลูกจ้างนั่นเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ในองค์กรควรมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

4.6 ความเป็นอาชีพ ผู้บริหารในระบอบราชการ คือมีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์กร มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

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

เดมมิงเป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียด ดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, 2540 : 142-143)

Plan (การวางแผน) หมายรวมถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน วิธีการและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้อง

เป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วทั้งองค์กร การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ไปพร้อมกันด้วยข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็กลองใช้วิธีการเรียนรู้ ศึกษา ค้นคว้าด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติตามแผนหรือไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ เนื่องจากในการดำเนินงานใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบและ การประเมินปัญหาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการดำเนินงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินการปฏิบัติงาน จะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นหลังจากได้ทำการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำรอยเดิม การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ด้วย

การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ทุกระดับตั้งแต่เล็กสุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลคนหนึ่ง จนถึงโครงการในระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงิน

งบประมาณจำนวนมากย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลาย ๆ วง วงใหญ่ที่สุดคือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปี จึงจะบรรลุผลการจะผลักดันให้วิสัยทัศน์ และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงาน ประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีนี้จะก่อให้เกิดวงจร PDCA ของหน่วยงานขึ้นใหม่หากหน่วยงานมีขนาดใหญ่ มีบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ก็จะต้องแบ่งกระจายความรู้เกิดขอบ ไปยังหน่วยงานต่างๆ ทำให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลาย ๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้น ซึ่งองค์กรจะต้องทำ การติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวนั้น ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์รวมขององค์กร ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ

6. การบริหารตามหลักธรรมมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี ตามความหมายของ UNDP หมายถึง “ใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินภารกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศทุกระดับ โดยมีกลไกกระบวนการสถาบันซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของสังคมของประเทศเพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบและสันติสุข (อรพินท์ สทโชตชัย, 2540 : 45)

พิพาวดี เมฆสวรรค์ (2543 : 108) ได้ให้คำนิยามของการบริหารจัดการที่ดีว่าเป็นการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมของเรายู่ได้อย่างสงบสุข ก็จะต้องให้ทุกกระบวนการในการดำเนินการมีความยุติธรรม มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วม และสุดท้ายประชาชนจะต้องมีความรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติอย่างชอบธรรม และได้มาตรฐานเดียวกัน

ซึ่งนำไปสู่ความเชื่อถือศรัทธา ที่ประชาชนรู้สึกได้จริง ๆ ต่อระบบการปกครองผู้ที่ใช้อำนาจ ในแต่ละขณะ

ระบบธรรมภิบาล ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจ ของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติ จะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม เพราะเมื่อระบบกฎหมายมีความซับซ้อนมากขึ้น คนในสังคมก็เริ่มมองว่ากฎหมาย เป็นเรื่องที่เข้าใจยาก มีวิธีปฏิบัติที่สับสน และเกิดแนวความคิดระแวงว่าข้าราชการจะแสวงหาประโยชน์ในการดำเนินการ โดยจะบังคับใช้กฎหมายกฎ ระเบียบ เหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ภาครัฐจะต้องมีการทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เข้าใจง่ายและมีการ เผยแพร่ทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายกับประชาชนให้ดี ให้ประชาชนเข้าใจว่าการ ตราและบังคับใช้กฎหมายอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความจำเป็นจริง ๆ มิฉะนั้นประชาชน จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บังคับใช้ นอกจากเรื่องความเป็นธรรมแล้ว จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการร่าง ออกกฎหมาย และการบังคับให้มีความรัดกุม รวดเร็ว และเป็นธรรม ด้วย

6.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยตรงงศ์ให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดีงามเป็น เรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติเป็น เรื่องที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้งกว่าเรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ไปอีกระดับหนึ่ง ปัญหาใน การปกครองของประเทศเราส่วนหนึ่งก็เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายครั้ง ยังขาดจิตสำนึก ได้ใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่ บิบบังคับมา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ บางส่วนโดยวางมาตรการให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการต้องเข้าสู่น้ำที่ด้วยความชอบธรรม โดยการกำกับดูแลขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อหญิงชายเท่าเทียมกันมีความยุติธรรมดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานต่อประชาชนให้มีความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

6.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้ความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่ายและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้นอกจากนั้น การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชนตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ จะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนจะได้มีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ข่าวสารข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริงอันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

6.4 หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิชารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคนในมาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแผนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับปรากฏตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ พ.ศ. 2537 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อ ได้เถียงหลายฝ่ายเพื่อเป็น

แนวทางประกอบ การตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

6.5 หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของ ส่วนภาครัฐกิจเอกชน จะมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพปลอดภัยให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าดำเนินภารกิจใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคมภาครัฐต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและพอใจให้ได้เพราะที่ผ่านมาเมื่อโครงการของภาครัฐเกิดปัญหาข้อผิดพลาดหรือเกิดการทุจริตประพาศติมิชอบขึ้น ก็มักจะหารับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ มาชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจไม่ได้ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา และเริ่มไม่ไว้วางใจในระบบราชการ

6.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงศรัทธาให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน หลังจากเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ส่วนของการบริหารราชการ ได้มีแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานของภาครัฐมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน

มีการปรับปรุงระบอบงบประมาณ ระเบียบการบริหารบุคคลในภาครัฐ ปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัยและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมการทำงานของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงาน ในภาครัฐจะต้องรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ต่อสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจ ในเรื่อง การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแก่แผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

7. แนวความคิดในกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPM (New Public Management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์การที่เกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา โดยแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีสาระสำคัญคือ (วันชัย มีชาติ, 2549 : 63-68)

7.1 การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่า การจัดการนิยม (Managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Managing by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (Explicit standard and Measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (Value for money) เป็นต้น

7.2 การให้มีหน่วยงานภายนอกเข้ามาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการประชาชน การให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประการเดียวจะทำให้การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยจะทำให้การจัดการภาครัฐดีขึ้น

แนวความคิดในการบริหารสมัยใหม่จะเป็นการเสนอเทคนิคทางการบริหารที่นำมาแก้ปัญหาและพัฒนาการทำงานขององค์กร ซึ่งนอกจากแนวความคิดข้างต้นแล้วยังมีเทคนิคทางการบริหารอีกหลายประการที่มีการนำมาช่วยในการบริหาร เช่น เทคนิคในเรื่องการควบคุมคุณภาพ เช่น QCC (Quality Control Circle) เทคนิค TQM (Total Quality

Management) เทคนิคการบริหารงาน โดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO : Management by Objective) เป็นต้น ซึ่งมี การนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรจะเห็น ได้ว่าแนวความคิด ทฤษฎีทาง การบริหารในยุคนี้มีความหลากหลายมากขึ้น ลักษณะของแนวความคิดจะมี ความแตกต่างกันออกไป

องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมา

ประเทศไทยได้มีการปกครองท้องถิ่น และได้มีการพัฒนารูปแบบของ การปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา โดยมีความพยายามที่จะทำให้ประชาชน ได้เรียนรู้ การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารงานระดับตำบลในรูปแบบสภาตำบลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบล เกิดขึ้นจากแรงจูงใจผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในระหว่างช่วงนั้นดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เดินทางไปเยือนประเทศในแถบยุโรปและ สหรัฐอเมริกาและได้เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเหล่านั้นเป็นการปกครอง ตามแบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้ง ทางตรง หรือทางอ้อมทำให้การบริหารงานเป็น ไปตามความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงมีความตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีองค์กรแบบประชาธิปไตยในระดับ ท้องถิ่นเหมือนกับนานาอารยประเทศ เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยได้มีการสั่งการให้ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นโดยเร็วที่สุด และในปี พ.ศ. 2499 ก็ได้มี การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นเพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์กรที่เปิด โอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการที่จะปกครองตนเอง

พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มี การปรับฐานะ การบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของ สภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท
2. รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” (อบต.) ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้(โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่แล้วมาคิดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีการเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้ง โครงสร้างที่มาของสมาชิก อบต. ข้าราชการที่ของ อบต. อำนาจหน้าที่ของ อบต. เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอให้เห็นทั้งโครงสร้าง อบต. ตามกฎหมายเดิมและในส่วนที่แก้ไข อบต. ที่ได้รับการแก้ไขใหม่พร้อม ๆ กันไป

พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ แก้ไขชื่อเรียกบุคคล และคำศัพท์กฎหมายที่ให้สอดคล้องกับกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น ๆ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากฝ่ายประชาชน โดยตรง

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 (2546 : 16-37) ดังนี้

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิก

ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแต่งตั้ง เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
สภาคัดเลือกจาก ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 46 ดังนี้

2.1.1 ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจ
การขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.1.2 พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.1.3 ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตาม
นโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2.1.4 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม นายองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การ
บริหาร ส่วนตำบลอันเกี่ยวข้องกับงาน ในหน้าที่ได้เสนอในข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แดงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัญหา
เกี่ยวกับการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล โดย ไม่มีการลงมติ

2.2. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล

2.2.1 มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
บ้านของตำบลที่สมัครรับ เลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันสมัครรับ
เลือกตั้ง

2.2.2 ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา
ตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือ
เลขานุการท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีส่วนร่วม ได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจ
กรรมที่ทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันรับสมัคร
เลือกตั้ง

2.2.3 มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วย
การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอันได้แก่

- 1) คุณสมบัติของผู้สมัคร ได้แก่
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันเลือกตั้ง
- 3) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขต อบต. ที่สมัครรับเลือกตั้งเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงวันสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลย้อนหลัง 3 ปีไม่ เจ้าเกณฑ์ดังกล่าวนี้)

2.2.4 คุณสมบัติต้องห้าม ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้

- 1) ดิถียนสหชาติให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- 4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- 5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- 7) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษ มายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่กระทำความผิด โดยประมาท
- 8) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าด้วยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษาไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
- 9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำความผิดโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- 11) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมาไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง
- 12) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิเพราะไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิหรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

13) เคยถูกคณะกรรมการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึง 1 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการ โขขโมยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้ง โขขโมยไม่สุจริต

14) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่

15) เป็นคู่สมหรือรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมหรือรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

16) เป็นข้าราชการหรือมีตำแหน่งเงินเดือนประจำ

17) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

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

19) ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

2.3 สมัยประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน ซึ่งประธานและรองประธานสภาจะดำรงตำแหน่งจนครบวาระในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถ จัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันดังกล่าว หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจ

เลือกประธานสภาได้ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ในหนึ่งปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมัยประชุมสามัญได้ 2 สมัย หรือหลายสมัยแต่ไม่เกิน 4 สมัย สมัยหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 15 วัน แต่อาจขยายได้อีกโดยขออนุญาตนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดคนนอกจากสมัยประชุมสามัญประจำปีแล้วเมื่อเห็นว่าจะมีความจำเป็น ประธานสภา นายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนของสมาชิกสภาที่มีอยู่ อาจยื่นคำร้องต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ขอเปิดประชุมวิสามัญได้

2.4 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานผลการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2456 กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหาร รายละเอียด ดังนี้

2.4.1 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

2.4.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมิใช่คุณสมบัติไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- 1) อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกวุฒิสภา
- 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น

เลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.4.3 วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งแต่ละดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ในกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งไม่ครบวาระ 4 ปี ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งอีกไม่ได้เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

2.4.4 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมาย รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามบทบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

2.4.5 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคุณสมบัตินายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4.6 การพ้นตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 64/1 ดังนี้

- 1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 58/4
- 6) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 64/2
- 7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 92

2.5 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดการแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกำหนด
โครงสร้างองค์กร ดังนี้

2.5.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เกี่ยวกับงาน
ทั่วไป งานธุรการ งานพิมพ์ดีด งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการ งานการประชุม งาน
เกี่ยวกับการตรวจข้อบังคับตำบล งานนิติการ งานการพาณิชย์ งานรัฐพิธี งานประชาสัมพันธ์
งานจัดทำแผนพัฒนาตำบล งานจัดทำข้อบังคับ งานงบประมาณประจำปี งานขออนุมัติ
ดำเนินการตามข้อบังคับ งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2.5.2 ส่วนการคลัง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน
การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การหักภาษีรายได้และการนำส่งภาษี
งานเกี่ยวกับการตัดโอนเงินเดือน งานรายงานเงินคงเหลือประจำวัน งานขออนุมัติเบิกตัดปี
และขอขยายเวลาเบิกจ่าย งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน หนี้สิน
งบโครงการเงินสะสม งานการจัดทำบัญชีทุกประเภท งานทะเบียนคุมเงิน รายได้ รายจ่าย
งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

2.5.3 ส่วนโยธา ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ เขียนแบบถนน
อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ ฯลฯ งานประมาณการราคาค่าใช้จ่ายตามโครงการ งานควบคุม
อาคาร งานการก่อสร้าง และซ่อมบำรุงทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ งานควบคุมการ
ก่อสร้าง งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

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

3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กฎหมายบังคับให้ทำ

3.1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3.1.3 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3.1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ

3.1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม

3.1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและ

วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.1.9 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรร

งบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

3.2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร

3.2.2 ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

3.2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.2.7 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

3.2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3.2.9 หอผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.2.12 การท่องเที่ยว

3.2.13 การผังเมือง

3.3 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับเพื่อใช้ในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดข้องต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในการที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินห้าร้อยบาท

3.4 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วย การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการกิจการร่วมกันได้ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็น การเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

การการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ และงบประมาณของตนเอง ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยยึดแนวปฏิบัติตามหลักการปกครองตนเอง

บริบทพื้นที่วิจัยจังหวัดกาฬสินธุ์

1.ประวัติ

สมัยกรุงธนบุรีประมาณ พ.ศ. 2310 พระเจ้าองค์เวียงจันทน์แห่งนครเวียงจันทน์ ได้สิ้นพระชนม์ โอรสท้าวเที้ยเมืองแสน ได้ยกกองทัพเข้ายึดเมืองเวียงจันทน์ และได้สถาปนาขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดิน สืบแทน ทรงพระนามว่า “พระเจ้าศิริบุญสาร” พ.ศ. 2330 ท้าวโสมพะมิตร และอุปราชเมืองแสนน้องไป เมืองแสนหน้าจ้ำ เกิดขัดใจกับ พระเจ้าศิริบุญสาร จึงรวบรวมผู้คนอพยพจากดินแดนทางฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงข้ามมาตั้งบ้านเรือนบริเวณลุ่มน้ำคำ แดงบ้านพรรณา (ปัจจุบันอยู่ในเขตจังหวัดสกลนคร) ต่อมาท้าวศิริบุญสาร ได้ยกกองทัพติดตามท้าวโสมพะมิตรจึงอพยพต่อไปโดยแยกเป็น 2 สาย คือสายที่ 1 มีเมืองแสนหน้าจ้ำเป็นหัวหน้า อพยพไปทางทิศตะวันออกสมทบกับพระวอ หลานหนีไปจนถึงนครจำปาศักดิ์ ขอพึ่งบารมีของพระเจ้าหลวงแห่งนครจำปาศักดิ์ และตั้งบ้านเรือน ณ ดอนค้อนกอง ต่อมาเรียกว่า “ค่ายบ้านดู่ บ้านแก” ในปี พ.ศ. 2321 พระเจ้าศิริบุญสารให้เพี้ยสรรพสุโขย ยกกองทัพมาปราบ พระวอตายในสนามรบ ผู้คนที่เหลือจึงอพยพไปอยู่ในเกาะกลางลำแม่น้ำมูลชื่อว่า “ดอนมดแดง” (ปัจจุบันอยู่ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี) สายที่ 2 มีท้าวโสมพะมิตร เป็นหัวหน้า ได้อพยพข้ามสันเขาภูพานลงมาทางใต้และตั้งบ้านเรือนอยู่ที่บ้านกลางหมื่น ต่อมาท้าวโสมพะมิตร ได้ส่งท้าวครัยและคณะออกเสาะหาชัยภูมิที่จะสร้างเมืองใหม่ ใ้เวลาประมาณปีเศษ จึงพบทำเลที่เหมาะสมคือ บริเวณลำน้ำป่าว และเห็นว่าแก่งสำโรงชายลงไปมีดินน้ำอุดมสมบูรณ์ จึงอพยพผู้คนมาตั้งบ้านเรือน และได้จัดตั้งศาลเจ้าพ่อหลักเมือง

พ.ศ. 2336 ท้าวโสมพะมิตร ได้นำเครื่องบรรณาการ คือกาน้ำสัมฤทธิ์ เข้าถวายมณฑล ต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี และขอตั้งบ้านแก่งสำโรงขึ้นเป็นเมือง ได้รับพระราชทานนามว่า “กาฬสินธุ์” และได้แต่งตั้งท้าวโสมพะมิตรเป็น “พระยาชัยสุนทร”

พ.ศ. 2437 สมัยพระยาชัยสุนทร(ท้าวเก) ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบเทศาภิบาล มี มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และให้เมืองกาฬสินธุ์ “เป็นอำเภออุทัยกาฬสินธุ์” ขึ้นกับจังหวัดร้อยเอ็ด

วันที่ 1 สิงหาคม 2456 ได้ยกฐานะอำเภออุทัยกาฬสินธุ์ เป็น “จังหวัดกาฬสินธุ์” ให้มีอำนาจปกครอง อำเภออุทัยกาฬสินธุ์ อำเภอสหัสขันธ์ อำเภอภูพานิชย์ อำเภอกุฉินารายณ์ อำเภอกมลาไสย และอำเภอยางตลาด โดยให้ขึ้นต่อมณฑลร้อยเอ็ด

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2474 จังหวัดกาฬสินธุ์ ถูกยุบเป็นอำเภอ โดยทำราชการขึ้นตรงกับจังหวัดมหาสารคาม และในวันที่ 1 ตุลาคม 2490 จังหวัดกาฬสินธุ์ได้รับการได้ยกฐานะคืนขึ้นเป็น“จังหวัดกาฬสินธุ์” จนถึงปัจจุบัน

กาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีความอุดมสมบูรณ์จังหวัดหนึ่งในภาคอีสาน จากหลักฐานทางโบราณคดีบ่งบอกว่าเคยเป็นที่อยู่อาศัยของแต่ละเผ่า ซึ่งมีความเจริญทางด้านอารยธรรมประมาณ 1,600 ปี จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์เริ่มตั้งเป็นเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2336 โดยท้าวโสมพะมิตร ได้นำเครื่องบรรณาการเข้าถวายสวามิภักดิ์ต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ต่อมาได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกฐานะบ้านแก่งสำโรงขึ้นเป็นเมือง และพระราชทานนามว่า “เมืองกาฬสินธุ์” หรือ “เมืองน้ำคำ” ซึ่งเป็นเมืองที่สำคัญทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยโบราณกาล “กาฬ” แปลว่า “ดำ” “สินธุ์” แปลว่า “น้ำ” กาฬสินธุ์จึงแปลว่า “น้ำดำ” ซึ่งมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ โปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้ท้าวโสมพะมิตรเป็น “พระยาชัยสุนทร” ครองเมืองกาฬสินธุ์เป็นคนแรก

2. ข้อมูลทั่วไป

2.1 สภาพพื้นที่

จังหวัดกาฬสินธุ์มีเนื้อที่ ประมาณ 6,946.746 ตร.กม. หรือ ประมาณ 4,341,716 ไร่ หรือ ร้อยละ 4.5 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	จังหวัดสกลนคร และ จังหวัดอุดรธานี โดยมีลำน้ำป่าวและ ห้วยลำพันชาดเป็นแนวกันแบ่งเขต
ทิศใต้	ติดต่อกับ	จังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดมหาสารคาม
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	จังหวัดสกลนครและจังหวัดมุกดาหาร โดยมี สันปันน้ำของเทือกเขาภูพานเป็นแนวแบ่งเขต
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	จังหวัดมหาสารคาม โดยมีลำน้ำชีเป็นเส้นแบ่งเขต และบางส่วนติดต่อกับจังหวัดขอนแก่น

2.2 การเดินทาง

จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ระยะทาง 519 กิโลเมตร ใช้เส้นทาง กรุงเทพฯ – สระบุรี - นครราชสีมา (ทางหลวงหมายเลข 2) ถึงอำเภอบ้านไผ่

จังหวัดขอนแก่น ต่อด้วยเส้นทางหลวงหมายเลข 23 และทางหลวงหมายเลข 213
มหาสารคาม-กาฬสินธุ์

2.2.1 พาหนะ ในการเดินทาง

1) รถปรับอากาศ บริษัท ขนส่ง จำกัด (บขส.) เปิดบริการเดินปรับอากาศ
ชั้น 1 และ ชั้น 2 กรุงเทพฯ-กาฬสินธุ์ทุกวัน

2) รถไฟ ต้องเดินทางจากกรุงเทพฯ - สถานีรถไฟขอนแก่น จาก
ขอนแก่นต่อรถประจำทางเข้ากาฬสินธุ์อีก 79 กิโลเมตร สำหรับกรุงเทพฯ-ขอนแก่นนั้น การ
รถไฟแห่งประเทศไทยเปิดบริการทั้งขบวนรวดเร็ว รถด่วน และรถดีเซลรางปรับอากาศ

3) เครื่องบิน ต้องไปลงที่จังหวัดขอนแก่น แล้วต่อรถยนต์โดยสารเข้า
กาฬสินธุ์

2.3 สภาพทางสังคม

2.3.1 ประชากร มีประชากรทั้งสิ้น 1,013,590 คน (ข้อมูลเดือนมกราคม
2550) จำนวนครัวเรือน 248,757 ประชากรชาย 504,759 คน ประชากรหญิง 508,831 คน มี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 6 คน

2.3.2 การศาสนา ประชาชนกรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีวัด 810 แห่ง
โบสถ์ 2 แห่งและมีฮัซิด 1 แห่ง

2.3.3 การสาธารณสุข จังหวัดกาฬสินธุ์ มีโรงพยาบาลครบทุกอำเภอ เป็น
โรงพยาบาลรัฐ 14 แห่ง 1,135 เตียง และมีสถานอนามัยกระจายอยู่ทุกตำบล จำนวน 152
แห่ง โรงพยาบาลเอกชน 1 แห่ง

2.4 สภาพทางเศรษฐกิจ

สภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปและผลิตภัณฑ์มวลรวม สภาพทางเศรษฐกิจของ
จังหวัดกาฬสินธุ์ ในปี 2549 มีมูลค่า 28,050 ล้านบาท ประชากร ของจังหวัดมีรายได้เฉลี่ย
ต่อคน 28,706 บาทต่อปี รายได้ส่วนใหญ่มาจากภาคการค้าส่งและค้าปลีกร้อยละ 24.74 คิด
เป็นมูลค่า 6,941 ล้านบาท รองมาเป็นภาคการเกษตร สาขาพืชผล ปศุสัตว์ และป่าไม้ ร้อยละ
20.54 คิดเป็นมูลค่า 5,759 ล้านบาท และ ภาคการผลิตอุตสาหกรรม ร้อยละ 13.63 คิดเป็นมู
ค่า 3,826 ล้านบาท การเกษตรกรรม พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่ ข้าว มัน
สำปะหลัง อ้อย ถั่วลิสง และ อื่น ๆ ดังนี้ การอุตสาหกรรม มีโรงงานในจังหวัดกาฬสินธุ์ 401
โรงงาน ส่วนมากเป็นโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร 132 แห่ง โรงงานอุต
สาหกรรมขนส่ง 56 แห่ง โรงงานอุตสาหกรรมโลหะ 55 แห่ง หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

ผลิตภัณฑ์ OTOP ที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่ ผ้าไหมแพรวา ข้าวกล้องหอมมะลิ ไข่กระทง ปลา ดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์จากผ้า แบ่งตามประเภทผู้ผลิตได้แก่ ประเภทผู้ผลิตชุมชน ผู้ผลิต SMEs ซึ่งทำรายได้ให้กับจังหวัด โดยในปี 2549 จำหน่ายได้ 729,801,112 บาท

2.5 สภาพทางการเมืองการปกครอง

โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในจังหวัด มีการจัดองค์การราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีหน่วยราชการที่อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด คือส่วนราชการต่างๆ ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดังนี้

2.5.1 ส่วนราชการในระดับจังหวัด เป็นหน่วยงาน 2 ลักษณะ คือ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด (ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง)

2.5.2 หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด ของจังหวัดกาฬสินธุ์ มีทั้งสิ้น 27 หน่วยงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย 5 หน่วยงาน และสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ อีก 22 หน่วยงาน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด มีทั้งสิ้น 35 หน่วยงาน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในจังหวัด มีทั้งสิ้น 15 หน่วยงาน

2.5.3 การจัดองค์การราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มี 3 รูปแบบ คือ

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง
- 2) เทศบาล 37 แห่ง
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 112 แห่ง

2.6 แหล่งท่องเที่ยว

2.6.1 โดโนเสาร์ จังหวัดกาฬสินธุ์

ตั้งอยู่ที่เชิงภูเก้า อำเภอสหัสขันธ์ สามารถเดินทางโดยใช้เส้นทางกาฬสินธุ์ - สหัสขันธ์ (ทางหลวง 227) ประมาณ 28 กิโลเมตร (ก่อนถึงสหัสขันธ์ 2 กิโลเมตร) มีทางแยกขวาไปวัดสักวันอีก 1 กิโลเมตร วัดนี้เป็นสถานที่ค้นพบกระดูกไดโนเสาร์จำนวนมาก โดยซากกระดูกบางส่วนได้นำมาจัดแสดงที่ศาลาวัด มีการจัดนิทรรศการแสดงความเป็นมาของบกรเกิด ไดโนเสาร์ยุคต่างๆ รวมทั้งรูปภาพกระดูกค้นพบซากกระดูกเหล่านี้ นอกจากนั้น ห่างจากศาลาวัดไปประมาณ 100 เมตร มีโครงกระดูกไดโนเสาร์ฝังอยู่ในพื้นดินบริเวณเชิงเขา ได้รับ การขุดแต่งโดยเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณี เป็นซากกระดูกไดโนเสาร์ชนิดซอโรพอด ประมาณ 7 ตัว ซึ่งอยู่ใน ยุคครีเทเชียส อายุประมาณ 130 ล้านปี และในพิพิธภัณฑ์ยังมีซากปลาโบราณพันธุ์ใหม่ของโลกซึ่งอยู่ใน

สภาพสมบูรณ์ซึ่งเป็นปลาน้ำจืดมีชื่อว่า “เลปิโดเทส” มีความยาวประมาณ 30-60 เซนติเมตร อยู่ในชุดมีโซโซอิก หรือ 65 ล้านปีที่แล้วซึ่งเป็นช่วงเดียวกับไดโนเสาร์ คาดว่าบริเวณที่พบคงเป็นบึงขนาดใหญ่และเกิดภัยแล้งทำให้ปลาตายและซากถูกโคลนทับไว้กลายเป็นฟอสซิลจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ภายในบริเวณเดียวกันยังมีวัดสักกะวัน ซึ่งเป็นที่ประดิษฐานหลวงพ่อ บันดาลฤทธิผล (หลวงพ่อบ้านด่าน) เป็นพระพุทธรูปปางมารวิชัย สมัยทวารวดี ซึ่งชาวบ้านในท้องถิ่นถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์คู่บ้านคู่เมือง

2.6.2 อุโบสถวัดพุทธนิมิต (ภูค่าว)

บ้านนาสีนวล ตำบลโนนศิลา อำเภอพิบูลย์รักษ์ (ห่างจากจังหวัดประมาณ 36 กิโลเมตร) มีสิ่งสำคัญได้แก่พระพุทธรูปไสยาสน์ ที่น่าแปลกคือตะแคงซ้าย ไม่มีพระเกตุมาลา สร้างขึ้นเมื่อ พุทธศักราช 2235 อุโบสถสร้างด้วยไม้ได้นำจากอ่างเก็บน้ำลำปาว มีลักษณะเปิดโล่งระเบียบปูด้วยศิลาแดง ซึ่งแกะสลักลวดลายไทยเป็นสามมิติศิลปะผสมผสานระหว่างภาคเหนือและภาคกลาง อย่างกลมกลืน นอกจากนี้ยังมีวิหารสังฆนิมิตซึ่งเป็นที่เก็บพระพุทธรูปและพระเครื่องเรือนแสน

2.6.3 เมืองฟ้าแดดสงยาง

ตั้งอยู่ในเขตอำเภอกมลาไสย มีลักษณะเมืองเก่ามีซากอิฐปูนดิน คูเมืองสองชั้น มีลักษณะเป็นท้องน้ำที่พอมองเห็น คือพระธาตุยาคู ผังเมืองรูปไข่แบบทวารวดี แต่มีตัวเมืองสองชั้น เชื่อว่าเกิดจากการขยายตัวเมือง มีการขุดพบใบเสมาหินทรายสีลวดลายบ้านโนนมีบั้ง ที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมศิลปากร 130 แผ่น นอกจากนั้นยังค้นพบหลักฐานต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องยืนยันว่ายุคโลหะของสุวรรณภูมิได้เริ่มมาก่อนทุก ๆ แห่งในโลก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยศึกษาทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการวิจัย ดังนี้

อภิสรรค์ อินทร์ตรา (บทคัดย่อ : 2542) ได้วิจัยเรื่องการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยด้านองค์กร พบว่าด้าน

องค์กรได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกัน มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนั้นยังมีผลต่อการเป็นสถาบันฝึกอบรมและเรียนรู้ถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การทำงานเป็นกลุ่ม การสนองตอบความต้องการของประชาชนในทุกด้าน การประเมินผลรวมของการสนองตอบความต้องการของประชาชนตลอดจนความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร แต่ไม่มีผลต่อการเลือกตั้งของประชาชน 2) ผลการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จำแนกตามปัจจัยด้านประชาชน พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ ระดับการศึกษาและอาชีพต่างกัน หมายความว่าประชาชนที่มีระดับการศึกษาและอาชีพที่ต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแตกต่างกัน ส่วนประชาชนที่มีเพศและอายุที่ต่างกันจะมีความคิดเห็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ไม่แตกต่างกัน

ศุภิต บำรุงเยี่ยม (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาตำบล โครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประจำปี 2542 เพื่อศึกษาการประเมินของประชาชนต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยเน้นเฉพาะ โครงสร้างพื้นฐานและระบบการบริการพื้นฐาน เพื่อประเมินการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปี 2542 ของประชาชน โดยเทียบผลการประเมินการดำเนินงานและประสิทธิผลของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาของประชาชนที่มีภูมิลำเนาแตกต่างกัน โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานและประสิทธิผลในการให้บริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในด้าน โครงสร้างพื้นฐานและระบบพื้นฐานผู้ประเมินส่วนใหญ่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางและระดับมาก

อนันต์ เดชโชธิน (2544 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า สภาพการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับ คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี ด้านการป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย ด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ด้านจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก และด้านส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

ปัญญาเดช พันธุ์วัฒน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมือง จังหวัดกาญจนบุรี การวิจัยใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลและประชาชนจำนวนทั้งสิ้น 200 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบการกระจายอำนาจที่นำมาใช้กับท้องถิ่นคือการถ่ายโอนอำนาจ โดยได้นำมาใช้จากการผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 2) ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เทศบาล และประชาชนที่มีต่อโครงการถ่ายโอนส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับปานกลางต่อปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานพบว่าในส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เทศบาลมีความสัมพันธ์ระหว่างความคิดเห็นกับตัวแปรด้านอายุ ระดับรายได้ต่อเดือน และระยะเวลาใน การทำงาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สันฤทธิ์ สุขสงค์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับต่ำ เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่ามียกระดับประสิทธิผลปานกลางรวม 4 ด้าน ได้แก่ด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก และด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ มียกระดับประสิทธิผลต่ำ รวม 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ด้านการจัดให้มีน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางเดิน ที่สาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย และด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เสาวณีย์ ชินสิทธิ์รัตน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการนำนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลพลวงกิ่งอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี พบว่า แผนงาน โครงการขาดความชัดเจน ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ไม่เพียงพอ ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป้าหมายโครงการ รวมทั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ในการ

แจ้งแผนงาน โครงการ รายละเอียดต่าง ๆ มีความล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามขั้น ตอนต่าง ๆ ได้ทันตามกำหนด เนื่องจากประสพเหตุการณ์การบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พลอง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบริหารจัดการ ขาดภาวะผู้นำ มีการตัดสินใจพิจารณาสั่งการล่าช้า ส่งผลให้ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประ สทธิผล ประกอบกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลพลองมีน้อยไม่เพียงพอต่อการก ิจ ที่ได้รับการถ่ายโอน เป็นเหตุให้ การดำเนินการตามนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง ท้องถิ่นตามโครงการถ่ายโอนฯ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์จากการศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนบุคลากรไปพร้อมกับงานและงบประมาณ รวมทั้งให้ องค์การบริหารส่วนตำบลพลองเป็นผู้กำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณเองเพื่อให้ตรง กับสภาพพื้นที่และความต้องการของท้องถิ่น และจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรของ องค์การบริหารส่วนตำบลพลองมีความรู้ ความชำนาญ มีทักษะและประสบการณ์ที่สามารถ รองรับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนฯ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

เจษฎา จันทวานันท์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชา ชน ที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่าในภาพรวมด้านการให้บริการ ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการ ประชาสัมพันธ์และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในเขต อบต. อำเภอสอยดาว มีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. อยู่ในเกณฑ์เห็นด้วยปานกลาง โดยให้ด้าน การอำนวยความสะดวกมาเป็นอันดับที่ 1 ด้านการเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของ ประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาวทั้ง 4 ด้านกับปัจจัยในเรื่อง เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา กลุ่มประชากร รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาที่อาศัย อยู่ในเขต อบต. พบว่าเมื่อจำแนกตามเพศ มีเพียงด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีระดับความคิด เห็นต่อการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยเพศชายมีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. สูงกว่าเพศหญิง จำแนกตามอายุ สถานภาพสมรส กลุ่มทางสังคม และระยะเวลาที่อาศัย อยู่ในเขต อบต. พบว่ามีระดับความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาว ที่ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ด้านการให้บริการด้านการอำนวยความสะดวก และด้านการมี ส่วนร่วมของประชาชนที่แตกต่างกัน และเมื่อจำแนกตามรายได้ ต่อเดือน พบว่า ด้านการให้ บริการ ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชนที่มีระดับความคิดเห็น ต่อการปฏิบัติงานของ อบต. ในเขตอำเภอสอยดาวที่แตก ต่างกัน

วสันต์ เหลือประภัสร์ และคณะ (2548 : 41 - 41) ได้วิจัยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก : ความก้าวหน้าและประเด็นปัญหา การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามประเมินผลการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในพื้นที่ภาคตะวันออก และเพื่อประเมินความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการวิจัยพบว่า ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจนั้นดำเนินไปอย่างจำกัดมาก การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ เกิดความสำเร็จแต่เพียงบางด้าน หัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรต่าง ๆ เต็มไปอย่างล่าช้าและประสบกับอุปสรรคมากมายเกิดจากกระบวนการของการถ่ายโอนซึ่งยังขาดระบบระเบียบและความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ

พิชัย วัฒนภักดีกุล (2549:บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก 5 ด้าน คือ ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านการรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินสาธารณะ และการกำจัดขยะมูลฝอย ด้านการส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชนและผู้สูงอายุ และด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน เกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมพบว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความคิดเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการดำเนินงานด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกน้อยกว่าความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

อนุปริญา และระดับปริญญาตรีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่แตกต่างกัน

จารุณี ธนิศกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และจำแนกเป็นรายด้าน พบว่า มีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก จำนวน 6 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมายจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ด้านการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านการป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย คือ ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด้านการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และด้านการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับแนวแผนการการกระจายอำนาจด้านภารกิจอำนาจหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ภารกิจ 6 ด้าน อธิบายตามแผนภูมิดังนี้

ตัวแปรอิสระ
(Independent Variables)

ตัวแปรตาม
(Dependent Variable)

องค์การบริหารส่วนตำบล
1. รายได้
2. จำนวนประชากร



การดำเนินงานตามแผนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการกอบกู้ภัย ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

แผนภูมิที่ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย