

บทที่ 2

วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานของส่วนโยธา องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษา วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. การปกครองส่วนท้องถิ่น
5. หน้าที่ของส่วนโยธา
6. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
7. กรอบแนวคิดในการศึกษา
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

กู๊ด (Good, 1973:339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็นหมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์ หรือซึ่งนำหน้าความถูกต้องหรือไม่

เบลท์ (Best, 1977:169) กล่าวว่า ความคิดเห็นคือ การแสดงออกในด้านความเชื่อ และ ความรู้สึกของแต่ละบุคคล โดยการพูดที่นำไปสู่การคาดคะเน หรือการแปลผลในพฤติกรรมหรือ เหตุการณ์

ไอร์แซก (Isaak, 1977:203) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็น คือการแสดงออกทางคำพูด หรือคำตอบที่บุคคล ได้แสดงออกต่อสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง โดยเฉพาะจากคำถามที่ได้รับต่างๆ ไป ซึ่งปกติแล้วความคิดเห็นต่างจากเจตคติ คือ ความคิดเห็นที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่อง หนึ่ง โดยเฉพาะ แต่เจตคติจะเป็นเรื่องทั่วไปซึ่งมีความหมายกว้างกว่า

เว็บสเตอร์ (Webster. 1983:203) ได้ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นคือ ความเชื่อ ที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนความแน่นอน หรือรู้แน่แท้จริง แต่จะตั้งอยู่ในจิตใจ ความเห็นและการลงความเห็นของแต่ละบุคคลที่น่าจะเป็นจริงหรือน่าจะตรงตามที่คิดไว้

ปทานุกรมสังคมวิทยา (ราชบัณฑิตยสถาน. 2532:246) ได้บัญญัติคำว่า ความคิดเห็นซึ่งตรงกับคำว่า Opinion ในภาษาอังกฤษไว้ว่า หมายถึง

1. ข้อพิจารณาเห็นว่าเป็นความจริงจากการใช้ปัญญาความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยัน ได้เสมอ ไปก็ตาม
2. ทศนะหรือประมาณการเกี่ยวกับเนื้อหาหรือประเด็นใดประเด็นหนึ่ง
3. คำแถลงการณ์ที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในหัวข้อปัญหาที่มีผู้นำมาขอปรึกษา คำว่าความคิดเห็นมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เจตคติ ซึ่งมีคำอธิบายไว้ว่า แนวโน้มบุคคลได้รับมาหรือเรียนรู้มา และเป็นแบบอย่างในการแสดงปฏิกิริยาสนับสนุน หรือเป็นปฏิบัติกับต่อบางสิ่งบางอย่างหรือต่อบุคคลบางคน

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2533:78) กล่าวว่า ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทางวาจาของเจตคติ การที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไรเป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

जारอง เงินดี (2534:2) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็นว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดในลักษณะที่ไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ ความคิดเห็นนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกของทัศนคติก็ได้ สังเกตแล้ววัดได้จากคน แต่มีส่วนที่แตกต่างไปจากทัศนคตินั้น เข้าตัวอาจตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ได้

จากการให้ความหมายของความคิดเห็นของท่านทั้งหลาย ผู้วิจัย ได้สรุปความหมายของความคิดเห็น กล่าวคือ ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกถึงความรู้สึก ทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคมโดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

1.2 ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954:6-7) กล่าวว่าความเห็นมี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ความเห็นเชิงบวกสุด – เชิงลบสุด (Extreme Opinion) เป็นความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรัก จนทาง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นนี้รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2. ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Contents) การมีความคิดเห็นต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบยอมรับ เห็นด้วย ความรู้ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ไม่ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

ศิริโสภาคย์ บุรพาเดชะ (2532 : 226-233) ได้จำแนกความคิดเห็นเป็น 2 ประเภทดังนี้

1. การคิดประเภทสัมพันธ์ (Associative Thinking)
 - 1.1 การสร้างวิมานในอากาศ (Day Dreaming)
 - 1.2 การฝัน (Night Dreaming)
 - 1.3 การคิดเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (Autistic Thinking)
 - 1.4 การคิดที่เป็นอิสระ (Free Association)
 - 1.5 การคิดที่ถูกควบคุม (Control Association)
2. การคิดโดยตรงที่ใช้ในการแก้ปัญหา (Directed Thinking)
 - 2.1 การคิดเชิงวิจารณ์ (Critical Thinking)
 - 2.2 การคิดสร้างสรรค์ (Creative Thinking)

อุทัย หิรัญโต (2529 : 80-81) ให้ความเห็นว่า ความคิดเห็นของคนที่มีความหลายระดับอย่างผิวเผินก็มี อย่างลึกซึ้งก็มี สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้นเป็นความเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวเป็นเวลานานและความเห็นทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้น เรียกว่า Opinion เป็นความคิดประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

จากความคิดเห็นของนักวิชาการ สรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็นสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ ๆ คือ 1) ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้ 2) ความคิดเห็นที่เกิดจากความเข้าใจความคิดเห็นที่เป็นทัศนคตินั้นเป็นความเห็นอย่างลึกซึ้งและติดตัวเป็นเวลานานและความเห็นทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะอย่างและมีอยู่เป็นระยะเวลาอันสั้น เรียกว่า Opinion เป็นความคิดประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อยและเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคนต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งแม้เป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันเสมอไป และอาจแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับมามีอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นดังนี้

Oskamp (1977:119-133) กล่าวว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็น ดังนี้

1. ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย (Genetic and Physiological Factors) เป็นปัจจัยตัวแรกที่ค่อยๆพุดถึงมากที่สุด โดยมีการศึกษาพบว่าปัจจัยด้านพันธุกรรมจะมีผลต่อระดับความก้าวร้าวของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการศึกษา เจตคติ หรือความคิดเห็นของบุคคลนั้นๆ ได้ ปัจจัยด้านร่างกาย เช่น อายุ ความเจ็บป่วย และผลกระทบทางการใช้ยาเสพติดจะมีผลต่อความคิดเห็นและเจตคติของบุคคล เช่น คนที่มีความคิดอนุรักษ์นิยมมักจะเป็นคนที่มีอายุมาก เป็นต้น

2. ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล (Direct personal experience) คือบุคคลได้รับความรู้สึกและความคิดเห็นต่างๆจากประสบการณ์โดยตรงเป็นการกระทำหรือพบเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ โดยตนเองทำให้เกิดเจตคติหรือความคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับ เช่น เด็กทารกที่แม่ได้ป้อนน้ำส้มคั้นให้ทานเขาจะมีความรู้สึกชอบ เนื่องจากน้ำส้มหวานเย็น หอมชื่นใจ ทำให้เขามีความรู้สึกต่อน้ำส้มที่ได้ทานเป็นครั้งแรก เป็นประสบการณ์โดยตรงที่เขาได้รับ

3. อิทธิพลทางครอบครัว (Parental influence) เป็นปัจจัยที่บุคคลเมื่อเป็นเด็กจะได้รับอิทธิพลจากการอบรมเลี้ยงดูของพ่อ แม่ และครอบครัว ทั้งนี้เมื่อตอนเป็นเด็กเล็กๆจะได้รับ การอบรมสั่งสอนทั้งในด้านความคิดการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกาย การให้รางวัล และการลงโทษ ซึ่งเด็กจะได้รับจากครอบครัวและจากประสบการณ์ที่ตนเองได้รับมา

4. เจตคติและความคิดเห็นของกลุ่ม (Group determinants of attitude) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดเห็นหรือเจตคติของแต่ละบุคคลเนื่องจากบุคคลจะต้องมีสังคมและอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ดังนั้น ความคิดเห็นและเจตคติต่างๆจะได้รับการถ่ายทอดและมีแรงกดดันจากกลุ่มไม่ว่าจะเป็นเพื่อนใน โรงเรียน กลุ่มอ้างอิงต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความคล้อยตามเป็นไปตามกลุ่มได้

5) สื่อมวลชน (Mass media) เป็นสื่อต่างๆที่บุคคลได้รับสื่อเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ ภาพยนตร์ วิทยุ โทรทัศน์ จะมีผลทำให้บุคคลมีความคิดเห็น มีความรู้สึกต่างๆ เป็นไปตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อ จากที่กล่าวข้างต้นผู้วิจัยสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ

อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชน กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว

จำเรียง ภาวจิตร (2536 : 248-249) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคม ในหลายประการคือ

1. ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังแตกต่างกันโดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับชาวชนบท เป็นต้น

2. กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้กับผู้ใด หรือการกระทำที่ดำเนินถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงกันได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่ม หรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นด้วย

3. กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น หรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อฟื้นเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลให้เกิดต่อความสนใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ไม่ว่าจะคล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่เฉื่อยชาก็จะไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมากนัก

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็นได้แก่ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็น คือ ภูมิหลังทางสังคม กลุ่มอ้างอิง กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อฟื้น และปัจจัยที่ทำให้เกิดความคิดเห็นก็คือ ปัจจัยทางพันธุกรรมและร่างกาย ประสบการณ์โดยตรงของบุคคล อิทธิพลจากครอบครัว เจตคติความคิดเห็นของกลุ่ม สื่อมวลชน

1.4 การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็นได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

เบสท์ (Best, 1977:171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่ว ๆ ไปว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูง ต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้ตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่ จะตอบคำถาม เลือกตอบแบบสอบถามและผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของคนในเวลานั้น การใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้น ใช้การวัดแบบลิเคิร์ท โดยเริ่มต้นการรวบรวม หรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ตอบเห็นด้วยหรือไม่เห็น

ด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบ ออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่น่าใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยามหรือ ไม่นิยาม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบแบบสอบถามว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถามประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งประเภทระดับความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่น่าใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐานหรือปฏิเสศ

สรุปได้ว่าการวัดความคิดเห็นที่นิยมให้เพื่อการวิจัย ได้แก่ การสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงจำนวนร้อยละของคำตอบ ในแต่ละข้อจะที่สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นต่อเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็นโดยทั่วไปอาจใช้รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจับตาคำตอบของผู้ทำการวัดมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดความรู้สึกกำลังถูกจับผิด ควรใช้วิธีอ้อมที่เป็นเครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียนหรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานสาธารณะ

2.1 ความหมายของการบริการ

มีผู้ให้ความหมายของการบริการดังนี้

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์ (2536: 13) ได้ให้ความหมายของการบริการสาธารณะว่าหมายถึง การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นของรัฐและเอกชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม การให้บริการสาธารณะมีลักษณะที่เป็นระบบ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ส่วน คือ

- 1) สถานที่และบุคคลที่ให้บริการ
- 2) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร
- 3) กระบวนการและกิจกรรม
- 4) ผลผลิตหรือด้วยบริการ

5) ช่องทางการให้บริการ

6) ผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการ

ศิริพร ดันติพลูวินัย (2538: 12) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริการ คือ งานอะไรก็ตามที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความพึงพอใจ สะดวกสบาย งานบริการที่ดี คือการที่ทำให้ผู้รับบริการพอใจ ซึ่งผู้รับบริการทุกคนมีความต้องการและความคาดหวัง

วีระพงษ์ เกลิมจิระรัตน์ (2544: 6-7) ได้กล่าวว่า การบริการเป็นกิจกรรมหรือการกระทำที่ผู้ให้บริการส่งมอบให้แก่ผู้รับบริการเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นเป็นรูปธรรม แตกต่างจากสินค้าอื่น ผู้ใช้บริการไม่สามารถมองเห็นหรือสัมผัสได้ก่อนที่จะซื้อบริการ การบริการสามารถสร้างขึ้นโดยผู้ให้บริการทำเพื่อส่งมอบบริการหนึ่งๆ ให้แก่ผู้รับบริการ การบริการ โดยทั่วไปจึงมีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1) การบริการเป็นเรื่องที่สัมผัสจับต้องได้ยาก

2) การบริการเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการต่อเนื่องของกิจกรรมต่างๆที่ผู้ให้บริการจะทำเพื่อส่งมอบแก่ผู้รับบริการ

3) การรับบริการจะเกิดขึ้นในเวลาเดียวกันหรือเกือบจะในเวลาเดียวกันกับที่มีการให้บริการ

4) ผู้รับบริการให้ความสำคัญกับกิจกรรม กระบวนการบริการหรือพฤติกรรมของผู้ให้บริการมากกว่าสิ่งอื่นๆ และรับรู้ด้วยความรู้สึกทางใจมากกว่า

คณีย์ เทียนพูน (2543 : 10) ได้เสนอแนวคิดไว้ว่า การบริการ คือ การมุ่งสู่ความเป็นเลิศหรือชนะใจลูกค้า ความเข้าใจถึงสิ่งที่ลูกค้าคาดหวังและตอบสนองลูกค้า โดยเสนอสิ่งที่เหนือความคาดหวังของลูกค้ารวมถึงความรู้ ความสามารถ ในการแก้ไขปัญหาให้ลูกค้าได้ภายในเวลาที่เหมาะสม

สรุปได้ว่า การบริการ คือ กิจกรรมหรือการกระทำที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความพอใจและความสมหวัง ซึ่งการบริการนั้นมีความแตกต่างจากสินค้าประเภทอื่นๆ เพราะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถจับต้องได้ ดังนั้นผู้ให้บริการจึงต้องคำนึงถึงความรู้สึกทางใจของผู้รับบริการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกาให้บริการขององค์กรภาครัฐ ปัจจุบันต้องเน้นการให้บริการเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากการให้บริการที่ดีจะส่งผลดีต่อองค์กรนั้น ในอนาคตและผลดีนั้นจะกลับคืนสู่ประชาชนนั่นเอง

2.2 ลักษณะของการบริการ

ลักษณะของการบริการ ได้มีผู้อธิบาย ไว้ดังนี้

สงครามชัย ลีทองดี และคณะ (2544: 14) อธิบายว่า ลักษณะของการบริการสามารถอธิบายได้ โดยใช้ตัวอักษรย่อ ของคำว่า Service อธิบายลักษณะที่ดีของการบริการไว้ดังนี้

S = Smiling + Sympathy คือ การยิ้มแย้ม เอาใจใส่ เข้าอกเข้าใจ

E = Early Response คือ การตอบสนองต่อความประสงค์ของลูกค้าอย่างรวดเร็วทันใจ โดยมีทันเอ่ยปากเรียกหา

R = Respect คือ การแสดงออกถึงความนับถือให้เกียรติลูกค้า

V = Voluntary manner คือ การให้บริการแบบสมัครใจ และเต็มใจทำ

I = Image Enhancing คือ การแสดงออกซึ่งการรักษาภาพพจน์ของผู้ให้บริการและเสริมภาพพจน์ขององค์กร

C = Courtesy คือ กริยาอ่อนโยน สุภาพ มีความอ่อนน้อมถ่อมตน

E = Enthusiasm คือ ความกระฉับกระเฉง และกระตือรือร้นขณะบริการ และให้บริการมากกว่าการคาดหวังเสมอ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2541: 254) ได้กล่าวถึงลักษณะของงานบริการไว้ดังนี้

1) งานบริการเป็นงานที่การผลิตและการบริโภคเกิดขึ้นพร้อมกัน คือไม่อาจกำหนดความต้องการแน่นอนได้ ขึ้นอยู่กับผู้ใช้บริการว่าต้องการเมื่อใด และต้องการอะไร

2) งานบริการเป็นงานที่ไม่อาจกำหนดปริมาณงานล่วงหน้าได้ การมาใช้บริการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของผู้ใช้บริการ การกำหนดปริมาณงานล่วงหน้าจึงไม่อาจทำได้ นอกจากการคาดคะเนความน่าจะเป็นเท่านั้น

3) งานบริการเป็นงานที่ไม่มีตัวสินค้า ไม่มีผลผลิต สิ่งที่ใช้บริการจะได้รับคือ ความพึงพอใจ ความรู้สึกคุ้มค่าที่ได้มาใช้บริการ ดังนั้นคุณภาพของงานจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก

4) งานบริการเป็นงานที่ต้องการตอบสนองในทันที ผู้ใช้บริการต้องการให้ลงมือปฏิบัติในทันที ดังนั้น ผู้ให้บริการจะต้องพร้อมที่จะต้องสนองตลอดเวลา และเมื่อวันเวลาใดก็จะต้องตรงตามกำหนดคนนั้น

สรุปได้ว่า ลักษณะของการบริการ เป็นกระบวนการที่แสดงออกถึงการสนองความต้องการผู้มารับบริการ โดยไม่อาจกำหนดปริมาณไว้ล่วงหน้า เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของผู้มาใช้

บริการ เป็นงานที่ผู้ให้บริการต้องมีความพร้อมในการให้บริการอยู่เสมอ เพื่อเป็นการตอบสนองในสิ่งที่ผู้ใช้บริการต้องการ

2.3 องค์ประกอบของการบริการ

องค์ประกอบของการบริการ ได้มีผู้อธิบาย ไว้ดังนี้

กอทเบอร์ก (Gothberg, 1986: 195; อ้างถึงใน วิฑูรย์ สิมะโชค. 2541: 259) ได้ให้ความเห็นว่า งานบริการมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) คุณภาพของทรัพยากร ต้องเลือกสรรแล้วว่าสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้และมีคุณภาพดี ซึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพของทรัพยากร ได้แก่ สถานที่ให้บริการ การบริการที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้รับบริการ ไม่ว่าจะเป็นด้านเวลา สถานที่ความเสมอภาคในการตอบสนองความต้องการให้แก่ผู้รับบริการ ความปลอดภัยของผู้รับบริการ

2) คุณภาพของบุคลากรผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการต้องมีความรอบรู้ในงานบริการนั้นเป็นอย่างดี มีความกระตือรือร้น มีความเข้าอกเข้าใจผู้รับบริการ มีมนุษยสัมพันธ์ดี

3) คุณภาพของการสื่อสาร เช่น การสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการ การใช้ภาษา สัญลักษณ์ต้องสามารถสื่อความหมายให้เข้าใจกันได้เป็นอย่างดี การสื่อสารที่สามารถสร้างความประทับใจในแรกพบย่อมเป็นจุดดึงดูดให้ผู้รับบริการสนใจในการบริการนั้น ๆ ได้

2.4 ลักษณะคุณภาพการให้บริการ

ความประทับใจเป็นส่วนสำคัญของการให้บริการ ความประทับใจมักเกิดขึ้นในขณะที่ผู้รับบริการสัมผัสกับการบริการ ยิ่งลูกค้าประทับใจในการบริการมากเท่าไร ลูกค้ายิ่งจะรู้สึกว่าการบริการนั้นมีคุณภาพมากขึ้นตามลำดับ คุณภาพการบริการ (Quality Service) จึงเกิดขึ้นจากจุดที่ลูกค้าได้รับบริการที่ประทับใจนั่นเอง

กุลธน ธนาพงศ์ธร (2530: 303-304) กล่าวถึง หลักการให้บริการที่มีคุณภาพ 5 ประการ ดังนี้

1) หลักความสอดคล้อง กับความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ คือ ประโยชน์และบริการที่องค์กรจัดให้นั้น จะต้องตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มิใช่เป็นการจัดให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

2) หลักความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การให้บริการนั้นๆ ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ มิใช่ทำๆ หยุดๆ ตามความพึงพอใจของผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติงาน

3) หลักความเสมอภาค บริการที่จัดนั้นต้องให้แก่ผู้มาใช้บริการทุกคนอย่างเสมอหน้า และเท่าเทียมกัน ไม่มีการให้สิทธิแก่บุคคลหรือกลุ่มใดในลักษณะแตกต่างไปจากกลุ่มคนอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

4) หลักความประหยัด ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการบริการจะต้องไม่มากจนเกินไปกว่าผลที่จะได้รับ

5) หลักความสะดวก บริการที่จัดให้แก่ผู้รับบริการจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้ง่าย สะดวก สบาย สิ้นเปลืองทรัพยากรไม่มากนัก ทั้งนี้ยังไม่เป็นการสร้างความยุ่งยากใจให้แก่ผู้ใช้บริการมากจนเกินไป

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2541: 216) ได้กล่าวถึงลักษณะคุณภาพการให้บริการดังนี้

- 1) การเข้าถึงลูกค้า (Access) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องอำนวยความสะดวกในด้านเวลา สถานที่ แก่ลูกค้า
- 2) การติดต่อสื่อสาร (Communication) มีการอธิบายอย่างถูกต้อง โดยใช้ภาษาที่ลูกค้าเข้าใจง่าย
- 3) ความสามารถ (Competence) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีความสามารถและมีความรู้ในงานที่ทำ
- 4) ความมีน้ำใจ (Courtesy) บุคลากรต้องมีมนุษยสัมพันธ์ มีความเป็นกันเองมีวิจรรณญาณ
- 5) ความน่าเชื่อถือ (Credibility) บริษัทหรือองค์กรและบุคลากรต้องสามารถสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจในการบริการ โดยเสนอบริการที่ดีที่สุดให้แก่ลูกค้า
- 6) ความไว้วางใจ (Reliability) บุคลากรที่ให้บริการลูกค้าต้องมีความสม่ำเสมอและถูกต้อง
- 7) การสนองตอบลูกค้า (Responsiveness) พนักงานจะต้องให้บริการและแก้ปัญหาแก่ลูกค้าอย่างรวดเร็วตามที่ลูกค้าต้องการ
- 8) ความปลอดภัย (Security) บริการที่ให้ต้องปราศจากอันตราย ความเสี่ยงและปัญหาต่าง ๆ
- 9) การสร้างให้เป็นที่รู้จัก (Tangible) บริการที่ลูกค้าได้รับจะทำให้เขาสามารถคาดคะเนถึงคุณภาพบริการดังกล่าวได้

10) การเข้าใจและรู้จักลูกค้า (Understanding/Knowing Customers) พนักงานต้องพยายามเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้า และให้ความสนใจตอบสนองความต้องการดังกล่าว

สรุปได้ว่า การบริการที่มีคุณภาพเป็นการบริการที่ผู้ให้บริการยิ้มแย้ม เอาใจใส่ เห็นใจต่อความลำบากของผู้รับบริการ สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างเร็วทันใจ การให้เกียรติ การแสดงออกด้วยความเต็มใจ มีจิตใจใฝ่บริการ มีความสุภาพอ่อนโยน อ่อนน้อมถ่อมตน ก็จะเป็นการสร้างประทับใจให้ผู้มารับบริการได้เป็นอย่างมาก

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความและความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ (2534: 4-5) หลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน โดยมีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. มืองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2. องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง

หากแต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้โอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

ทวี พันธุวาสีฎฐ์ (2531 : 30) กล่าวว่าการกระจายอำนาจการปกครอง หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 4-11) กล่าวว่าเนื่องจากการเกิดรัฐหรือเกิดประเทศได้ก็เพราะมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของรัฐหรือประเทศ บางครั้งการรวมอำนาจการปกครองจะมีผลเสียหรือมีข้อบกพร่องบางประการจึงทำให้มีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้ครอบคลุมทั่วถึงกันทั่วประเทศ โดยกล่าวว่าการใช้อำนาจการปกครองประเทศโดยแบ่งอำนาจออกเป็น 3 หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งและมอบอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ โดยได้วิเคราะห์ผลดีและผลเสียของหลักการดังกล่าวไว้ ดังนี้

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจในการใช้กำลังของประเทศ (ทหารและตำรวจ) อำนาจในการสั่งการให้เด็ดขาดและอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งรวมอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความเหมาะสมไว้ที่เมืองหลวง ตามหลักที่ว่าเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางในการรวมอำนาจการปกครองทั่วประเทศลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ คือ ลักษณะการรวมอำนาจการบังคับบัญชาทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว จะไม่มีรูปแบบของทหารหรือตำรวจท้องถิ่น ส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ระวัง การเพิกถอนหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อการ

บริหารราชการแต่เพียงแห่งเดียว จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งในแง่ของการบังคับบัญชาพนักงาน ส่วนตำบล การสรรหา การบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบหรือการลงโทษ พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

2. หลักการแบ่งและการมอบอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การที่ส่วนกลางส่งคน ไปประจำยังพื้นที่ในส่วนต่างๆของประเทศ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ยังคงเป็นส่วนกลางอยู่ การแบ่งและการมอบอำนาจถือเป็น ส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจของเจ้าหน้าที่ต่างๆที่สังกัดส่วนกลาง เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับ บัญชาให้ดูแลและให้โทษ ลักษณะสำคัญของการแบ่งและการมอบอำนาจ คือ การแบ่งอำนาจเป็น วิธีการของการรวมอำนาจการปกครอง การแบ่งอำนาจทางรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางยังคงมี อำนาจในการตัดสินใจ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิกถอนและยับยั้งอำนาจที่แบ่งให้ไปได้ทุก ประการ การปกครองบังคับบัญชา และการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นอำนาจส่วนกลาง โดยมี พนักงานส่วนตำบลที่รับอำนาจไปปฏิบัติงาน การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินรวมทั้งการอนุมัติ งบประมาณ เป็นอำนาจของรัฐบาล

3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลมอบอำนาจ หน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง หรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำหรือ ดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรือรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางหรือการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนใน ท้องถิ่นปกครองตนเองโดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมไม่ให้ออกนอกขอบเขตกฎหมาย กำหนดไว้ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ท้องถิ่นเลือกคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน อย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตไว้ ท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและ ฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมาบริหารท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ท้องถิ่นมีทรัพยากร ในการดำเนินงานของตนเอง

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 22-23) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะ สำคัญ ๆ ดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ จัดสรรงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้น ตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5. มีหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2545 : 104 – 105) ได้ให้กรอบแนวความคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงิน การคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินการได้โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริม ด้านเทคนิค วิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิมมีคุณภาพ มาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

นั้นทวิชณ์ บรมานันท์ (2541: 19-20) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบคือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางเขตแดน” มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2. การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางบริการ” เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลาง รับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคมกีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

โกวิท พวงงาม (2550 : 36-50) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีจุดเริ่มต้นมาจาก 2 ทาง คือ จากข้างบนไปสู่ข้างล่างรัฐเป็นผู้กระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมบางอย่าง เป็นการเริ่มจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจาย อำนาจอีกทางหนึ่งจากข้างล่างไปข้างบน ท้องถิ่นหรือแคว้นต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นรัฐหรือประเทศขึ้นมา ท้องถิ่นหรือแคว้นตัดอำนาจของคนบางส่วนให้รัฐบาล โดยเริ่มจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจประเทศไทยได้ กำหนดแนวความคิดในการจัดระเบียบการบริหารการปกครองประเทศ คือ หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจมาเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้หลักการรวมอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ ใช้หลักการแบ่งอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ และระดับท้องถิ่น คือ ตำบล หมู่บ้าน ใช้หลักการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสามารถสรุปได้ว่าการกระจาย การปกครองแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องที่แต่ละท้องถิ่นอย่าง มีอิสระบางประการในการปกครองตนเองพอควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกอีกต่างหากและเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็น กิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

สรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ต้องได้รับการถ่ายโอนและการ กระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่องบประมาณและนโยบายไปปฏิบัติ ให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและได้รับการจัดสรรสัดส่วนที่เป็น ธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับชุมชน โดยการพัฒนากลุ่ม องค์กรเครือข่ายในชุมชนและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานและ พัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ

4. ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ความหมายและคำจำกัดความ คำว่า“การปกครองส่วนท้องถิ่น” มีนักวิชาการได้ให้นิยามไว้ ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520 : 13) ได้ให้ความหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยงานทางการปกครองปกครองที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจได้ มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ท้องถิ่น ย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2526 : 5) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ประหัยค หงษ์ทองคำ (2534 : 10) ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจจะมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมและจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย

ลิขิต วีระเวทิน (2541 : 386) ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

อนึ่ง เหล่าธรรมเนียม (2545 : 31) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

เดเนียล วิท (อ้างถึง โกวิท พวงงาม, 2550 : 20) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้ หรือกระจายอำนาจไปให้ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

แฮร์ริส จิมอนตาอู (อ้างถึง โกวิท พวงงาม, 2550 : 23) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2541 : 19) นิยามว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จึงเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดคน โขบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองระดับรองของรัฐซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและการดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองสามารถกำหนดคน โขบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

4.2 ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2547 : 5-7) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Government) เป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการมีอำนาจอิสระ ในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐหรือประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีดังนี้

1. มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น ประเทศไทยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. มีพื้นที่ตามกฎหมาย (Area and Levels) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน และควรมีการแบ่งระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกี่ระดับ เช่น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ เป็นต้น เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดพื้นที่และระดับของการปกครองท้องถิ่นมีมากมาย เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และความหนาแน่นของประชากร เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีเกณฑ์การจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประการ คือ รายได้ย้อนหลัง 3 ปี ไม่รวมเงินอุดหนุน ประชากรและขนาดพื้นที่

3. มีการกระจายอำนาจหน้าที่ (Devolution of Power and Function) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น การที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจและหน้าที่มากขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ

4. มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรนิติบุคคลโดยเอกเทศจากองค์กรของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพราะหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

5. มีการเลือกตั้ง (Election) การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการเลือกตั้งคณะเจ้าหน้าที่ผู้บริหารการปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

6. มีอำนาจอิสระ (Autonomy) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานรัฐบาลกลาง และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สามารถกำหนดนโยบายและออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น และสามารถใช้จ่ายเงินของตนเองในการปฏิบัติการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

7. มีงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) จัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

8. มีการกำกับดูแลของรัฐ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องฐานะเป็นหน่วยการปกครองระดับรองของรัฐและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วมและความมั่นคงแห่งรัฐ

4.3 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

4.4 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง
3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

4.5 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประยัต หงส์ทองคำ (2534: 34) กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้ความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกใน ความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของ ประเทศในอนาคต

6. การปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการ ระดมความรู้และความคิดการตัดสินใจวางแผนพัฒนาการดำเนินการและการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสมทั้งในแง่เชิง โครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

พูนศักดิ์ วานิชวิเศษกุล (2532:41-43) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการปกครองส่วน ท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจาก

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันให้การศึกษาปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของการเมือง ของชาติมีกิจกรรม ทางการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการปกครองตนเองเป็นการฝึกหัดการตัดสินใจทางการเมือง

2. การสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนเพราะการพัฒนาทางการเมืองในวงกว้าง จะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองในระดับชาติโดยง่าย

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้การเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่ว่าเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและใกล้ชิดและเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

4.6 ความเป็นมาขององค์การปกครองส่วนตำบล

องค์การปกครองส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบลโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กรมการปกครอง. 2539 : 10-11) ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 ว่าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนตำบล

4.7 โครงสร้างและการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขครั้งที่ 3 พ.ศ. 2542 จัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นองค์การหลักในการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งโครงสร้างของบริหารออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้ (โกวิท พวงงาม. 2550 : 98)

1. สภากงค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(พ.ศ. 2540) จะประกาศใช้บังคับ สภากงค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับได้รับการเลือกตั้งอันได้แก่ สมาชิกที่ราษฎรในแต่หมู่บ้านในแต่ละตำบลนั้นเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับจึงได้มีการแก้ไขโครงสร้างของสภากงค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการแก้ไขมาตรา 45 ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้สภากงค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านก็ให้สภากงค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภากงค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน อายุของสภากงค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราว 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

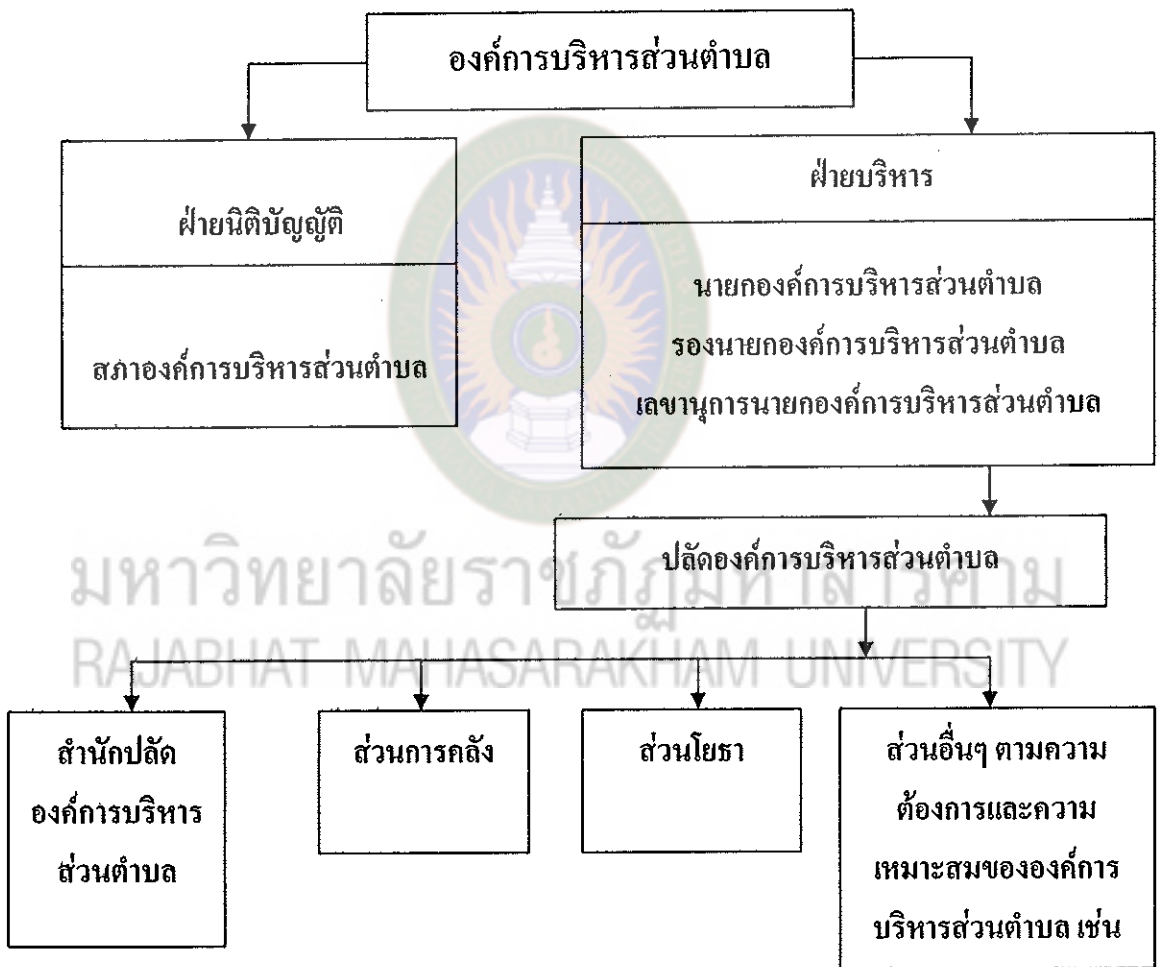
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 285 ที่กำหนดให้คณะบริหารท้องถิ่น จึงมีการแก้ไขมาตรา 58 ของกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกรรมการบริหารหนึ่งคนและกรรมการบริหารจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง

2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภากงค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 สภากงค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน เหมือนเดิมเหมือนโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

2.3 คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน (โกวิท พวงงาม. 2550 : 174) ภาพโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมี ดังนี้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ
ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่าง
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย
และแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับทางราชการ

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) บริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบัญญัติและ
แผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การ
บริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภา
องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
ทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีดังนี้

(1) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและ
วัฒนธรรมตามมาตรา 66

(2) มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 ดังนี้

(2.1) จัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทาบก

(2.2) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ

รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(2.3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

- (2.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
- (2.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุและพิการ
- (2.7) ค้ำครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (2.8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (2.9) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย
- (3) มีหน้าที่ที่อาจทำกิจกรรมในเขต อบต. ตามมาตรา 68 ดังนี้
 - (3.1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
 - (3.2) ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (3.3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - (3.4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

สวนสาธารณะ

- (3.5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (3.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (3.7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (3.8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (3.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต.
- (3.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (3.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (3.12) การท่องเที่ยว
- (3.13) การผังเมือง

2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

- (1.1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (1.2) การจัดให้มีระบบบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทางระบายน้ำ

- (1.3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (1.4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (1.5) การสาธารณสุขการ
- (1.6) การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ
- (1.7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (1.8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (1.9) การจัดการศึกษา
- (1.10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและ

ผู้ด้อยโอกาส

- (1.11) การบำรุงรักษาศิลปประจําชาติประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรม
- (1.12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (1.13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (1.14) การส่งเสริมกีฬา
- (1.15) การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (1.16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (1.17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (1.18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (1.19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
- (1.20) การจัดให้มีและการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (1.21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (1.22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (1.23) การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย
- (1.24) การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้
- (1.25) การผังเมือง
- (1.26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (1.27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (1.28) การควบคุมอาคาร
- (1.29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(1.30) การรักษาความสงบเรียบร้อยการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(1.31) กิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามข้อ 1 จะมีผลอย่างสมบูรณ์เมื่อแผนกำหนดการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้แล้ว

สรุปว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินภารกิจหรือกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ครอบคลุมทุกด้านหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง โดยเฉพาะการวางกลยุทธ์ในการทำงานที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมและเกิดประสิทธิภาพหรือมาตรฐานในคุณภาพการให้บริการที่ประชาชนพึงประสงค์ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องระดมความร่วมมือทุกกลุ่มในชุมชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อชุมชนท้องถิ่นของตนตลอดจนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ส่วนราชการ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

1.3.5 ศักยภาพและความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่าศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างในหลาย ๆ ปัจจัย โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้หรือการเงิน การคลัง การยกฐานะท้องที่ใดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นควรจะต้องมีรายได้มากพอ โดยปกติต้องให้อยู่ในเกณฑ์ที่พอจะพึ่งตนเองได้ และมีรายได้มากพอเพื่อใช้จ่ายซึ่งอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากรในสำนักงาน ดังนั้นเมื่อพิจารณาตรวจสอบรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีการจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกไว้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 196 – 197)

- อบต. ชั้นที่ 1 คือ อบต. ที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป
- อบต. ชั้นที่ 2 คือ อบต. ที่มีรายได้ 12 - 20 ล้านบาท
- อบต. ชั้นที่ 3 คือ อบต. ที่มีรายได้ 6 - 12 ล้านบาท
- อบต. ชั้นที่ 4 คือ อบต. ที่มีรายได้ 3 - 6 ล้านบาท
- อบต. ชั้นที่ 5 คือ อบต. ที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท

5. หน้าที่ของส่วนโยธา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 44 กำหนดไว้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้มีพนักงานส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลังและหัวหน้าส่วนโยธา ในหน่วยงานของส่วน โยชานั้น ได้มีการกำหนดบทบาทของการบริหารงานของส่วนโยธาไว้ดังนี้ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. 2547 : 15)

ส่วนโยชามีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมการออกแบบและก่อสร้างงานโยธา การวางโครงการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อใช้ในการออกแบบวางผังหลัก ออกแบบสถาปัตยกรรม ครุภัณฑ์ และออกแบบงานด้านวิศวกรรมต่าง ๆ ตลอดจนควบคุมการก่อสร้างและซ่อมแซมบำรุงรักษาและติดตามผลวิจยงานทางสถาปัตยกรรมและวิศวกรรม ควบคุมการเขียนแบบรูปรายการก่อสร้าง การประมาณราคา จัดพิมพ์แบบรูปรายการต่างๆ ดำเนินการประกวดราคา ทำสัญญาจ้าง ควบคุมการก่อสร้างและตรวจรับงานงวดเพื่อเบิกจ่ายเงิน พิจารณาข้อขัดแย้งต่างๆ ในด้านงานออกแบบและก่อสร้าง ให้บริการตรวจสอบแบบรูปและรายการ เป็นที่ปรึกษาในงานออกแบบและก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศตรวจแบบก่อสร้างต่างๆของเอกชนที่ขอรับอนุญาตปลูกสร้าง ตรวจทางแบบก่อสร้างด้านโยธาและอาคาร ควบคุมตรวจสอบงานโยธา เช่น สะพาน ถนน ท่อระบายน้ำ ทางเท้า คลอง อาคาร และสิ่งก่อสร้างอื่นๆ สวนสาธารณะ ตำรวจข้อมูลการจราจร ตำรวจและทดลองวัสดุ ควบคุมตรวจสอบซ่อมแซมไฟฟ้าสวนสาธารณะ ควบคุมการใช้บำรุงรักษาเครื่องจักร ยานพาหนะ เครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยงานให้ถูกต้องตามหลักวิชาการงานรวบรวมข้อมูลและสถิติ งานสัญญา งานจัดตกแต่งสถานที่ในงานพิธีท้องถิ่น งานราชพิธี งานรัฐพิธี เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ เป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้าง เป็นนายตรวจป้องกันอัคคีภัยเป็นนายตรวจเวรยามสำนักงาน ตอบปัญหาและชี้แจงเรื่องต่างๆเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เข้าร่วมคณะกรรมการต่างๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง เข้าร่วมประชุมในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน พิจารณาวางอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่และงบประมาณของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามประสานงาน วางแผนมอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุม ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา แนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ติดตามประเมินผล แก้ปัญหาข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งสายงานออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. งานก่อสร้าง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 1.1 งานก่อสร้างและบูรณะถนน
 - 1.2 งานก่อสร้างและบูรณะสภาพและโครงการพิเศษ
 - 1.3 งานระบบข้อมูลและแผนที่เส้นทางคมนาคม
 - 1.4 งานบำรุงรักษาเครื่องจักรและยานพาหนะ
2. งานออกแบบและควบคุมอาคาร มีหน้าที่รับผิดชอบ
 - 2.1 งานสถาปัตยกรรมและมัลติมีเดีย
 - 2.2 งานวิศวกรรม
 - 2.3 งานควบคุมการก่อสร้างอาคาร
 - 2.4 งานบริการข้อมูลและหลักเกณฑ์
 - 2.5 งานออกแบบ
3. งานประสานสาธารณูปโภค มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 3.1 งานสาธารณูปโภคและกิจการประปา
 - 3.2 งานขนส่งและวิศวกรรมจราจร
 - 3.3 งานระบายน้ำ
 - 3.4 งานจัดตกแต่งสถานที่
4. งานผังเมือง มีหน้าที่ความรับผิดชอบ
 - 4.1 งานสำรวจและแผนที่
 - 4.2 งานวางผังพัฒนาเมือง
 - 4.3 งานควบคุมทางผังเมือง
 - 4.4 งานจัดรูปที่ดินและฟื้นฟูเมือง
 - 4.5 งานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

สรุป จากการศึกษาบทบาทการบริหารงานส่วนโยธา สรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์การรวมทั้งการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก โดยเฉพาะส่วน โยชานั้นเป็นหน่วยงานหลักที่จะต้องจัดการด้านอุปโภคบริโภค ด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับประชาชน ดังนั้น การบริหารส่วนโยธาจะต้องบริหารงานตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 4 ด้าน คือ

(1) ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน ได้แก่ การกำหนดนโยบายไว้เป็นหลักในการทำงาน การสำรวจสภาพปัจจุบันของก่อนวางแผน การประชุมเชิงปฏิบัติการก่อน

กำหนดเป็นแผนงาน การประเมินแผนงานเป็นประจำ การกำหนดโครงการเพื่อการปฏิบัติ การประมุลงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงความคิดเห็นได้รับการตรวจรับงานในรูปของคณะกรรมการ ความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรตามระเบียบของทางราชการ การจัดอบรมบุคลากรก่อนให้ปฏิบัติงาน การจัดหาบุคลากรเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของบุคลากร การพัฒนาความชำนาญของบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมให้การทำงานเป็นคณะเป็นทีม การสนับสนุนโครงการศึกษาผลงานระหว่างในงานลักษณะเดียวกัน

(3) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ ได้แก่ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับแผนงาน การจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจรับงาน การจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(4) ด้านการบริหารพัสดุ ได้แก่ การจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเพียงพอ มีเครื่องมือที่ทันสมัย อุปกรณ์และเครื่องมืออยู่ในสภาวะดีพร้อมใช้งาน การจัดสถานที่ในการเก็บรักษาอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างเหมาะสมและเป็นระเบียบ การจัดห้องทำงานของแต่ละฝ่ายที่เหมาะสม

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

6. บริบทองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

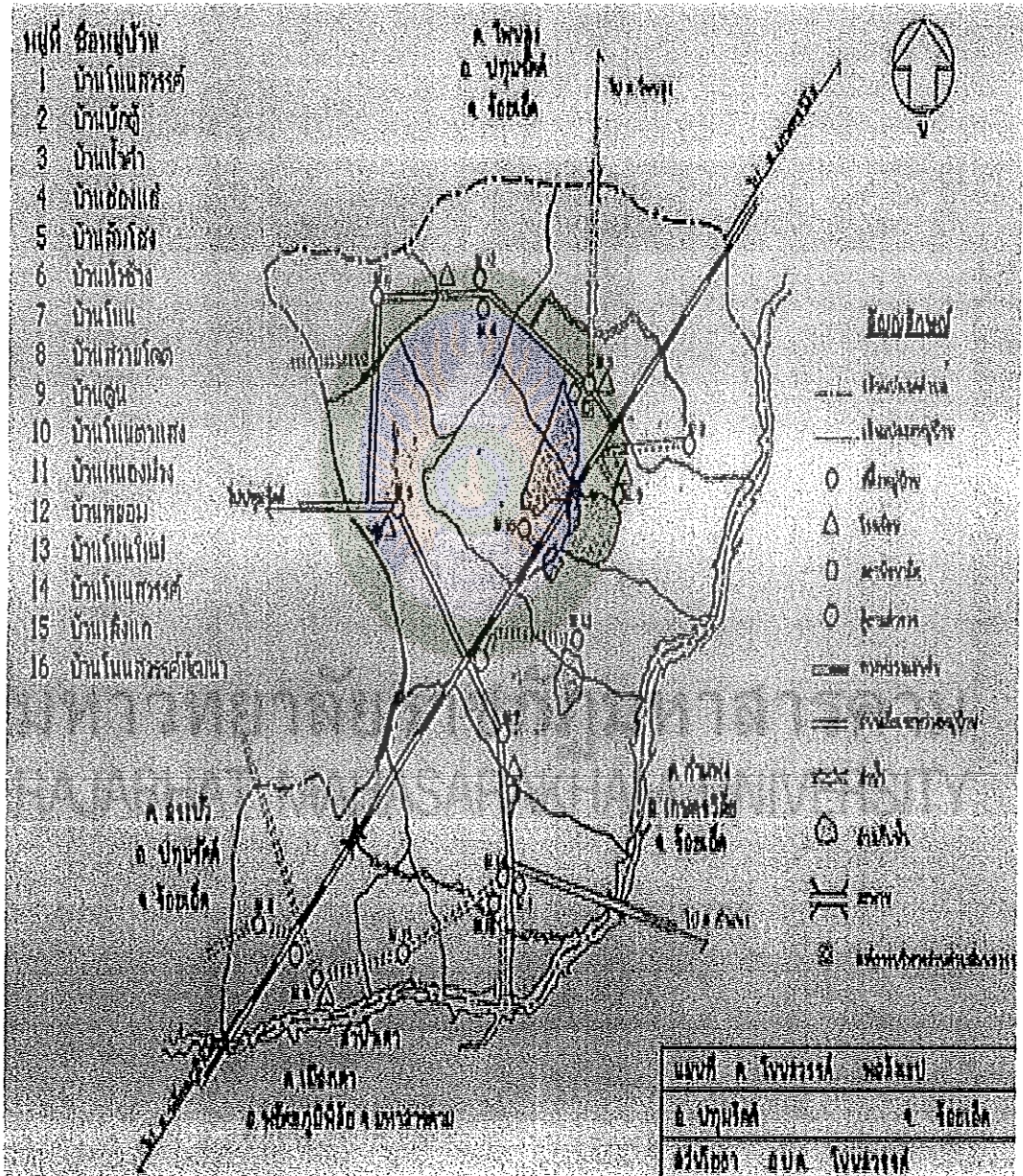
สภาพทั่วไป และ ข้อมูลพื้นฐานของ องค์การบริหารส่วนตำบล โนนสวรรค์

6.1 ประวัติความเป็นมา

ตำบลโนนสวรรค์แยกออกมาจากตำบลกำแพง อำเภอกษัตริย์ชัย จังหวัดร้อยเอ็ด เมื่อปี พ.ศ. 2495 มีนายจันทร์ เป็นกำนันคนแรก ต่อมาเมื่อตั้งกิ่งอำเภอปทุมรัตต์ จึงได้มาขึ้นกับกิ่งอำเภอปทุมรัตต์ มีหมู่บ้านในเขตการปกครอง 16 หมู่บ้าน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ เดิมเป็นสภาตำบลซึ่งได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อ ปี พ.ศ. 2540 โดยมีพื้นที่ 45.64 ตารางกิโลเมตร

ข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งและอาณาเขต ตำบลโนนสวรรค์ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอปทุมรัตต์ ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 12 กิโลเมตร

- ทิศเหนือติดต่อกับตำบลโพนสูง, ตำบลชีเหล็ก อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด
- ทิศตะวันออกติดต่อกับตำบลกำแพง อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด
- ทิศใต้ติดต่อกับตำบลเมืองเตา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลสระบัว อำเภอปทุมรัตน์ จังหวัดร้อยเอ็ด



แผนภาพที่ 1 แสดงพื้นที่และอาณาเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

ตารางที่ 1 หมู่บ้านและจำนวนประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ชาย(คน)	หญิง(คน)	รวม(คน)	จำนวน ครัวเรือน
1	บ้านโนนสวรรค์	308	136	297	160
2	บ้านบักตุ้	161	366	730	75
3	บ้านน้ำคำ	364	140	292	175
4	บ้านส่องแสง	152	273	547	56
5	บ้านส้มโฮง	274	347	715	116
6	บ้านหัวช้าง	368	223	432	143
7	บ้านโนน	209	144	269	112
8	บ้านสวายโคด	125	310	657	56
9	บ้านดุน	347	218	454	164
10	บ้านโนนตาแสง	236	85	170	97
11	บ้านหนองม่วง	85	46	100	43
12	บ้านพยอม	54	143	292	19
13	บ้านโนนใหม่	149	255	481	80
14	บ้านโนนสวรรค์	226	98	217	116
15	บ้านเลิงแก	119	285	541	48
16	บ้านโนนสวรรค์พัฒนา	256	349	605	126
	รวม	3,433	3,366	6,799	1,586

ที่มา : (สำนักทะเบียนอำเภอประทุมรัตต์ ข้อมูล ณ มกราคม 2554)

6.2 สภาพทางเศรษฐกิจ

การประกอบอาชีพของประชากรในเขตพื้นที่บริการองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์ อาชีพหลักคือ กสิกรรม ทำนา

สถานประกอบการในเขตพื้นที่บริการองค์การบริหารส่วนตำบลโนนสวรรค์

- ปั้มน้ำมันและก๊าซ 4 แห่ง
- โรงเรียน ชั่วชุมชนตำบลโนนสวรรค์ 1 แห่ง
- ร้านค้าจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ ตามหมู่บ้าน

6.3 สภาพทางสังคม

การศึกษา โรงเรียนประถมศึกษาในเขตบริการ 6 แห่ง ดังนี้

1. โรงเรียนบ้านน้ำคำ
2. โรงเรียนบ้านหัวช้าง
3. โรงเรียนบ้านส้มโฮง
4. โรงเรียนบ้านฮ่องแฮ่ พยอม หนองม่วง
5. โรงเรียนบ้านโนนสวรรค์
6. โรงเรียนบ้านคูน บักคู้ โนนตาแสง

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 5 แห่ง

1. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านโนนสวรรค์;
2. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดบ้านโนน
3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านน้ำคำ โนนตาแสง
4. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านคูนบักคู้
5. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านหัวช้าง

6.4 สถาบันและองค์กรทางศาสนา

วัด/สำนักสงฆ์ 15 แห่ง ดังนี้

วัดบ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 1 วัดบ้านบักคู้ หมู่ที่ 2 วัดบ้านน้ำคำ หมู่ที่ 3 วัดบ้านฮ่องแฮ่ หมู่ที่ 4 วัดบ้านส้มโฮง หมู่ที่ 5 วัดบ้านหัวช้าง หมู่ที่ 6 วัดบ้านโนน หมู่ที่ 7 สำนักสงฆ์บ้านสวายโคด หมู่ที่ 8 วัดบ้านคูน หมู่ที่ 9 วัดบ้านโนนตาแสง หมู่ที่ 10 วัดบ้านหนองม่วง หมู่ที่ 11 วัดบ้านโนนใหม่ หมู่ที่ 13 วัดบ้านโนนสวรรค์ หมู่ที่ 16 สำนักสงฆ์บ้านเลิงแก หมู่ที่ 15 และวัดป่าศรีนิโคธาราม (น้ำคำและคูน)

6.5 สาธารณสุข

สถานอนามัยประจำตำบล/หมู่บ้าน 2 แห่ง ดังนี้ สอ.บ้านโนนสวรรค์, สอ.บ้านน้ำคำ

6.6 การคมนาคม

ด้านการคมนาคมติดต่อระหว่างตำบลโนนสวรรค์กับอำเภอปทุมรัตต์และจังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดมหาสารคาม มีรายละเอียดดังนี้

1. การคมนาคมติดต่อกับอำเภอปทุมรัตต์ 1 เส้นทางคือ สายทางบ้านส้มโฮง – อำเภอปทุมรัตต์ระยะทาง 12 กิโลเมตร ราคายางตลอดสาย
2. การคมนาคมติดต่อกับจังหวัดร้อยเอ็ดเส้นทางหลวงแผ่นดินสายขุโขธร – ประทาย อำเภอเกษตรวิสัย – จตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ดระยะทาง 70 กิโลเมตร
3. การคมนาคมติดต่อกับจังหวัดมหาสารคาม เส้นทางหลวงแผ่นดินสายขุโขธร – ประทาย อำเภอเกษตรวิสัย – จังหวัดมหาสารคาม

6.7 แหล่งน้ำธรรมชาติ

แหล่งน้ำธรรมชาติและแหล่งน้ำที่ใช้ในการเลี้ยงสัตว์และอุปโภค – บริโภค รวมทั้งทำการเกษตร

1. หนองคลอง
2. หนองโนนตาแสง
3. หนองคู
4. หนองโสกม่วง
5. ลำน้ำเตา
6. หนองทิดทราย
7. หนองหญ้าหวาย
8. ร่องเซียม
9. หนองส้มโฮง
10. หนองหิน
11. หนองเลิงแก
12. คลองอีเป

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อังฉรา ปฐวีกิจจานุกูล (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

1. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่า มีการดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงาน โยธา ด้านการบริหารจัดการงาน โยธา มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมืองาน โยธา

2. บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่า การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก 2 ด้าน คือ ด้านงบประมาณงาน โยธา ด้านการบริหารจัดการงาน โยธา มีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านบุคลากร และมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับน้อย 1 ด้าน คือ ด้านอุปกรณ์และเครื่องมืองาน โยธา

3. ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า บุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบล เห็นว่า การดำเนินงาน โยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

โยธิน ไชยโยสิลป์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า การบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีการดำเนินงานอยู่ในระดับปานกลาง จำนวน 3 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการบริหารจัดซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท ด้านงบประมาณการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และด้านบุคลากรด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท นอกจากนี้ ยังมีการบริหารงานอยู่ในระดับน้อยที่สุด จำนวน 1 ด้าน คือ ด้านเครื่องมือในการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบท และบุคลากรที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการซ่อมบำรุงทางหลวงชนบทของเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่แตกต่างกัน

พิชัย วัฒนกิติกุล (2549 : 82-85) ได้ทำการศึกษาคำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานตามบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมมีการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พบว่า โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกด้าน ไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

จารุณี ธนิตกุล (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการวิจัยพบว่า ระดับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกันต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน โดยรวมมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันทางสถิติที่ระดับ .05

พรชัย รินทริก (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง จำแนกเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ ด้านการจัดโครงสร้างและระบบงาน อยู่ในระดับปานกลาง 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการคลังและงบประมาณ และด้านการพัสดุ ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ที่มีอายุ ระดับการศึกษา โดยรวมมีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามไม่แตกต่างกัน