

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ต่อโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านของ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษา แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ
6. มาตรฐานระบบน้ำสะอาด
7. องค์การบริหารส่วนตำบล
8. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคิดเห็น

1. ความหมายของความคิดเห็น

ความหมายของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ อูทัย หิรัญโต (2523 : 80) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ กล่าวคือ ความคิดเห็นอย่างผิวเผิน ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง ความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็น ความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและเป็นความคิดเห็นติดตัว

บุญเรียง ขจรศิลป์ (2534 : 78) ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกทาง วาจาของเจตคติที่บุคคลกล่าวว่าเขามีความเชื่อ หรือความรู้สึกอย่างไร เป็นการแสดงความ คิดเห็นของบุคคล ดังนั้นการวัดความคิดเห็นของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

กู๊ด (Good. 1973 : 339) ให้คำจำกัดความว่า ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ การรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักความถูกต้องหรือไม่ จากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการ แสดงออกถึงความรู้สึก ทศนคติ ความเชื่อและค่านิยมของแต่ละบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของ เรื่องราว หรือสถานการณ์ต่างๆ ที่ประสบในสังคม โดยมีพื้นฐานมาจากภูมิหลังทางสังคม ความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมต่างๆ ของบุคคลนั้นๆ โดยไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

2. ประเภทของความคิดเห็น

ประเภทของความคิดเห็น มีนักวิชาการได้แบ่งไว้ ดังนี้

เรมเมอร์ (Remmer. 1954 : 6-7) กล่าวว่าความคิดเห็นมี 2 ประเภท คือ

2.1 ความคิดเห็นเชิงบวกสุด-เชิงลบสุด (Extreme option) เป็นความคิดเห็นที่มาจาก การเรียนรู้และประสบการณ์ ซึ่งสามารถทราบทิศทางได้ ทิศทางบวกสุด ได้แก่ ความรักจน หลง ทิศทางลบสุด ได้แก่ ความรังเกียจ ความคิดเห็นที่รุนแรงเปลี่ยนแปลงยาก

2.2 ความคิดเห็นจากความรู้ความเข้าใจ (Congnitive content) การมีความคิดเห็น ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจที่มีต่อสิ่งนั้น เช่น ความรู้ความเข้าใจในทางที่ดี ชอบ ยอมรับ เห็นด้วย ความเข้าใจในทางที่ไม่ดี ได้แก่ ชอบ ไม่ยอมรับ ไม่เห็นด้วย

จากจากความคิดเห็นของนักวิชาการ ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ประเภทของความคิดเห็น สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความคิดเห็นที่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ และความคิดเห็นที่เกิดจากความรู้ความเข้าใจ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น

การแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งความคิดเห็นของแต่ละคน ต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องเดียวกัน ไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันเสมอไปอาจแตกต่างกัน ออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละบุคคลที่ได้รับอิทธิพลต่อการแสดงความคิดเห็น ได้ มีนักวิชาการเสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ดังนี้

จำเรียง ภาวิจิตร (2540 : 248-249) ได้กล่าวให้เห็นถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มทางสังคมในหลายประการ คือ

3.1 ภูมิหลังทางสังคม หมายถึง กลุ่มคนที่มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไปด้วย เช่น ความคิดเห็นระหว่างผู้เยาว์กับผู้สูงอายุ ชาวเมืองกับ ชาวชนบท เป็นต้น

3.2 กลุ่มอ้างอิง หมายถึง การที่คนเราจะคบหาสมาคมกับใคร หรือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้ใด หรือการกระทำที่คำนึงถึงอะไรบางอย่างร่วมกันหรืออ้างอิงได้ เช่น ประกอบอาชีพเดียวกัน การเป็นสมาชิกกลุ่มหรือสมาคมเดียวกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้น

3.3 กลุ่มกระตุ้นหรือรื้อนหรือกลุ่มเฉื่อยชา หมายถึง การกระทำใดที่ก่อให้เกิดความกระตุ้นหรือรื้อนเป็นพิเศษอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นมาได้ ย่อมส่งผลต่อการจงใจให้บุคคลที่เป็นสมาชิกเหล่านั้นมีความคิดเห็นที่คล้อยตามได้ ไม่ว่าจะให้คล้อยตามในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ตามในทางตรงกันข้ามกลุ่มเฉื่อยชาก็ไม่มีอิทธิพลต่อสมาชิกมาก

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความคิดเห็น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล คือ ปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยตรง เช่น เพศ อายุ รายได้ และปัจจัยสภาพแวดล้อม คือปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของบุคคลโดยอ้อม เช่น สื่อมวลชนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง และครอบครัว

4. การวัดความคิดเห็น

การวัดความคิดเห็น ได้มีนักวิชาการเสนอวิธีการวัด ดังนี้

เบสท์ (Best. 1977 : 171) กล่าวว่า การวัดความคิดเห็นโดยทั่วไป จะต้องมียอดประกอบ 3 อย่าง คือ บุคคลที่จะถูกวัดสิ่งเร้าและมีการตอบสนองซึ่งจะออกมาในระดับสูงต่ำ มากน้อย วิธีวัดความคิดเห็นนั้น โดยมากจะใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ โดยให้ผู้ที่จะตอบคำถามเลือกตอบแบบสอบถาม และผู้ถูกวัดจะเลือกตอบความคิดเห็นของตน ในเวลานั้นการใช้แบบสอบถามสำหรับวัดความคิดเห็นนั้นใช้ในการวัดแบบลิเคิร์ต โดยเริ่มด้วยการรวบรวมหรือการเรียบเรียงข้อความที่เกี่ยวกับความคิดเห็นจะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อความที่กำหนดให้ ซึ่งข้อความแต่ละข้อความจะมีความคิดเห็นเลือกตอบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่งเห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้คะแนนขึ้นอยู่กับข้อความว่าเป็นไปในทางเดียวกัน (เชิงนิยามหรือไม่นิยาม) เป็นข้อความเชิงบวก (Positive) หรือข้อความเชิงลบ (Negative)

เฮอร์ล็อก (Hurlock. 1986 : 69) กล่าวว่า เราสามารถวัดความคิดเห็น ได้โดยใช้การสังเกต โดยการสังเกตจากพฤติกรรมที่แสดงออกมาในด้านต่างๆ ใช้การสัมภาษณ์ โดยถามคำถามว่าชอบอะไร ไม่ชอบอะไร สนใจเรื่องอะไร ใช้การสนทนา โดยการศึกษารื่องที่ชอบสนทนา การสนทนาเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของคนเหล่านั้น ศึกษาจากข้อเขียน

จากสมุดบันทึกประจำวัน จดหมาย ว่าเกี่ยวกับเรื่องอะไร ข้อเขียนจะเป็นการสะท้อนถึง
ความสนใจได้เป็นอย่างดีเช่นเดียวกับการสนทนา และ โดยการสอบถามถึงความปรารถนา

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การวัดความคิดเห็นที่นิยมใช้เพื่อการวิจัย
ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ โดยคะแนนที่ได้จะแสดงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อทำให้
สามารถทราบได้ว่ามีความคิดเห็นเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนวิธีการวัดความคิดเห็น โดยทั่วไปอาจใช้
รูปแบบการสนทนา ผู้ทำการวัดจะต้องไม่แสดงออกว่ากำลังจดบันทึกความคิดเห็นของผู้ทำการ
วัดจนมากเกินไป เพราะจะทำให้ผู้ถูกวัดเกิดความรู้สึกว่ากำลังถูกจับผิด ควรใช้การอัดเทปเป็น
เครื่องมือช่วย ส่วนวิธีการศึกษาจากข้อเขียนหรือสมุดบันทึกประจำวัน ผู้ทำการวัดต้องได้รับ
อนุญาตจากผู้ถูกวัดก่อน เพราะบางครั้งเป็นเรื่องที่ต้องปกปิด

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัด
ระเบียบการปกครองของประเทศ โดยหลักการสำคัญ คือ เป็นการ โอนอำนาจการปกครองจาก
ส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น องค์การ
บริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวคิดของหลักการ
กระจายอำนาจการปกครอง

ในเรื่องการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัด
ความหรือความหมายไว้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

ธนศร เจริญเมือง (2537 : 56) ได้ให้ความหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการ ดูแล
กิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภารกิจ
แทบทุกอย่างของท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 1-4) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง
การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองหรือสถาบัน
ของรัฐบาลไปกระทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า
การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลาง โอนหรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้

ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงคอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่ กฎหมายกำหนดไว้

อภิชัย พันธเสน (2539 : 159-160) กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครอง ไปสู่ระดับท้องถิ่นว่ามีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การกระจายอำนาจเป็นรากแก้ว ของระบอบการปกครองแบบ และการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมชนบทการพัฒนาชนบทในรูปแบบต่างๆ ที่เคยมีมาในอดีตขาดองค์กร ปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจึงมีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่จะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นจะต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นๆ มีส่วนร่วมมีร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้อง อาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดได้ก็ด้วยการ กระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจในลักษณะที่ทำให้เกิดการ ปกครองตนเองอย่างมีอิสระการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นในลักษณะหยิบยื่น ชักเหยียดให้ หรือกึ่ง หยิบยื่นชักเหยียดให้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือการสร้าง ความคาดหวังในการพึ่งพาจากภายนอกของ ประชาชนในชนบทลักษณะดังกล่าวแทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างความเหลื่อมล้ำการ นี้อารมณ์บงกชหลง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบพึ่งพาทำให้ประชาชนไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผล ในทางลบกับระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงไม่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐาน การพัฒนาระบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังมีความจำเป็นสำหรับสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการ แบ่งเบาระบบของรัฐบาลกลาง โดยมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจัดบริการ สาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชนด้วยการปกครองอย่างอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเหมือนอย่างการมอบอำนาจจากส่วนกลาง ให้ส่วน ภูมิภาค นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบใน การตัดสินใจบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตน

2. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมี ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2541 : 1-3)

2.1 มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมืองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรรัฐบาลกลาง การมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหาก นี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2 มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางเสมอ องค์กรนี้จะมีลักษณะที่ไม่คิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดเวลามีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองหากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้

2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นไม่เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

2.4 มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้การบริหาร และการบริการประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หลักในการกระจายอำนาจเป็นหลักการแห่งองค์ประกอบที่มีความจำเป็นและความสำคัญในการกระจายอำนาจ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้วจะทำให้การกระจายอำนาจขาดความสมบูรณ์ ดังนั้นในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำทั้งการปรับสถานะให้เป็นนิติบุคคลต้องให้อิสระในการบริหารงาน ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีสิทธิเลือกตั้งและสามารถมีงบประมาณเป็นของตนเอง

3. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจมี ดังนี้ (ลิจิต ธีรเวคิน. 2548 : 208)

3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

3.1.1 การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดีและมีเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง จึงกำหนดการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดีและเหมาะสมกับปัญหาของบ้านเมือง

3.1.2 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตัดภาระและแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เพราะท้องถิ่นมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง จัดการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นการช่วยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นออกกฎหมายและระเบียบขึ้นดำเนินการซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.1.3 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและ โดยที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นใหญ่โตมากเกินไปและมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเข้าถึงระบอบการปกครองของประเทศได้ดียิ่งขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงเสมือนโรงเรียนสอนระบอบการปกครองแก่ประชาชน

3.1.4 การกระจายอำนาจการปกครองเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลาง เพราะท้องถิ่นได้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปมากแล้ว รัฐบาลย่อมมีโอกาสทุ่มเทช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ ถ้าท้องถิ่นสามารถช่วยตนเองได้และไม่สร้างปัญหาแก่รัฐบาลกลาง

3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ สรุปได้ดังนี้ (ตระภูม มีชัย. 2538 : 71-72)

3.2.1 ทำให้อำนาจรัฐ และองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลงซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

3.2.2 เกิดการสิ้นเปลือง เพราะเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้จัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เท่านั้น ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปปฏิบัติทั่วประเทศได้

3.2.3 ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวม ขาดเอกภาพ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรมหาชนแต่ละองค์กรต่างก็มีแนวโน้มที่จะแก่งแย่งแข่งขันกันจัดทำบริการสาธารณะภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เจริญก้าวหน้า โดยไม่สนใจว่าจะมีผลเป็นการบั่นทอนความก้าวหน้า และประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชนอื่นหรือไม่

3.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นมือสมัครเล่น ขาดความรู้หรือประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ ต่อความมั่นคงของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ ดังนี้

ข้อดี การกระจายอำนาจการปกครองสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เป็นการตัดภาระแบ่งเบางานจากราชการส่วนกลางได้มาก เป็นการฝึกประชาชนให้รับผิดชอบต่อตนเองสร้างความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นและเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

ข้อเสีย ทำให้อำนาจของรัฐละองค์กรปกครองส่วนกลางน้อยลง เกิดการสับสนเปลี่ยน ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดในภาพรวมขาดเอกภาพและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ถ้าผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้สมัครเล่นขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารองค์กรแล้ว อาจทำให้การบริการสาธารณะอันอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ประหัต หงษ์ทองคำ (2526 : 17) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบการบริหารที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินการต่างๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2537 : 1) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนด และการบริหารกิจการภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดและขนาดของพื้นที่ ที่ว่านี้อยู่ภายในประเทศ และขนาดเล็กกว่าประเทศ และยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การบริหารงานทางการเมืองของหน่วยย่อยทางพื้นที่และประชากรของประเทศซึ่งมีขนาดเล็ก

ทวี พันธุวาสีธุ (2539 : 108) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนที่มีองค์กรเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาพของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญ

ลิขิต ธีรเวคิน (2548 : 386) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระ โดยความรับผิดชอบซึ่งตนเองสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

มองตาญ (Mongtagu. 1984 : 574 ; อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมมีความรับผิดชอบซึ่งปลอดจากการควบคุมการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดของรัฐอยู่มิได้เป็นอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่อยู่ภายใต้หน่วยการปกครองระดับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และอยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวม โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวมีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นตน และได้รับการรับรองให้มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญๆ ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางหรือมลรัฐ ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่ต้องบริหารให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.2 เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้แต่มีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขกำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะการรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชนได้ เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539 : 27-29) จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในการที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่ามีความเกี่ยวข้องกันส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองในการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาโดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจกรรมของท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง ซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็น การปกครองอันเกิดจากการสั่งจากเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

นอกจากนี้การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Glass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่งก็คือ การขาดรากฐานในท้องถิ่น

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระบบราชการ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระบบราชการ

เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้ การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.4 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบความต้องการ ของประชาชนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงเพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ไขปัญหาหรือจัดบริการ โครงการส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

กิจการบางอย่างเป็นเรื่องระหว่างท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ใจว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นทุกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเปรียบเทียบท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้รับการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจกรรมใหญ่ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่างๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.5 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชนความต้องการ และปัญหาย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหา ภาระหน้าที่ต่างๆ ให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่ต้องเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.6 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับการเลือกตั้งการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น

ล้วนแต่ผลงานจาก การเป็นนายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบความสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงระดับประเทศ

3.7 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทผ่านที่มายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพา ไม่ยอมช่วยเหลือตนเองอาจเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังกล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องขอบเขตเรื่องการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่หากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นหากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้าน คือ การเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้ระบอบการปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่างๆ ทั้งในแง่การบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ

4. ประเภทของการปกครองท้องถิ่น

จากความคิดว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครองระหว่างประเทศในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและอยู่ต่ำกว่าระดับหน่วยการปกครองระดับมลรัฐในประเทศที่เป็นรัฐรวมดังได้กล่าวมาแล้วเราสามารถแยกการปกครองท้องถิ่นตามความหมายออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งอาจจะเรียกว่าเป็นการแบ่งประเภทตามเกณฑ์ของผู้บริหารก็ได้ (สนธิ์ บางยี่ขัน, 2529 : 102)

4.1 การปกครองท้องถิ่นที่รัฐดำเนินการเอง (Local state government) หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่ง ซึ่งบริหาร โดยเจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ หมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ ซึ่งตามรูปแบบการปกครองของไทยเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรูปแบบนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ออกไปปฏิบัติราชการตามอาณาเขต ต่างๆ ของประเทศโดยมอบอำนาจการวินิจฉัยและการดำเนินการบางประการให้ด้วยความ รับผิดชอบต่อส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้มีอยู่ 4 หน่วยงาน คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

4.2 การปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนดำเนินการเอง (Local self government) หมายถึงการปกครองท้องถิ่นในที่ชุมชน หรือเขตการปกครองรูปแบบหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหน่วยท้องถิ่นนั้น หรือหมายถึง สถาบันการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหรือกระจายอำนาจให้ซึ่งตามรูปแบบการปกครอง ไทย เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งหลักการปกครองนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบและการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระมี หน้าที่และมีงบประมาณดำเนินการต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค (สาขาของรัฐบาล) แต่อยู่ ภายใต้การควบคุมการเนินงานจากรัฐบาล กลางภายใต้วิธีการตรวจสอบและความเหมาะสมการ ที่จะควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทางการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ถ้าเป็นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่น จะแบ่งออกเป็น กี่ประเภท จึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ด้วย โดยการแบ่งประเภทการปกครอง ท้องถิ่นของประเทศไทยจะยึดหลักประชาธิปไตย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

5. ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

ลิขิต ชีรวะดิน (2548 : 43) ได้กล่าวถึงประ โยชน์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป นั้นมีมากมายแต่อาจสรุปได้ 2 ประการ คือ

5.1 ประโยชน์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นมีส่วน ช่วยการพัฒนาการเมืองในชาติขึ้นได้ โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นมาตรฐานทางการเมืองและเป็นสถาบันที่ประชาชนเข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองเบื้องต้นตลอดจนเป็นสนามแห่ง แรกที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าการปกครองท้องถิ่นเกิดความล้มเหลว ย่อมมีผลกระทบ ไปถึงการพัฒนาทางการเมือง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนา

การเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น เมื่อการเมืองของประเทศเป็นแบบประชาธิปไตย ด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมือง ซึ่งประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองดังที่กล่าวมาแล้ว

5.2 ประโยชน์ในการพัฒนาสังคม การพัฒนาสังคมจะต้องทำทั้งสามด้าน คือ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยพัฒนาสังคมมากในด้านการเมือง ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ การปกครองท้องถิ่นต้องการปกครองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ประชาชนท้องถิ่นต้องการอะไรก็จะทำให้โครงการพัฒนาขึ้นไม่ว่าจะด้านสังคม เช่น การบริการสังคม ด้านเศรษฐกิจ การจัดตลาดในชุมชน เป็นต้น โดยคนในท้องถิ่นได้ร่วมกันเสียสละเพื่อสังคมภายใต้การชี้แนะและการให้ความช่วยเหลือจากส่วนกลาง จะทำให้มาตรฐานของการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้นดีขึ้นทั้งในด้านปัจจัยสี่หรือสิ่งฟุ่มเฟือยต่างๆ ในสังคมด้านคุณธรรมก็จะต้องทำให้เจริญตามด้านวัตถุไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างอันจะเป็นปัญหาตามมาทีหลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ยังให้ประโยชน์กับประชาชนทั้งในด้านการพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองตนเองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการและการพัฒนาด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งถึง การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกๆ ด้านให้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

6. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีนักวิชาการเสนอแนวคิด ดังนี้

6.1 องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2526 : 8)

6.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

6.1.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)

6.1.3 หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political participation)

6.1.4 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

6.1.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6.1.6 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับที่ล่วงล้ำไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

6.1.7 หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว และอยู่ใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐ

6.2 การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ ดังนี้ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2541 : 35)

6.2.1 ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายรับรองการก่อตั้งและการรับรองฐานะอย่างชัดเจนเพื่อองค์กรนั้น จะได้มีสิทธิต่างๆ ตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานซึ่งจะใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นต้น

6.2.2 ต้องมีความอิสระ (Autonomy) จากการควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบาย วิจัยสั่งการ และดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองได้

6.2.3 ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 - 290

ดังนั้น องค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกันจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ได้เพราะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 แบบ คือ ตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นหรือด้านบุคลากรที่ดำเนินงานอยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น แต่องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต้องมีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานภายใต้กฎหมาย โดยประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนี้เป็นหลักสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

7. ข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองมีทั้งข้อดีและข้อเสียเหมือนกับการปกครองแบบอื่นๆ และอาจกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น ได้ ดังนี้ (สมพงษ์ เกษมสิน. 2526 : 146 - 144)

7.1 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

7.1.1 เป็นการส่งเสริม และช่วยให้การบริการต่างๆ ของรัฐ ไปถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น

7.1.2 เป็นการป้องกันมิให้มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวเป็นการป้องกันมิให้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ โดยบุคคลขึ้น

7.1.3 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลสามารถประสานความเข้าใจและความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ช่วยให้การบริการประชาชนตรงกับเป้าหมายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

7.1.4 เป็นการปลูกฝังและส่งเสริมการฝึกอบรมทางด้านการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมอยู่ในฐานะที่ใกล้ชิดกับสภาวะความเป็นอยู่ของตนเองมากที่สุด จึงสามารถติดต่อกับรัฐบาล ได้อย่างใกล้ชิดและมีความผูกพันต่อสิ่งที่ตนสร้างขึ้นนอกจากนี้ ความไม่กว้างขวางของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมรับรู้และแก้ปัญหาเกี่ยวกับความต้องการต่างๆ ของประชาชนได้ดี รวมทั้งการปกครองแบบนี้ยังช่วยเตรียมผู้นำท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไป

7.1.5 เป็นการส่งเสริมและช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพราะมีการแบ่งและจำกัดปัญหาท้องถิ่นออกจากปัญหาระดับชาติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานของตนเองได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่รัฐบาลกลางก็สามารถมุ่งสนใจไปที่เรื่องใหญ่ๆ ที่มีความสำคัญและมีผลประโยชน์ได้เสียต่อคนส่วนร่วมทั้งประเทศได้มากขึ้น

7.1.6 ป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา เพราะต่างฝ่ายได้ปกครองตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของกัน

และกัน ได้ดีกว่า ที่จะได้จากส่วนอื่นมาบริการประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ จะช่วยก่อให้เกิดความสามัคคีและความเป็นเอกภาพขึ้นในชาติ

7.2 ข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น

7.2.1 มีความสิ้นเปลืองมาก เพราะการที่มีองค์การปกครองท้องถิ่นกระจายอยู่ทั่วไปทำให้เกิดการทำงานอย่างซ้ำซ้อนกัน จึงไม่ต้องด้วยหลักการประหยัดทั้งบุคลากรและงบประมาณ

7.2.2 ถ้าเป็นท้องถิ่นที่มีคนอยู่หลายเชื้อชาติ ศาสนาและภาษาต่างกันและมีระดับความคิดแย้งกันอย่างรุนแรงในระหว่างชนชาติ ศาสนาและภาษาด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็อาจเป็นสิ่งผลักดันให้มีการแบ่งแยกดินแดนออกเป็นอิสระได้ดีที่สุด

7.2.3 เกิดความไม่เสมอภาคและภาวะการฉ้อฉลไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอำนวยให้แตกต่างกัน ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้สูงและมีโอกาสปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่นของคนได้มาก จึงเป็นภาระที่รัฐบาลกลางจะหาทางอุดหนุนและกระจายความเจริญให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะตรงข้ามให้ทั่วถึง

7.2.4 ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีต้นทุนสูง เพราะกิจการบางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องไปถึงท้องถิ่นต่างๆ ได้หลายแห่งพร้อมๆ กันบางกรณีต้องใช้เงินทุนสูงมากจึงต้องอาศัยการวางแผนและการปฏิบัติงานประสานกัน ถ้าท้องถิ่นใดกระทำไม่ได้เช่นนั้น ก็ไม่อาจทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าได้และในกรณีที่ต้องใช้เงินทุนมากมายเกินกำลังของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากภายนอกหรือจากรัฐบาล ดังนั้นการจัดบริการบางอย่างของท้องถิ่น จึงไม่อาจจะดำเนินการได้เอง เพราะขาดเงินทุนและความชำนาญเพียงพอ

7.2.5 เป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่าง โดยเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีได้กำหนดให้มีการละเว้นสวัสดิการของตนส่วนใหญ่และโอกาสของความก้าวหน้าของชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ประชาชนยังไม่พร้อมที่ปกครองตนเองได้ ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปแต่ละเป็นที่ประจักษ์กันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ดีจะต้องวางแผนการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นขั้นๆ เพื่อให้ท้องถิ่นได้ มีโอกาสปกครองตนเองเป็นลำดับ เพราะถ้าหากไม่มีการเริ่มต้นก็ยากที่จะนำไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ และมีหลักสากลว่ารัฐบาลที่ดีจะต้องสามารถปรับใช้หลักการหรืออุดมการณ์ต่างๆ ให้เข้ากับภาวะความเป็นจริงของแต่ละแห่งกาลสมัย หากรัฐบาลใดกระทำการ โดยมุ่งที่จะรักษาอำนาจของตนแต่เพียงเดียวโดยไม่พยายาม

ที่จะเตรียมประชาชนของตนให้สามารถรับการปกครองตนเองได้ในอนาคตแล้วก็จะ
เป็นปัญหาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและนำไปสู่การปกครองที่มุ่งกดขี่คนส่วน
ใหญ่ เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มย่อยในที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปทั้งข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่น
ดังนี้

ข้อดี คือ เป็นการส่งเสริมและช่วยให้การบริการต่างๆ ของรับไปถึงมือประชาชน
ในลักษณะที่สอดคล้องกับภาวะความต้องการและความเป็นจริงในท้องถิ่น เป็นการป้องกันมิให้
มีการรวมอำนาจไว้ ณ ศูนย์กลางอำนาจเพียงแห่งเดียวการบริหารงานของรัฐบาลมี
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งกันระหว่างคนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติ
ศาสนาและภาษาเพราะต่างฝ่ายต่างได้ปกครองตนเองตามท้องถิ่นที่ปกครอง

ข้อเสีย คือ มีความสิ้นเปลืองมากเกิดการดำเนินงานอย่างซ้ำซ้อน เกิดความไม่
เสมอภาคและภาวะการณ์เจริญไม่เท่าเทียมกัน เพราะท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติอำนวยให้
แตกต่างกันรวมทั้งเป็นการขัดต่อการปกครองที่ดีบางอย่างด้วย

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
ปกครองท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งถือว่ามีความสำคัญยิ่งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ใน
หมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึง 290 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. หลักการทั่วไป

หลักการทั่วไปมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง
การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
แก้ไขปัญหาในพื้นที่ (มาตรา 281)

1.2 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 281 วรรคสอง)

1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282)

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย (มาตรา 283)

1.5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (มาตรา 283 วรรคสอง)

2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนี้

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจของตนโดยเฉพาะ

2.2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้คำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

2.3 เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.3.1 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2.3.2 การจัดสัดส่วนภายในและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2.3.3 การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ใน (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยมีจำนวนเท่ากันในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดภาษีอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้วให้คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้วนั้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและเมื่อรายงานรัฐสภาจึงมีผลบังคับใช้

3. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

3.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

3.5 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

3.6 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

3.7 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.8 ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว

3.9 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากนี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

4. การตรวจสอบประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285, 286 และ 287 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

4.1 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285)

4.2 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 286 วรรคแรก)

4.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย (มาตรา 287)

5. การบริหารงานบุคคล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.2 ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.3 คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5.4 การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ ประกอบไปด้วย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสากลในการจัดบริการสาธารณะ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ซึ่งมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวและการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของราชการบริหารแต่ละระดับแล้ว และการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การแบ่งการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น พบว่าแนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นหลักสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่ (วุฒิสาร ตันไชย : 2546 : 19-20)

1.1 หลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1.1 ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือนกัน และมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงต้อง

อาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

1.1.2 ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะ

1.1.3 ประสิทธิภาพในการจัดการ เป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้น กล่าวคือ การจัดการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งทางด้านการเงิน บุคลากร และความสามารถด้านอื่นๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

1.1.4 หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้นๆ สนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุด อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นๆ แต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้นับทั้งประเทศโดยรวม ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

1.1.5 หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

1.1.6 หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูง (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยการจัดบริการในระดับใดๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ และผลกระทบจากการ ให้บริการ โดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานจัดบริการนั้นๆ ได้โดยตรงมากที่สุดหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึงขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการ โดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The principle of management efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมาก ได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดหลักการจำแนกหน่วยกำหนดคน โยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of policy operation units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal efficiency of scale) มาพิจารณาร่วมกัน วิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่างๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายๆ ตำบลหรือหลายอำเภอประกอบกันหรือคนละหน่วยงานได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public service delivery) หมายถึง การที่องค์การราชการได้กระจายสินค้าสาธารณะออกไปให้กับคนในสังคม เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและได้มีนักวิชาการที่ให้ความหมายคำดังกล่าวได้หลายๆ ท่าน ดังนี้

บรรจบ กาญจนกุล (2523 : 19-20) ได้ให้ความหมาย “บริการสาธารณะ” (Public service) คล้ายกับความหมายของสินค้าสาธารณะว่า หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อสนองความต้องการได้รับความต้องการส่วนรวมของประชาชน อาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่งและกิจกรรมที่ต้องการบนความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ซึ่ง อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert Hirschman) กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนแล้ว จะเห็นว่ามีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประเภทด้วยกัน คือ เป็นกลไกปกครองดูแลประชาชนให้ปฏิบัติตามครรลองของกฎหมายและเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรและบริการพื้นฐานทางสังคมให้แก่คนให้แก่สังคมและได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์กันกับประชาชนในลักษณะที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและปกป้องผลประโยชน์ให้กับประชาชน ได้แก่ การบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย การเสียดภาษีให้รัฐ ส่วนลักษณะที่สองเป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะของความขัดแย้งของกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ ได้แก่ การรักษาพยาบาล ไฟฟ้า ประปา

ดังนั้น การให้บริการขององค์การราชการจึงประกอบด้วยองค์การ 2 ประเภท คือ องค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและองค์การที่ให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล โดยองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายและเกิดความเป็ระเบียบขึ้นในสังคม ส่วนองค์การให้บริการเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นองค์การที่ส่งเสริมความเป็นอยู่ อาชีพ และสุขภาพอนามัยของแต่ละคนให้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการแบ่งเช่นนี้ถึงไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เพราะบางครั้งองค์การที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอาจทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังจะเห็นได้จากการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อให้ราคาข้าวสูงขึ้น เป็นต้น แต่หน้าที่นี้เป็นหน้าที่รอง ดังนั้นเมื่อก้าวถึงองค์การใดว่าเป็นองค์การประเภทใดแล้วจะดูบทบาทหน้าที่หลักขององค์การนั้นเป็นเกณฑ์

ในการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนมก็เป็นการบริการขององค์การราชการที่มีการบริการสาธารณะที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐและประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี

การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐและนำรายได้กลับมาช่วยเหลือประชาชนในการบริการกิจกรรม สาธารณะของท้องถิ่น เช่น การบริการน้ำประปา การเก็บขยะ เป็นต้น

3. ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)

ทฤษฎีความคาดหวังของ วูม (Vroom) บางทีเรียกว่า ทฤษฎี V.I.E.

เนื่องจากมีองค์ประกอบของทฤษฎีที่สำคัญ คือ (กิตติศักดิ์ วิมลสันติรังสี. 2544 : 12)

3.1 V มาจากคำว่า Valence ซึ่งหมายถึง ความพึงพอใจ

3.2 I มาจากคำว่า Instrumentality ซึ่งหมายถึง สื่อ เครื่องมือ วิธีทางที่จะ

นำไปสู่ความพึงพอใจ

3.3 E มาจากคำว่า Expectancy หมายถึง ความคาดหวังภายในตัวบุคคลนั้นๆ

บุคคลที่มีความต้องการและความคาดหวังในหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้นจึงต้องพยายามกระทำการด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อตอบสนองความต้องการหรือสิ่งที่คาดหวังเอาไว้ นั่น บุคคลก็จะได้รับความพึงพอใจและขณะเดียวกันก็จะคาดหวังในสิ่งที่สูงขึ้น ไปอีกเรื่อยๆ

แนวความคิดนั้น วูม เป็นผู้เสนอโดยมีความเห็นว่า บุคคลที่จะพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่ โดยจะเลือกที่เชื่อว่าจะนำไปสู่ผลตอบแทน หรือรางวัลที่เข้าต้องการมากที่สุด ทฤษฎีนี้ทำนายว่า บุคคลแต่ละคนจะเลือกทางที่มีผลตอบแทนสูงสุด ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom มีข้อสังเกต คือ บุคคลใดจะได้รับการจูงใจที่จะใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือให้สำเร็จตั้งเป้าหมายก็ต่อเมื่อเชื่อในความสามารถของตนเอง ว่าความพยายามในการปฏิบัติงานจะมีผลในทางดี และผลการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับความคาดหวัง (Expectancy) ที่คนเชื่อว่าความพยายามของคนที่สัมฤทธิ์ผลออกมาเป็นระดับผลงาน ดังนั้น บุคคลที่จะทำงานให้สำเร็จหรือไม่ประการใดย่อมขึ้นกับจิตภาพ และความเชื่อของเขาว่าเขาต้องการหรือไม่ต้องการอะไร และจะใช้กลยุทธ์อะไร ในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่เขานึกเลือกเดินเอาไว้

เกอร์ (Gurr) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะการณ์ด้านจิตใจของมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยเสนอให้ใช้คำศัพท์ "Relative Deprivation" ซึ่งหมายถึง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังด้านคุณค่ากับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ความคาดหวังด้านคุณค่า ได้แก่ สภาพชีวิตและทรัพย์สินที่มนุษย์เชื่อว่าตนมีสิทธิครอบครอง สำหรับความสามารถที่จะบรรลุถึงคุณค่า ได้แก่ สภาพทรัพย์สินที่มนุษย์มีไว้ในครอบครอง โดยถูกต้องตามกระบวนการที่ยอมรับกันในสังคม สภาพสังคมที่ระดับเฉลี่ยของความคาดหวังได้เพิ่มสูงขึ้น โดยที่ความสามารถมิได้เพิ่มสูงตามขึ้นไปด้วยและจะทำให้ความไม่พอใจรุนแรงยิ่งขึ้น

ตามทฤษฎีของ เกอร์ สามารถนำมาใช้อธิบายความคิดเห็นของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอลำปาก จังหวัดนครพนม ประชาชนมีความคาดหวังที่จะได้รับการบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไรผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างไร มีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันมากหรือน้อยประการใดระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยองค์การบริหารส่วนตำบล หากความคาดหวังของประชาชนมีความสอดคล้องกับสิ่งที่ได้รับตามความเป็นจริงมาก ประชาชนจะมีความพึงพอใจสูง ในทางตรงกันข้าม หากความคาดหวังของประชาชนไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนได้รับหรือประชาชนไม่ได้รับในสิ่งที่คาดหวัง ระดับความพึงพอใจต่ำ และความไม่พึงพอใจจะรุนแรงยิ่งขึ้นตามลำดับของความแตกต่าง (เกอร์, เท็ดโรเบิร์ต. 2526 : 14-15)

มาตรฐานระบบน้ำสะอาด

การจัดบริการระบบน้ำสะอาด เป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะ จากส่วนราชการตามแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันภารกิจนี้ได้รับการถ่ายโอนมายังท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น จึงนับว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นเองที่จะต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานประเภทดังกล่าวนี้ให้ได้มาตรฐานและประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวสามารถ จำแนกได้เป็น 3 มาตรฐานตามแต่ละขั้นตอน อันประกอบไปด้วย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2549 : 7-134)

1. มาตรฐานขั้นต้นก่อนดำเนินการ

การดำเนินการสำรวจเพื่อพิจารณาถึงศักยภาพของชุมชนแต่ละแห่งหรือแต่ละพื้นที่ว่ามีลักษณะทางกายภาพหรือมีสภาพของชุมชนที่เหมาะสมกับการจัดทำระบบน้ำสะอาดในรูปแบบใด และมีศักยภาพมากน้อยเพียงใด โดยการพิจารณาดังกล่าวนี้ถือเป็นการจัดการบริการน้ำสะอาดของชุมชนแต่ละแห่งมีแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการจัดหาและพัฒนาขั้นต้น ดังนี้

1.1 การกำหนดกรอบแนวทางการจัดหาน้ำสะอาดในชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดหาน้ำสะอาดที่เหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้านที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การสำรวจและวิเคราะห์ความจำเป็นหรือความเหมาะสมของโครงการในเบื้องต้น เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อความต้องการใช้น้ำในหมู่บ้านและหมู่บ้านสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

1.3 การทดสอบปริมาณน้ำและวิเคราะห์คุณภาพน้ำ อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่กรมอนามัยกำหนด

1.4 สำรวจเพื่อจัดทำแผนที่หมู่บ้าน เพื่อใช้ประโยชน์ในการออกแบบแนวท่อเมนจ่ายเข้าสู่ครัวเรือนอย่างครอบคลุมและถูกต้อง

1.5 กำหนดประเภทระบบประปาหมู่บ้านที่เหมาะสมกับศักยภาพในแต่ละชุมชนหรือหมู่บ้าน ซึ่งมีสองประเภทหลัก คือ ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินและประปาหมู่บ้านแบบบาดาล

1.6 สำรวจออกแบบและประมาณราคาที่เหมาะสมกับการก่อสร้างหรือดำเนินการจัดทำระบบน้ำสะอาดแต่ละประเภท ซึ่งสามารถแยกได้ ดังนี้

1.6.1 ประปาหมู่บ้านแบบบาดาล

1) ประปาแบบบาดาลขนาดเล็ก เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 30 - 50 หลังคาเรือน

2) ประปาแบบบาดาลขนาดกลาง เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 51 - 120 หลังคาเรือน

3) ประปาแบบบาดาลขนาดใหญ่ เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 121 - 300 หลังคาเรือน

4) ประปาแบบบาดาลขนาดใหญ่มาก เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 301 - 700 หลังคาเรือน

1.6.2 ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน

1) ประปาแบบผิวดินขนาดใหญ่ เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 121 - 300 หลังคาเรือน

2) ประปาแบบผิวดินขนาดใหญ่มาก เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 301 - 700 หลังคาเรือน

3) ประปาแบบผิวดินขนาดใหญ่พิเศษ เหมาะสำหรับชุมชนที่มีผู้ใช้น้ำตั้งแต่ 701 - 1,300 หลังคาเรือน

1.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนดำเนินการนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน หรือการให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการก่อสร้างตลอดจนการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมในการใช้แรงงาน

2. มาตรฐานขั้นตอนขณะดำเนินการ

ภายหลังจากที่มีการวางแผนและตรวจสอบในเบื้องต้นว่า แต่ละชุมชนหรือหมู่บ้าน มีศักยภาพที่จะดำเนินการก่อสร้างระบบน้ำสะอาดในรูปแบบใดแล้ว พร้อมทั้งมีการจัดทำประชาสัมพันธ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในหมู่บ้าน ขั้นตอนต่อไปก็คือการดำเนินการก่อสร้างระบบน้ำสะอาด โดยขั้นตอน ดังนี้

2.1 ขณะก่อสร้างจะต้องมีการคัดเลือกวัสดุครุภัณฑ์ที่ได้มาตรฐาน และเหมาะสมกับภาระงานหรือดำเนินการจัดทำระบบน้ำสะอาดแต่ละประเภท

2.2 มีการกำหนดหน้าที่แต่ละบุคคลให้ชัดเจน เพื่อให้การดำเนินการก่อสร้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสำเร็จเสร็จสิ้นตามเวลาที่กำหนดไว้

2.3 ในระหว่างดำเนินการประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการใช้แรงงาน

3. มาตรฐานขั้นตอนภายหลังดำเนินการ

การที่ระบบน้ำสะอาดหรือระบบประปาหมู่บ้านจะสามารถดำเนินการไปได้ อย่างยั่งยืนนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของระบบประปาหรือระบบน้ำสะอาดเพียงอย่างเดียว หากแต่สิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งก็คือ การมีระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

3.1 ขณะก่อสร้างจะต้องมีการคัดเลือกวัสดุครุภัณฑ์ที่ได้มาตรฐานและเหมาะสมกับภาระงานหรือดำเนินการจัดทำระบบน้ำสะอาดแต่ละประเภท

3.2 แนวทางการจ่ายน้ำหรือการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชนนั้น สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุมทั่วถึง สามารถให้บริการน้ำได้ตลอด 24 ชั่วโมง ผู้ใช้น้ำทุกหลังคาเรือนติดตั้งมาตรวัดน้ำ และมีการเก็บค่ารักษามมาตรวัดน้ำในแต่ละเดือน

3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบตลอดจนวิธีการคิดอัตราการใช้ น้ำที่เหมาะสม

3.4 ภายหลังจากที่มีการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องมีการบำรุงรักษา แทนผลิตระบบน้ำสะอาดอย่างถูกต้องและถูกวิธีเพื่อให้สามารถใช้งานได้อย่างยั่งยืน

3.5 ภายหลังกการดำเนินการประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแล เป็นหู เป็นตา หากพบว่ามี ความเสียหาย เช่น ท่อแตก ท่อรั่ว หม้อเปลงระเบิด มีผู้ขโมยใช้น้ำ เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบล การตรวจสอบการกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชนในการระดมความรู้ และความคิดการตัดสินใจ วางแผนพัฒนา การดำเนินการ และการระดมทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้งในแง่เชิงโครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

1. ความเป็นมาและหลักเกณฑ์การจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานแทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปโฉมใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบล และรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วย สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

2.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่ง ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในหมู่บ้านในตำบลนั้นๆ หมู่บ้านละ 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หมู่บ้านละ 3 คน แต่ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ 6 คน ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะประกอบด้วย ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน และเลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตตำบล ซึ่งอาจแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน และเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มาจากการแต่งตั้งจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของการดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีหน้าที่ในการบริหารงานและพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการบริหารงานบุคคล กำหนดนโยบาย วางแผนการพัฒนาตำบลจัดทำงบประมาณรายจ่าย และต้องรายงานผลการปฏิบัติงานตามที่ให้นโยบายไว้ทุกปี และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

3. การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมี นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นข้าราชการประจำและมีลูกจ้างจำนวนตามโครงสร้างตามกรอบอัตรากำลัง เป็นไปตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดไว้ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โดยมีกรอบพิจารณากรอบอัตรากำลังแบ่งการบริหารออกเป็นอย่างน้อย 6 ส่วน ดังนี้

3.1 สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานสวัสดิการของพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง งานการประชุม งานนโยบายและแผน งานกฎหมายและคดี งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานกิจการสภา และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.2 ส่วนการคลังมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน และอื่นๆ โดยมีฝ่ายงานการเงิน ฝ่ายงานบัญชี

ฝ่ายงานพัฒนาและจัดเก็บรายได้ ฝ่ายทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.3 ส่วนโยธามีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสำรวจ ออกแบบ ประมาณการ ราคาค่าใช้จ่ายในโครงการ งานควบคุมอาคาร โดยมีฝ่ายก่อสร้าง ฝ่ายออกแบบและควบคุมอาคาร ฝ่ายประสานสาธารณูปโภค และฝ่ายผังเมือง และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3.4 ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานสาธารณสุขทั้งหมด โดยมีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและสาธารณสุข ฝ่ายรักษาความสะอาด ฝ่ายควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฝ่ายควบคุมโรค และฝ่ายบริการสาธารณสุข และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.5 ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการศึกษา คือ ฝ่ายส่งเสริมกิจการ โรงเรียน และฝ่ายศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

3.6 ส่วนสวัสดิการและสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริการด้านสวัสดิการและพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และฝ่ายส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรีและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 ตามพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

มาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 4.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 4.1.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 4.1.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 4.1.4 การสาธารณสุข และการก่อสร้างอื่นๆ
- 4.1.5 การสาธารณสุขการ
- 4.1.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 4.1.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

- 4.1.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 4.1.9 การจัดการศึกษา
- 4.1.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 4.1.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 4.1.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 4.1.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 4.1.14 การส่งเสริมกีฬา
- 4.1.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 4.1.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร ในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4.1.17 การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- 4.1.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- 4.1.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- 4.1.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- 4.1.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 4.1.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 4.1.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 4.1.23 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4.1.25 การผังเมือง
- 4.1.26 การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
- 4.1.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- 4.1.28 การควบคุมอาหาร
- 4.1.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 4.1.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.1.31 กิจกรรมอื่นใดตามที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.2 ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

4.2.1 มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

4.2.2 มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

แผ่นดิน

8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12) การท่องเที่ยว

13) การผังเมือง

4.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่กำหนดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.3.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

4.3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

4.3.3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

4.3.4 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

4.3.5 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

4.3.6 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

4.3.7 กฎหมายอื่นๆ ตามแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนั้นๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ น้ำมัน นกอีแอ่น เป็นต้น

5. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในหนึ่งปีมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนด แต่ไม่เกิน 4 สมัย เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอ ขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ ถ้านายอำเภอเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

การประชุมสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ สำหรับการประชุมสภาครั้งแรกต้องดำเนินการภายใน 45 วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การเรียกประชุมสภาตามสมัยประชุมให้ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุม และ

เป็นผู้ปิดการประชุม การประชุมในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภามาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม

6. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.1 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อกรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเนื่องจากการฆ่าสัตว์

6.2 ส่วนราชการจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน อกรังนกอีแอ่น ค่าภาคหลวง ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ รายได้จาก อกรกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินจากประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ

6.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

6.4 รายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณสุข โภค รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ รายได้อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลจัดสรรให้ และตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

7. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายจากงบประมาณ โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

7.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ เบิกจ่าย ได้แก่

7.1.1 ค่าชำระเงินกู้ และดอกเบี้ย

7.1.2 รายจ่ายตามข้อผูกพัน

7.1.3 เงินสำรองจ่าย

7.1.4 เงินงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณ

7.1.5 เงินช่วยค่าทำศพ

7.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่

- 7.2.1 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายประจำ)
- 7.2.2 หมวดเงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)
- 7.2.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
- 7.2.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 7.2.5 หมวดเงินอุดหนุน
- 7.2.6 หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 7.2.7 หมวดรายจ่ายอื่นๆ

8. การกำกับดูแล

8.1 นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีอำนาจสามารถเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้

8.2 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาก็ได้

9. หลักการบริหารจัดการที่ดี

การบริหารจัดการที่ดีเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การบริหารที่ดีให้ได้เพื่อเป็นที่พึงของประชาชน โดยมีหลักสำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

9.1 หลักนิติธรรม คือ จะต้องมีการบริหารด้วยความชอบธรรม ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย รักษาคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนอย่าเท่าเทียมและยุติธรรม

9.2 หลักความโปร่งใส คือ องค์การบริหารส่วนตำบลรู้อะไรประชาชนควรรู้ด้วย โดยการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนตรวจสอบได้ตลอดเวลา

9.3 หลักความรับผิดชอบ คือ ในการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างมีคุณภาพต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดความเสียหาย

9.4 หลักการมีส่วนร่วม คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และแสดงความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจ และตรวจสอบ

9.5 หลักคุณธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยันอดทน มีวินัยหลักความคุ้มค่า คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

10. แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชกฤษฎีกา (2548 : 21-40) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59 (1) (2) กำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้กลไกของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นไปตามบทบาทภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ดังนี้

10.1 ประเภทของแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

10.1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนา (แผนระยะ 10 - 15 ปี) หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำขึ้นเพื่อแสดงลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นในอนาคต

10.1.2 แผนพัฒนา 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ้องค์การบริหารส่วนตำบลอันมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน โครงการในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีระยะเวลา 5 ปี

10.1.3 แผนพัฒนาประจำปี หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ้องค์การบริหารส่วนตำบล อันมีลักษณะเป็นแนวทางปฏิบัติและรายละเอียด โดยระบุถึงสถานที่ที่จะดำเนินการลักษณะกิจกรรม ระยะเวลาดำเนินงานและงบประมาณที่ใช้แผนประจำปี

10.2 องค์กรจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดองค์กรจัดทำแผนพัฒนาของ้องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

10.2.1 คณะกรรมการการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล

10.2.2 คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

10.2.3 ประชาคม ระดับตำบล/ หมู่บ้าน

10.3 องค์การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หมวด 6 ข้อ 36 กำหนดให้มีองค์กรประสานแผนพัฒนา ประกอบด้วย

10.3.1 ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย
ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในเขตอำเภอ

10.3.2 คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ตัวแทน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตจังหวัด

10.4 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลระยะ 5 ปี

ขั้นตอนที่ 1 เตรียมการ

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดปัญหาและแนวทางพัฒนาของหมู่บ้าน

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาระดับตำบล

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดแนวทางพัฒนาของ อบต.

ในขั้นตอนนี้ อบต. มีศักยภาพ และมีความประสงค์จะจัดทำวิสัยทัศน์
และยุทธศาสตร์การพัฒนาก็ให้ดำเนินการตามรายละเอียด ในภาคผนวกว่าด้วยการจัดทำ
ยุทธศาสตร์การพัฒนาและหาก อบต. ใดไม่ประสงค์จัดทำวิสัยทัศน์ก็ให้ดำเนินการจัดทำเป็น
แนวทางพัฒนา อบต. ซึ่งมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

10.5 แนวทางพัฒนาของ อบต.

แยกออกเป็น 7 แผนงาน ประกอบด้วย

10.5.1 แผนงานพัฒนาคนสังคม เป็นการพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพ
ชีวิตของประชาชนและรวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนซึ่งมีกิจกรรม/โครงการ
เกี่ยวกับ

1) การสาธารณสุข เป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ
อนามัยของประชาชนการควบคุมและระวังโรคติดต่อ

2) การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เน้นการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของเด็ก เยาวชน และประชาชน โดยทั่วไป รวมทั้งส่งเสริมประเพณีอันดีงาม กิจกรรมศาสนา สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

3) การส่งเสริมความเข้มแข็งแก่ชุมชน ได้แก่ กิจกรรมส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการจัดเวทีประชาคม การประชุม สัมมนาเพื่อระดับความคิดเห็น เป็นต้น

4) การนันทนาการและส่งเสริมกิจกรรมการกีฬา

5) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6) การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

7) จัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ การสงเคราะห์คนยากจน คนพิการ เด็กและผู้สูงอายุ เป็นต้น

10.5.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมโครงการด้านการประกอบอาชีพของประชาชนทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและบริหารการท่องเที่ยว ได้แก่

1) การส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับรายได้

2) การส่งเสริมการตลาดชุมชน สินค้าพื้นเมือง

3) สนับสนุนธุรกิจร้านค้าชุมชน กองทุน ธนาคารหมู่บ้าน

4) การแทรกแซงราคาพืชผล การสร้างอาคารผู้โดยสาร

5) สนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มอาชีพต่างๆ

6) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งกิจกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

7) การแก้ไขปัญหาคาร่างวาน

10.5.3 แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการพัฒนาด้านกายภาพเกี่ยวกับสาธารณูปโภค สาธารณูปกรณ์ต่างๆ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่และอำนวยความสะดวก

10.5.4 แผนพัฒนาแหล่งน้ำ เน้นการพัฒนาด้านแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และเพื่อระบบเกษตร ซึ่งเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับ ได้แก่ การก่อสร้างประปาหมู่บ้าน การพัฒนาระบบประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างบาดาล การขุดลอกลำห้วย ขุดลอกหนอง การก่อสร้างฝายกั้นน้ำ

10.5.5 แผนพัฒนาการเมืองการบริหาร เป็นการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยรวมถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพ โดยมีกิจกรรมโครงการเกี่ยวกับ

- 1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในรูปธรรม
- 2) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลและการบริหารงานปกครองตามระบอบประชาธิปไตยรวม ได้แก่ กิจกรรมรณรงค์การเลือกตั้ง
- 3) การพัฒนาบุคลากร ทั้งพนักงานส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้คุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงาน
- 4) การพัฒนารายได้ โดยการปรุงแหล่งรายได้วิธีการหารายได้ รวมทั้งระบบการจัดเก็บภาษี การทำกิจกรรมพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5) การจัดหาและปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอ มีประสิทธิภาพ
- 6) การให้บริหารแก่ประชาชน โดยจัดการให้บริหารทั้งในและนอกสำนักงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่องานต่างๆ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้แก่ ประชาชนทราบ

10.5.6 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการพัฒนาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความน่าอยู่และมีความยั่งยืน โดยดำเนินกิจกรรมโครงการ ได้แก่ การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

10.5.7 แผนงานอื่นๆ เป็นแผนงานการพัฒนาตามสภาพที่ท้องถิ่นต้องการ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น หรือต้องการเน้นเป็นพิเศษ ได้แก่ แผนงานการส่งเสริมการท่องเที่ยว หรือแผนการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน เป็นต้น

สรุปแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล แยกออกเป็น 7 แผนงาน ทั้งนี้ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยเพียง 3 แผนงาน คือ แผนงานด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนงานด้านแหล่งน้ำ และแผนงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะแผนงานทั้ง 3 แผนงานดังกล่าว มีกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง แต่แผนงานในด้านอื่นๆ ที่เหลือไม่มีกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้าง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงนำเอาแผนงานทั้ง 3 ด้าน ที่กล่าวมา นำมาปรับปรุงเพื่อเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษาครั้งนี้

10.6 องค์ประกอบของแผนงาน

ในแต่ละแผนงานมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

10.6.1 วัตถุประสงค์ หมายถึง จุดหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น
ทั้งนี้ในแต่ละแผนงานพัฒนาอาจมีวัตถุประสงค์เดียวหรือหลายวัตถุประสงค์ก็ได้

10.6.2 เป้าหมาย หมายถึง การระบุลักษณะความสำเร็จที่ต้องการใน
4 ลักษณะ คือ

- 1) เป้าหมายที่เป็นจำนวนหรือปริมาณ
- 2) เป้าหมายที่เป็นพื้นที่
- 3) เป้าหมายที่เป็นกลุ่มชุมชน เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ
- 4) เป้าหมายที่เป็นระยะเวลา

10.6.3 แนวทางดำเนินงาน หมายถึง วิธีการหรือกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติ
เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนงานที่กำหนดไว้

10.7 วิธีการกำหนดแนวทางพัฒนา

โดยคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการพัฒนา องค์การบริหารส่วนตำบล
คณะทำงานสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาประชาคมตำบล ร่วมกันดำเนินการดังนี้

10.7.1 จัดประชุมร่วมประกอบด้วย คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนฯ ประชาคมตำบล โดยคณะกรรมการ
การบริหารชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ทราบบทบาทภารกิจและเป้าหมายใน
การกำหนดแนวทางพัฒนา

10.7.2 วิเคราะห์สถานการณ์ของตำบล โดยนำข้อมูลดังต่อไปนี้ มาพิจารณา

- 1) สภาพปัญหาของตำบล ที่ได้จากชั้นตอนที่ 3
- 2) วิสัยทัศน์ของอำเภอ จังหวัด ทิศทางการพัฒนาตามแผนฯ
- 3) ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและศักยภาพของพื้นที่

(ท้องถิ่น)

10.7.3 กำหนดแนวทางพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นสถานที่
พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้และเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดย

1) แบ่งกลุ่มย่อยเป็น 7 กลุ่ม หรือตามความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้
สมาชิกเลือกกลุ่มตามความถนัดตามสนใจเพื่อกำหนดตามแนวทางพัฒนาในแต่ละด้านร่วม 7
ด้าน คือ แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ การเมืองและ
การบริหารทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และแผนงานอื่นๆ

2) กำหนดวัตถุประสงค์ของแนวทางการพัฒนา การกำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละแนวทางการพัฒนาโดย

2.1) พิจารณาวิสัยทัศน์ที่พัฒนาอำเภอว่าในแต่ละด้าน กำหนดไว้อย่างไร

2.2) วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล

2.3) ให้แต่ละกลุ่มกำหนดสิ่งที่คาดหวังของแต่ละแนวทาง เช่น วัตถุประสงค์ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ “ให้ประชาชนมีอาชีพที่มั่นคงมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพและไม่มีหนี้สิน”

3) กำหนดเป้าหมายการพัฒนาของแนวทางการพัฒนาโดยกำหนดจำนวนหรือปริมาณของวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ ได้แก่ ลดปัญหาการว่างงานของประชาชนร้อยละ 20 และมีรายได้เฉลี่ยอย่างน้อย 20,000 บาท/คน/ปี ภายใน 2549 เป็นต้น

4) การกำหนดแนวทางการดำเนินงาน โดย

4.1) พิจารณาวัตถุประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนาเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์/เป้าหมายได้

4.2) ลักษณะของแนวทางการดำเนินงาน มีลักษณะงานกว้างๆ พร้อมระบุเป้าหมายที่จะดำเนินการ เช่น แนวทางดำเนินงานของแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ ปีละ 3 กลุ่ม จัดตั้งตลาดกลางรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร จำนวน 1 แห่ง แทรกแซงราคาผลผลิตทางการเกษตร ส่งเสริมการทำอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อันเป็นตัวแทนของประชาชน โดยแท้จริง มีจำนวนที่มากกว่าที่มาจากการแต่งตั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีเฉพาะผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้

บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

1. ที่ตั้ง

ตำบลหนองฮี ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดนครพนม อยู่ห่างจากจังหวัดนครพนม 34 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 740 กิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี ตั้งอยู่ หมู่ที่ 6 บ้านกุงโกน ตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ได้รับการยกฐานะจากสภาตำบลตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 14 เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2542 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 16 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2539 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539)

อาณาเขตติดต่อ ทิศเหนือจรด ตำบลกุดตาไก่ อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ทิศใต้จรด ตำบลโคกหินแฮ่ อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม ทิศตะวันออกจรด ตำบลเรณูนคร อำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม ทิศตะวันตกจรด ตำบลปลาปาก อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม

2. ประชากร

ตารางที่ 1 จำนวนหมู่บ้าน ครัวเรือน และประชากรที่มีอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

| ลำดับ | หมู่บ้าน | จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน) | จำนวนประชากร (คน) |
|-------|----------------|-------------------------------|----------------------|
| 1 | บ้านหนองฮี | 198 | 819 |
| 2 | บ้านหนองฮี | 258 | 868 |
| 3 | บ้านโพนทัน | 217 | 689 |
| 4 | บ้านจรุกเตย | 151 | 615 |
| 5 | บ้านผักอีตู | 56 | 239 |
| 6 | บ้านกุงโกน | 237 | 935 |
| 7 | บ้านหนองกกคูณ | 167 | 602 |
| 8 | บ้านนาสะเดา | 216 | 833 |
| 9 | บ้านโพนทันกลาง | 81 | 318 |
| 10 | บ้านกรุงใหม่ | 83 | 277 |

ตารางที่ 1 (ต่อ)

| ลำดับ | หมู่บ้าน | จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน) | จำนวนประชากร (คน) |
|-------|------------|-------------------------------|----------------------|
| 11 | บ้านหนองฮี | 116 | 440 |
| 12 | บ้านหนองฮี | 291 | 921 |
| รวม | | 2,071 | 7,556 |

3. แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น

| | | | |
|-----|-----------------|-------|---------|
| 3.1 | ทำนบ/ฝาย | จำนวน | 10 แห่ง |
| 3.2 | บ่อโยก/บ่อบาดาล | จำนวน | 12 แห่ง |
| 3.3 | ประปาหมู่บ้าน | จำนวน | 12 แห่ง |

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองฮี อำเภอปลาปาก จังหวัดนครพนม ยังไม่มีผู้ใดศึกษาและวิจัยมาก่อนจึงไม่มีงานวิจัยโดยตรง ที่จะนำเสนอหรืออ้างอิง แต่ผู้ศึกษาได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชนของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมา ใช้ประกอบในส่วนของการศึกษา ดังต่อไปนี้

วันเพ็ญ ชวรางกูร (2539 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษางานวิจัยเรื่องทัศนคติและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชาวเขาเผ่าอีโก้ หมู่บ้านผาหมี อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย รายงานผลการศึกษา พบว่า ชาวเขาเผ่าอีโก้ไม่ค่อยมั่นใจในเรื่องการซื้อขายเสียง ส่วนการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นมีอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติ พบว่าขึ้นอยู่กับกลุ่มรายได้ต่ำจะมีทัศนคติที่ดีต่อผู้มีอำนาจปกครอง ประชาชนที่มีอายุต่ำ จะมีทัศนคติต่อระบบการเมืองดีกว่ากลุ่มที่มีอายุสูงกว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม จะมีค่าเฉลี่ยทัศนคติต่อเรื่องเดียวกันนี้ต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป และข้าราชการ ส่วนผู้ที่ไม่เคยผ่านการศึกษาระบบการศึกษาของรัฐจะมีทัศนคติที่ต่ำกว่าผู้ที่ผ่านระบบการศึกษาของรัฐ สำหรับอิทธิพลของทัศนคติที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น พบว่า ชาวเขาที่มีทัศนคติที่ดีต่อผู้มีอำนาจการปกครองและนักการเมืองจะเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาหมู่บ้านมากกว่า ชักชวนเพื่อน

ร่วมบ้านให้ไปเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยกว่าแต่ก่อนข้างจะพิจารณาเลือกบุคคลเข้าเป็น ส.ส. หรือ ส.จ. โดยอาศัยคุณสมบัติรวมมากกว่าการพิจารณาจากการเป็นชาวพื้นราบ หรือ ชาวเขา แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะการช่วยเหลือผู้ที่ตนเองเคารพหรือศรัทธาหาเสียงยังไม่เด่นชัดเท่ากับผู้มีทัศนคติต่ำกว่า หรือกล่าวได้ว่าผู้ที่มีทัศนคติดีต่อระบอบ ประชาธิปไตยจะวิเคราะห์ถึงผลดีผลเสียในการเข้าร่วมในแต่ละด้านสูงกว่าผู้ที่มีทัศนคติที่ต่ำกว่า หรือ ทัศนคติเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อพฤติกรรมหรือสิ่งกำหนดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองบุคคล

วิโรจน์ ศิริชัยเจริญ (2539 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องทัศนคติของประชาชนต่อผู้บริหารท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะเทศมนตรีเมื่อน่านชุดที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2538 พบว่า ประชาชนมีความคาดหวังสูงกว่าบทบาทที่เป็นจริงของคณะเทศมนตรี ในด้านการบริหารของเทศบาล และการพัฒนาท้องถิ่นในด้านการบริการสาธารณะที่สำคัญที่เห็นว่าเทศบาลต้องดำเนินการบริการสาธารณะให้ดีขึ้น

รัฐการ สุรงค์พิตร (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคาดหวังของประชาชนต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลเชิงคอย อำเภอคอยสะเด็ด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ในด้านความคาดหวังต่อการบริหารงานของเทศบาลส่วนใหญ่มีแนวโน้มคาดหวังในมุมประเด็นการบริหารงานของเทศบาลเป้าหมาย โดยคาดหวังมากที่สุดคือการป้องกันและระงับโรคติดต่อ รองลงมาคือ การมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง การให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้และการให้มีและบำรุงทางระบายน้ำและผลการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นต่อลักษณะการบริหารงานของเทศบาลเป้าหมาย มีความเห็นไปในประเด็นผู้บริหารไม่มีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน มีความแตกแยกกันในคณะผู้บริหาร ซึ่งไม่สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาในเทศบาลได้และยังถูกรอบงำจากส่วนกลาง แต่เทศบาลเป้าหมายสามารถรับฟัง และเข้าถึงปัญหาท้องถิ่นได้ดี

วินัย นาสูงชน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจสังคม โครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำ การเมืองการบริหาร สาธารณสุข การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 การดำเนินงานด้านสังคม โครงสร้างพื้นฐาน แหล่งน้ำ การเมืองการ

บริหารสาธารณสุข การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับปานกลาง แต่การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 และชั้น 5 แล้วพบว่า การดำเนินงานโดยภาพรวม ด้านสาธารณสุข และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 ซึ่งพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 มีระดับการดำเนินงานมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5

เขาวภา ถิ่นชัยภูมิ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่น อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นด้วยต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับน้อย และมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านแหล่งน้ำมีความคิดเห็นด้วยอยู่ในระดับน้อย โดยสรุปผลการศึกษารังนี้ประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะให้พัฒนาท้องถิ่นหลายๆ ด้านควบคู่กันไป โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ด้านแหล่งน้ำ และด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องพัฒนาและส่งเสริมในการพัฒนามากขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

วิสา นราเทียม (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนเห็นว่าการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา สายบ้านหนองจาน ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับของค่าเฉลี่ย ดังนี้ ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น รองลงมา ได้แก่ ด้านการประหยัดเวลาในการเดินทาง ด้านการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และด้านการตรงกับความต้องการของประชาชน