

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่อง การดำเนินงานตามหลักการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
4. บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสาร ตันไชย (2547, น. 1) ให้ความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์กรดังกล่าว จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

ลิขิต ธีรเวคิน (2548, น. 36) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการ ซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่ปกครอง โดยอิสระ และได้รับอำนาจโดยอิสระโดยความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง แต่การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้ บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ มิใช่ว่ากลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

โกวิท พวงงาม (2550, น. 13) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีประชากรตามที่หลักเกณฑ์กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตน โดยมีหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะมีส่วนร่วมในการในการบริหาร และปกครองตนเองด้วยตนเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือส่วนกลาง ได้กระจายอำนาจในการปกครอง และการบริหารงานให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีอาณาเขตแน่นอน และมีผู้บริหารที่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างอิสระตามสมควร และมีการบริหารการคลังของตนดำเนินกิจกรรมภายในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของรัฐและของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองด้วย

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546, น. 24 - 25) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองท้องถิ่น เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว อาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อม จะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

2.1.3 ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544, น. 22) ได้กล่าวว่า การจำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือน จากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

โกวิทย์ พวงงาม (2546, น. 7) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นองค์กร ในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน
2. มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย หรือกฎหมายรับรองสถานะความเป็นท้องถิ่น
3. มีอิสระในการดำเนินกิจการ และสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
4. มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น หรือจัดในรูปแบบอื่น
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตาม ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวสรุปได้ว่า ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเป็นองค์กรในชุมชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายส่วนกลางมีขอบเขตพื้นที่ปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย มีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทั้งในด้านการคลัง การจัดเก็บภาษี การหารายได้ตามที่กฎหมายกำหนด การจัดทำงบประมาณด้วยตนเอง รวมถึงการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ และมีการแบ่งองค์กรเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกตั้งคณะผู้แทน ซึ่งประกอบด้วย คณะผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม และติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.4 เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2550, น. 21) ได้กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับการพิจารณาหลายประการ โดยการพิจารณาให้มีเกณฑ์ทั่วไป ดังนี้

1. เกณฑ์จำนวนประชากร โดยทั่วไปจะมีเกณฑ์ขั้นต่ำของจำนวนประชากรที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา ซึ่งจะไม่มีข้อกำหนดไว้ตายตัวว่า ต้องมีประชากรมีพื้นที่เท่าไร ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ ที่จะกำหนด โดยยึดหลักว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบ ที่จะจัดตั้งขึ้นมาควรมีขีดความสามารถในการให้บริการได้ทั่วถึง และมีคุณภาพ ได้มาตรฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2. เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เช่นเดียวกับ จำนวนประชากร ถ้าเป็นชุมชนเมือง จะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และหนาแน่น มักจะมีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแจกแจงสูง และหรือมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น เช่น ในเขตนครหลวง มักมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เข้ามารับผิดชอบในภาพรวม และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรองลงไปรับผิดชอบเขตพื้นที่ย่อย ๆ สำหรับในพื้นที่ชนบทที่ประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจาย การจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีควมสลับซับซ้อนมาก และมักจะมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว

3. เกณฑ์รายได้ เป็นเกณฑ์ที่มีความสำคัญ เพราะจะเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบด้วย ซึ่งรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เอง ควรเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น และมีจำนวนเพียงพอ ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น โดยที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด

4. เจตนารมณ์ และความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องบ่งบอกถึงความพร้อมในส่วน ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

จากเกณฑ์การจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า เกณฑ์การจัดตั้ง องค์กรการปกครองท้องถิ่น จะประกอบด้วย เกณฑ์ประชากร เกณฑ์ลักษณะพื้นที่ เกณฑ์รายได้ และเจตนารมณ์ และความเห็นของประชาชน

2.1.5 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544, น. 41) ได้กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ไว้ดังนี้

1. รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์กร บริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ในแต่ละจังหวัด โดยองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุม พื้นที่กว้างเป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของหน่วย การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้ในส่วนของเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตรับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนโครงสร้างการจัดชั้นภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดชั้นให้เป็นระบบ 2 ชั้น (Two Tier) กล่าวคือ การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) จัดทำภารกิจในโครงการขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด และภารกิจที่ระดับล่างทำไม่ได้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะภายในพื้นที่ของตนเอง

2.1.6 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547, น. 22) ได้จำแนกลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้ง มีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

ปธาน สุวรรณมงคล (2547, น. 4 - 5) ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล
2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ
3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ
6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

สรุป ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ เฉพาะมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานอย่างเพียงพอ มีอำนาจในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควร และมีการกำกับดูแลจากรัฐ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจ เป็นหลักการสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการลดบทบาท และจำกัดอำนาจ ของรัฐบาลกลางลงพร้อม ๆ กันกับเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของ ตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ชีรเวคิน (2535, น. 9) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐาน เสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนา ชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นต้องอาศัย โครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจ อย่างแท้จริง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 1 - 4) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครอง หรือสถาบันของรัฐ ไปกระทำ หรือดำเนินการ โดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจาย อำนาจ หมายถึง การที่ส่วนกลางโอน หรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

โกวิท พวงงาม (2546, น. 28 - 29) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่ามี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริหารสาธารณะภายในเขตท้องที่แต่ละท้องถิ่นมีอิสระ บางประการในการปกครองตนเองพอควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงาน บางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหาก และอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการ จัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสารวิทยุ การกระจายเสียง และ โทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2547, น. 19) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีก วิธีหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomies) ในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tuttle) ของส่วนราชการ

รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2548, น. 42) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองเป็น หลักการใช้อำนาจบริหารที่กำหนดให้รัฐบาลในส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มอบอำนาจ หรือคืนอำนาจบางประการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการบริหารกิจการท้องถิ่น ของตนเอง ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน ในท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อใช้อำนาจดังกล่าวนี้แทนประชาชน และดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ ของชุมชนท้องถิ่นนั้นอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลตามความจำเป็น

โกวิท พวงงาม (2550, น. 36 ก) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจว่า หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระ จากองค์กรปกครองส่วนกลาง

โกวิท พวงงาม (2550, น. 37 - 38 ข) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรเป็นการมอบอำนาจ

ให้ทั้งในด้านการเมือง และการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะกำหนดนโยบายและควบคุม การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551, น. 29) กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครองว่าเป็น ระบบการบริหารการปกครองประเทศที่มีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วน ให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจาก การแทรกแซง การกระจายอำนาจเป็น การโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการ ให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเด็ดขาดส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิก มิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชาขององค์กร ปกครองท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลต่างหากแยกจากส่วนกลาง

Herbert (1963, p. 105) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจาย อำนาจ (Decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจ ไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม หรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการ ในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การ สาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิค ของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และองค์การ โทรศัพท์ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง สภาวะที่หน่วยงาน หรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวางการกระจาย อำนาจเป็นสภาวะที่ตรงข้ามกันกับการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นสภาวะที่หน่วยงานระดับ บนสุด หรือองค์กรระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่อง ซึ่งเกิดจากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชน โดยมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.2.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจ

1) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551, น. 28)

1.1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กร ของส่วนกลาง ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมี

ความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

1.2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

1.3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2) หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558, น. 12 - 13)

2.1) มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมิ้องค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2.2) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ เพราะหากองค์การนั้น ไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมิ้องอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมิ้องอิสระพอในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ก็มีข้อสังเกตว่ามีอำนาจอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมิ้องสมควร ไม่มากจนเกินไปทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่น มิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจ

อธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

2.3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่ นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือถึงกับเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

2.4) มีงบประมาณเป็นของตนเององค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บ หรือบริหารรายได้ด้วยตนเองนั้นเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

3) ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประกอบด้วย 3 ประการ คือ (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 71)

3.1) มีการแยกร่างหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

3.2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยไม่นับว่ามี การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองทางพื้นที่ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3.3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณ และด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สรุป หลักการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง มีความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย

2.2.2.2 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจ

1) การจัดการปกครองตาม หลักการกระจายอำนาจนั้น อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ (โกวิท พวงงาม, 2550, น. 72)

1.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Deccan Realization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivities Local) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่ หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

1.2) การกระจายอำนาจทางบริการ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Par Service Our Technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

2) การกระจายอำนาจ 2 กรณี คือ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2542, น. 5)

2.1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองตามพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล เป็นต้น

2.2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า หรือการโทรศัพท์ เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจปกครอง สามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547, น. 19 - 20)

3.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหาร หรือปกครองท้องถิ่น ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณของตน เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

3.2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า การกระจายอำนาจทางบริการเป็นวิธีการกระจายอำนาจ โดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้แก่องค์การ ซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่มาจัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม มีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ มิใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง และมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

2.2.2.3 ข้อดี และข้อเสีย ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

โกวิท พวงงาม (2550, น. 73 - 74) ได้กล่าวสรุป ข้อดี และข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. ข้อดี ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.1 ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำเอง ก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มากในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมืองานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น พร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

1.3 การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้ง มีความสนใจในการปกครองท้องถิ่น และได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นวิธีการที่ทำให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่น ให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

2. ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไป อาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนร่วม

2.2 ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตน สำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้ เพราะเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2.3 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้ เพราะว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรค ถือพวก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใด ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

2.4 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้ เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ไป จะต้องมียุติหน้าที่มีเครื่องมือใช้ โดยเฉพาะไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอ ๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจ จึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

2.2.3 เงื่อนไขการกระจายอำนาจ

ทฤษฎีการกระจายอำนาจในทางการเมือง การบริหาร การพัฒนา และทางเศรษฐศาสตร์ มีเงื่อนไขและสมมติฐานที่มักจะไม่ค่อยได้กล่าวถึงกันมากนัก มีนักวิชาการได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

จรัส สุวรรณเวลา (2538, น. 12 - 15) ได้ให้เงื่อนไขที่ควรพิจารณาในการกระจายอำนาจไว้เป็นประเด็นใหญ่ ๆ 3 ประเด็น คือ

1. สภาวะของชุมชน เงื่อนไขประการแรกของการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ชุมชนระดับล่าง คือ การมีอยู่ของชุมชนซึ่งเป็นหน่วยที่จะรับการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจจะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีชุมชนที่เข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง ยิ่งถ้ามีชุมชนที่มีศักยภาพทางการเงินการคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคีกลมเกลียวกัน มีวัฒนธรรมที่เน้นการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเห็นประโยชน์ของชุมชนส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตยด้วยแล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จสูงในทางตรงกันข้ามถ้าในพื้นที่หนึ่งมีคนอยู่รวมกันหนาแน่น แต่ไม่มีความเป็นชุมชน คือ ต่างคนต่างอยู่ไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ไม่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ไม่มีผู้นำชุมชน หรือมีวัฒนธรรมแบบเจ้าพ่อ - ลูกน้อง แบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวก ฯลฯ ถึงจะมีการออกกฎหมายจัดตั้งพื้นที่นั้นให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาได้ การกระจายอำนาจในสถานการณ์เช่นนี้ยากที่จะประสบความสำเร็จได้

2. สภาวะขององค์กร องค์กรต่าง ๆ มีสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอก องค์กรที่แตกต่างกัน องค์กรที่มีสภาวะแวดล้อมภายนอก (ผู้ใช้บริการ เทคโนโลยี ปัจจัยการผลิต ฯลฯ) เปลี่ยนแปลงรวดเร็วตลอดเวลา หรือในกรณีที่องค์กรเน้นกลยุทธ์ เพื่อการขยายตัวต้องการส่งเสริมความคิดริเริ่ม ต้องการสร้างงานใหม่ หรือต้องการทดลองวิธีการใหม่ในกรณีเช่นนี้ การกระจายอำนาจจะสมประโยชน์ตามหลักการที่กล่าวข้างต้นในทางตรงกันข้ามหากองค์กรมีสภาวะแวดล้อมที่คงที่เน้นวิธีการทำงานแบบเดิม ๆ ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ๆ ไว้ ไม่ส่งเสริมการขยายตัวหรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงาน หรือองค์กรที่กำลังใช้กลยุทธ์เพื่อลดขนาดการดำเนินงาน (Cut - Back Strategies) หรือต้องการยุบเลิกองค์กรในกรณีหลังนี้การรวมอำนาจการบริหารและการตัดสินใจอาจมีความเหมาะสมมากกว่าการกระจายอำนาจ สภาวะของผู้บริหารในหน่วยงานระดับล่างเป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่ง ทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการบริหารนั้นมีข้อสมมติฐานพื้นฐานว่า เมื่อหน่วยงานระดับล่างมีอำนาจในการตัดสินใจ ผู้บริหารหน่วยงานระดับล่างจะต้องใช้ดุลยพินิจ (Discretion) หรืออำนาจนั้นเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงนั้นผู้บริหารระดับล่างอาจตัดสินใจผิดพลาดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือเพราะความด้อยประสิทธิภาพของผู้บริหารเอง หรืออาจมีแรงจูงใจที่จะใช้ดุลยพินิจ หรืออำนาจเพื่อตนเอง เพื่อพวกพ้อง หรือเพื่อเหตุผลอื่นใดก็ตาม ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีเสมอไปดังทฤษฎีที่กล่าวถึงก็ได้ วัฒนธรรมขององค์กรเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง องค์กรที่ใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ “ลูกค้า” หรือผู้ใช้บริการ และพนักงานระดับล่างสุดขึ้นมาจนถึงผู้บริหารระดับสูง มีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย เปิดเผย โปร่งใส ย่อมเกื้อกูลสนับสนุนให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จได้สูงในทางตรงกันข้าม การกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีวัฒนธรรมเผด็จการ การบริหารงานแบบปิดตัวเอง หรือผู้คนในและนอกองค์กรมีท่าทีเมินเฉยต่อกันและกันไม่สนใจ

องค์กร ย่อมไม่สมประโยชน์ตามที่กล่าวไว้แต่อย่างใด ศักยภาพของบุคลากรในองค์กรระดับล่าง เป็นอีกปัจจัยหนึ่ง หากมีความพร้อมมีศักยภาพสูงมีความกระตือรือร้น และมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่สูง เมื่อได้รับโอกาสในการตัดสินใจโดยอิสระก็จะแสดงความสามารถ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนาองค์กรให้เจริญก้าวหน้าได้ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจให้องค์กรที่มีพนักงาน ค่อยคุณภาพ ย่อมไม่อาจคาดหวังที่จะเห็นการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานได้มากนัก

3. ลักษณะกิจกรรม โดยทั่วไปกิจกรรมแต่ละประเภทมีขนาดการดำเนินการ ที่ประหยัด (Economy of Scale) แตกต่างกันไป กิจกรรมบางประเภทสามารถดำเนินการขนาดเล็ก แต่ประหยัดได้เพราะมีโครงสร้างต้นทุนคงที่ (Fix Costs) ในสัดส่วนที่น้อยและมีต้นทุนแปรผัน (Variable Costs) ในอัตราที่สูง กิจกรรมประเภทนี้สามารถกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับล่าง ดำเนินการได้ตามสภาพของหน่วยงานและชุมชนในทางตรงกันข้ามกิจกรรมบางประเภทที่มีโครงสร้าง ต้นทุนคงที่สูงมาก ในขณะที่ต้นทุนแปรผันค่อนข้างต่ำ ในกรณีนี้ควรดำเนินการในขนาดใหญ่ จึงจะสามารถประหยัดต้นทุน การดำเนินการในกิจกรรมประเภทหลังนี้ควรดำเนินการแบบรวมศูนย์ เพื่อประหยัดต้นทุน การกระจายกิจกรรมให้แก่แต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละชุมชนดำเนินการกันเอง โดยลำพัง นอกจากจะไม่ช่วยให้ประหยัดแล้วยังอาจมีความสิ้นเปลืองอย่างมากอีกด้วย

จากข้างต้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจจะบรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีได้นั้น จึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ประการ คือ สภาพของชุมชน สภาพขององค์กร และลักษณะของกิจกรรม ซึ่งทั้ง 3 สภาพ ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

2.2.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน (2535, น. 3) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สรุปได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนา ชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปว่าการกระจายอำนาจ มีความสำคัญ คือ เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอีกด้วย

2.2.5 องค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

ลิจิต ธีรเวคิน (2535, น. 8 - 10) ได้อธิบายถึง องค์ประกอบของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมียุทธศาสตร์ไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่มีข้อสงสัยว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องไม่พอสอดคล้องไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มียุทธศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเองเท่านั้น

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร และผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านั้นถึงกับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงานงบประมาณที่ได้มานั้นด้วยตนเอง การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

นอกจากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่า ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการกระจายอำนาจมีปัจจัย ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ การมีความเป็นนิติบุคคล การมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง

2.2.6 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

2.2.6.1 ความเป็นมา

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับและใช้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่ทั่วโลก การปกครองในรูปแบบของเทศบาลนับว่าเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเองมากที่สุดกล่าว คือ ประชาชนผู้เสียภาษีในแต่ละพื้นที่สามารถที่จะเลือกผู้แทนของตนที่เรียกว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปบริหารดูแลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือใช้จ่ายภาษีดังกล่าวให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่นมากที่สุด

การบริหารงานท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เกิดขึ้นในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 (ครองราชย์ พ.ศ. 2453 - 2468) พระองค์เริ่มทดลองวิธีการบริหารงานโดยประชาชนในท้องถิ่นตามแบบเทศบาลขึ้นในพระราชวังในปี พ.ศ. 2461 โดยทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามเขตการทดลองนี้ว่า “ดุสิตธานี” แต่การทดลองต้องหยุดชะงักลงเมื่อพระองค์เสด็จสวรรคตในปี พ.ศ. 2468 พระราชดำริของพระองค์ที่จะทรงสร้างการบริหารท้องถิ่นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการบริหารท้องถิ่นรูปแบบของเทศบาลในสมัยต่อมา

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ที่ทรงจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลขึ้น จากหลักฐานการพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 มีข้อความตอนหนึ่งว่า “เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าพิจารณาเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียง

ในกิจการของท้องถิ่น เราพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขาข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (ธีรทัต ชูคำ, 2543, น. 65 - 66) เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะแต่ละจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ก็ตราพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะท้องถิ่นนั้น เป็นเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไปเทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 66)

2.2.6.2 ความหมายของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของรัฐรูปแบบหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย กฎหมายหลักของเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กฎหมายนี้บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง จึงทำให้เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญหรือที่เรียกว่าชุมชนเมืองในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาอย่างยิ่งประเทศที่พัฒนาแล้วได้สังเกตเห็นถึงความจำเป็นของเทศบาล (Municipality) และได้ใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพแต่โดยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของประเทศต่าง ๆ มีความแตกต่างกันออกไปตามระบบการปกครองในระดับชาติ หรือรูปแบบของรัฐบาลเพราะรูปแบบของรัฐบาลนั้นจะเป็นแม่บทที่สำคัญของรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หลวง ชูเพ็ญ (2551, น. 1 - 48) ให้ความหมายของเทศบาลว่า เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ รัฐบาลใช้เทศบาลในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วสำหรับหน่วยการบริหารของไทยนั้น เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ที่ผ่านมามีสมาชิกมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรอย่างต่อเนื่องมาตลอด ปัจจุบันรูปแบบองค์กรของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,619 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 23 แห่ง เทศบาลเมือง 140 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,456 แห่ง

สรุปได้ว่า เทศบาลหมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยรัฐบาลใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดย มีหน้าที่บริการสาธารณะประโยชน์และบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชากรในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

2.2.6.3 ประเภทของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลไว้ด้วย โดยกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวโดยย่อได้ว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ขณะที่เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายสำหรับเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย ทั้งนี้ การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อ การเปลี่ยนแปลงเขต การเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือการยุบเลิกเทศบาลให้กระทำโดย พระราชกฤษฎีกา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 144)

ประเภทของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 ถึง มาตรา 11 กำหนดให้เทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกัน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 13)

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้

2. เทศบาลเมือง มีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

2.1 ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่งจะต้องตราพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

2.2 ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลการจัดตั้งเทศบาลทั้ง 3 ประเภท จะต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

2.2.6.4 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีเดิม โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล และคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งกันเองระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ใหม่และเพิ่มรูปแบบของผู้บริหารเทศบาลเข้ามามาก 1 รูปแบบ คือ นายกเทศมนตรี โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลว่า เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งโดยวิธีการดังนี้ คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานในเขตเทศบาลนั้น จะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดจากวันออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น การร้องขอให้ทำประชามติดังกล่าวมาแล้วจะต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ไม่น้อยกว่า 360 วัน และจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งเพียงครั้งเดียว

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 คือ ลงจาก 5 ปี มาเป็น 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สำหรับจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแต่ละประเภทนี้จะไม่เท่ากัน อยู่ในระหว่าง จำนวน 12 - 24 คน ขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ดังนี้

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 24 คน

นายกเทศมนตรี ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้ออกเสียงแสดงประชามติ ให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลซึ่งกระทำ โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับนายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งและไม่สามารถดำรง ตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภา เทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมาตรา 48 รัฐธรรมนูญแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดจำนวนเทศมนตรีไว้ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 66 - 70)

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและ ผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วย เทศบาลโดยสรุป โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล กับฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี และรองนายก ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจึงกล่าวได้ว่า โครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น ได้จำลองมาจากการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยถือเป็นหลักในการปกครองประเทศ สภาเทศบาลคล้ายกับสภา ผู้แทนราษฎร นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี ก็คล้ายกับนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรี เพียงแต่ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลจำกัดเฉพาะในพื้นที่เขตเทศบาลแต่ละแห่งเท่านั้น

2.2.6.5 อำนาจหน้าที่ (Authority)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2536, น. 142) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจ หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 เป็นต้น อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลไว้รวม 31 ประการด้วยกัน คือ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 142)

1. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตน
2. จัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. จัดให้มี และควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง

26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร

27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ

28. การควบคุมอาคาร

29. การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุน

การป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่

คณะกรรมการประกาศ

กำหนด และนอกจากนี้ ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลเองก็ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถทำกิจการนอกเขตเทศบาล หรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้วกิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะทำได้นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น. 142)

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกัน และระงับสาธารณภัย

2. การสาธารณสุข เช่น การจัดให้มี และบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกัน และระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มี และบำรุงสวนสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน เป็นต้น

3. การสาธารณสุขูปการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถาเด็กกำพร้า เป็นต้น

4. การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้าง และบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มี และบำรุงทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร เป็นต้น

5. การศึกษา เช่น การจัดตั้ง และบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา เป็นต้น

6. การสาธารณสุขโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การไฟฟ้า การเดินรถประจำทางตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

7. การทะเบียนราษฎร

8. การบำรุง และส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรกิจการทั้งหลายเหล่านี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็กเยาวชนผู้สูงอายุและผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสห และสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว นอกจากนี้ เทศบาลอาจทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 57 ทวิ และมาตรา 57 ศรี แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล คือ การทำกิจการภายนอกเขต เทศบาลอาจออกไปทำกิจการต่าง ๆ ภายนอกเขตของตนได้โดยมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2536, น. 142)

8.1 การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

8.2 ได้รับความยินยอมจากเทศบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

8.2.1 บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

8.2.2 เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถืออยู่นั้นรวมกัน และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากการดำเนินกิจการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นทั้งหมด กฎหมายว่าด้วยเทศบาล มาตรา 58 และมาตรา 59 ยังได้บัญญัติให้จัดตั้งสหการขึ้นได้ สหการเป็นองค์การที่เทศบาลตั้งแต่สองเทศบาลขึ้นไปรวมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในหน้าที่ของเทศบาลร่วมกันสหการมีสภาพเป็นทบวงการเมือง จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะต้องกำหนดชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบการดำเนินการของสหการไว้ สหการมีคณะกรรมการบริหารซึ่งจะต้อง ประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้อง (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, 2544, น. 66 - 70)

8.3 หลักเกณฑ์การจัดประเภทเทศบาล

8.3.1 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ระบุชื่อ และเขตเทศบาลด้วย

8.3.2 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองในประกาศให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

8.3.3 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

2.2.7 แนวคิดการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) ซึ่งได้บัญญัติให้ยกฐานะเป็นสภาตำบลที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ก็เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับรองการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น และพัฒนาไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่จะยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเงื่อนไข ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารส่วนตำบล ที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
2. องค์การบริหารส่วนตำบล อาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน ได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น
3. องค์การบริหารส่วนตำบลใด มีจำนวนประชากรทั้งหมดไม่ถึง 2,000 คน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานพื้นที่นั้น ให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมพื้นที่เข้าองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกัน

ภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้รวมพื้นที่เข้ากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกัน ภายในเขตอำเภอเดียวกัน ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น

2.2.7.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาอบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งประชาชนโดยตรง ในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลของหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน เขตเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เขตหมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ของทางราชการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายกอบต.) เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายเงินต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน การเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

1) องค์ประกอบของ อบต. ตามกฎหมาย มีดังนี้

1.1) สภา อบต. เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของ อบต. ทำหน้าที่เป็น ฝ่ายบัญญัติ พิจารณาความเห็นชอบกิจการสำคัญของ อบต. โดยใช้มติของที่ประชุมสภา อบต.

เป็นหัวหน้าอำนาจหน้าที่ของสภา อบต. มีดังนี้

1.1.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา อบต. เพื่อเป็นแนวทาง ในการบริหารกิจการของ อบต.

1.1.2) พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ของ อบต.

1.1.3) ความคุมการปฏิบัติงานของนายก อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการสภา อบต. ประกอบด้วย

1.1.3.1) สมาชิกสภา อบต. (จำนวนตามโครงสร้าง อบต.)

มีหน้าที่ ดังนี้

(1) เข้าร่วมประชุมสภา อบต. อภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาอบต. และลงมติในประเด็นต่าง ๆ

(2) ปฏิบัติตามหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภา อบต.

(3) เสนอร่างข้อบัญญัติ อบต.

(4) ตั้งกระทู้ถามนายก อบต. หรือรองนายก อบต. อันเกี่ยวกับ ในหน้าที่

(5) เสนอข้อบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป นายก อบต. โดยไม่มีการลงมติด้วยจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(6) ขอเปิดประชุมวิสามัญด้วยจำนวนไม่ต่ำกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(7) หน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนด หรือในฐานะผู้แทนประชาชนในหมู่บ้าน และของ อบต. นั้น

1.1.3.2) ประธานสภา อบต. 1 คน : เลือกจากสมาชิกสภา อบต. ให้ นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา อบต. หรือมีการยุบสภา อบต. ประธานสภา อบต. มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินกิจการของสภา อบต. ตามที่กฎหมายกำหนด

(2) เป็นประธานของที่ประชุมสภา อบต. เว้นแต่ในขณะที่เข้ากล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านญัตติในที่ประชุมสภา อบต.

(3) บังคับบัญชาการงานในสภา อบต.

(4) รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา อบต.

(5) เป็นผู้แทนสภา อบต. ในกิจการภายนอก

(6) อำนาจ และหน้าที่อื่นตามที่มิถกกฎหมาย

กำหนดไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

1.1.3.3) รองประธานสภา อบต. 1 คน : เลือกจากสมาชิกสภา อบต. ให้นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภา อบต. ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภา อบต. หรือมีการยุบสภา อบต. เช่นเดียวกับประธานสภา อบต. รองประธานสภา อบต. มีหน้าที่ช่วยประธานสภา อบต. ปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย : ในกรณีที่ไม่มีประธานสภา อบต. หรือประธานสภา อบต. ไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ให้รองประธานสภา อบต. ปฏิบัติหน้าที่แทน

1.1.3.4) เลขานุการสภา อบต. 1 คน : ชั่งสภา อบต. เลือกจากปลัด อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. เลขานุการสภา อบต. มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุม และงานอื่นใดตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมาย และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้เลขานุการสภา อบต. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) แจ้งนัดประชุมสภา อบต. ตามคำสั่งของประธานสภา อบต.

(2) ชี้แจงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการของ อบต. ต่อที่ประชุมสภา อบต.

(3) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. จัดทำระเบียบวาระการประชุมสภา อบต.

(4) เชิญประธานสภา อบต. ชำครวปฏิบัติหน้าที่

(5) จัดทำรายงานการประชุมสภา อบต.

(6) เก็บรักษาข้อมูลข่าวสาร หรือเอกสารของสภา อบต. แต่จะเปิดเผยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภา อบต.

(7) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. ในการควบคุมการนับคะแนนเสียง

(8) ช่วยเหลือประธานสภา อบต. ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสภาอบต.

(9) หน้าที่ยื่นตามที่กำหนดว่าในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น หรือกระทู้กิจการอื่นตามที่ประธานสภา อบต. มอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ของสภา อบต. การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภา อบต. จะเกิดจากการประชุมสภาอบต. และมติของที่ประชุมสภา อบต. ซึ่งในปีหนึ่งจะมีการประชุม ดังนี้

(9.1) สมัยประชุมสามัญสภา อบต. ในปีหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย หรือหลายสมัยแล้วแต่สภา อบต. จะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย ๆ ละไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับ อนุญาตจากนายอำเภอ โดยต้องมีกำหนดให้มีการประชุมในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และในเดือนสิงหาคมสมัยหนึ่ง

(9.2) สมัยประชุมวิสามัญสภา อบต. : นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์ของ อบต. ประธานสภา อบต. นายก อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ สามารถทำคำขอร้องยื่นต่อนายอำเภอขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

1.1.3.5) นายก อบต. คือ หัวหน้าผู้บริหาร อบต. เป็นผู้ควบคุม และรับผิดชอบการบริหารราชการของ อบต. ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต.

(1) การเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งของนายก อบต.อบต. มีนายก อบต. 1 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น : ดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

(2) ผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของนายก อบต. มีดังนี้

(2.1) รองนายก อบต. : นายก อบต. สามารถแต่งตั้งรองนายก อบต.ซึ่งมิใช่สมาชิกสภา อบต. ได้ไม่เกิน 2 คน

(2.2) เลขานุการนายก อบต. : นายก อบต. สามารถแต่งตั้งเลขานุการนายก อบต. จากผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภา อบต. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ 1 คน อำนาจหน้าที่ของนายก อบต. ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายก ต้องแถลงนโยบายต่อสภา อบต. โดยไม่มีการลงมติหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภา อบต. ทุกคน และจัดทำรายงาน

แสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา อบต. เป็นประจำปีมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบล และ อบต. พ.ศ. 2537 ดังนี้

(2.2.1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารงานของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2.2.2) ตั้ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบต.

(2.2.3) แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายก อบต. และเลขานุการนายก อบต.

(2.2.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบต. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(2.2.5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ อบต.

(2.2.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

(2.2.7) ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต. ตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต.

(2.2.8) นายก อบต รองนายก อบต. หรือผู้ซึ่งนายก อบต. มอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภา อบต. และมีสิทธิเข้าประชุมสภา อบต. และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(2.2.9) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธาน และรองประธานสภา อบต. หรือสภา อบต. ถูกยุบ เพราะไม่สามารถจัดให้มีการประชุมสภา อบต. ครั้งแรกได้ภายใน 15 วัน นับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. หรือมีการประชุมแต่ไม่สามารถเลือกประธานสภา อบต. ได้หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้ล่าช้าไปจนกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการ หรือราษฎร นายก อบต. จะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อได้เลือกประธานสภา อบต. แล้วให้เรียกประชุมสภา อบต. เพื่อให้นายก อบต. แถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีการเลือกตั้งประธานสภา อบต.

(2.2.10) กรณีนายก อบต. ปฏิบัติการที่อาจเสียหายแก่ อบต. หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามในกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้าไม่ได้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายก อบต. ไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน เพื่อวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว การกระทำของนายก อบต. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันกับ อบต.

(2.2.11) เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ อบต. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ อบต.

1.1.3.6) องค์ประกอบของ อบต. ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

- (1) สภา อบต. : ฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) นายก อบต. : ฝ่ายบริหาร
- (3) พนักงานส่วนตำบล : ฝ่ายราชการประจำ
- (4) ประชาชนในเขต อบต. เป็นศูนย์กลางการพัฒนา

และมีส่วนร่วมดำเนินการ

(5) ฝ่ายกำกับดูแล อบต. : นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้ง 5 ฝ่าย ต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตามกรอบอำนาจหน้าที่อย่างมีสมดุล อบต. จึงจะพัฒนาอย่างยั่งยืน และเข้มแข็ง

2.2.7.2 การบริหารงานบุคคลของ อบต.

นายก อบต. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. ปลัด อบต. เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. รองจากนายก อบต. และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ อบต. ให้เป็นไปตามนโยบาย หรือตามที่นายก อบต. มอบหมายการบริหารงานบุคคลของ อบต. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดสาระสำคัญเพื่อออกกฎหมาย ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1) การแต่งตั้งและการให้พนักงาน และลูกจ้างของ อบต. พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลตาม จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนของ อบต. และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

3) การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงาน และลูกจ้างของ อบต. ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติการบริหารงานของ อบต. มีขั้นตอนดังนี้ (บัญญัติ พุ่มพันธ์, 2549, น. 11 - 39)

3.1) การจัดทำแผนพัฒนา อบต. : แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนา 3 ปี ของ อบต.

3.2) การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม : โดยใช้แผนพัฒนา 3 ปี ของ อบต. เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

3.3) การจัดเก็บรายได้ และภาษีของ อบต. และการจัดหาแหล่งงบประมาณอื่น เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบัญญัติงบประมาณ และแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี

3.4) การดำเนินการบริหารโครงการพัฒนา : ได้แก่ การจัดซื้อ / จัดจ้างเอกชน หรือหน่วยงานราชการให้บริหารงานตามโครงการ หรือ อบต. ดำเนินการเอง : การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ

3.5) การตรวจสอบติดตาม และประเมินผลโครงการ

3.6) การรายงานผลการบริหารงานอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลงองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บทบัญญัติของกฎหมาย ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

3.6.1) หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกระทำ

3.6.1.1) จัดให้มี และบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

3.6.1.2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

3.6.1.3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

3.6.1.4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

3.6.1.5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.6.1.6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ

และผู้พิการ

3.6.1.7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม

3.6.1.8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น

และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

3.6.1.1) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

3.6.2) หน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล อาจพิจารณาจัดทำกิจการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

3.6.2.1) ให้มีน้ำ เพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร

3.6.2.2) ให้มี และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3.6.2.3) ให้มี และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

3.6.2.4) ให้มี และบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน

หย่อนใจ และสวนสาธารณะ

3.6.2.5) ให้มี และส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์

3.6.2.6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

3.6.2.7) บำรุง และส่งเสริม การประกอบอาชีพของราษฎร

3.6.2.8) การคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะ

สมบัติของแผ่นดิน

3.6.2.9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหาร

ส่วนตำบล

3.6.2.10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

3.6.2.11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

3.6.2.12) การท่องเที่ยว

3.6.2.13) การผังเมือง

3.6.3) ความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร ส่วนตำบล มีความสำคัญ ดังนี้ (บัญญัติ พุ่มพันธ์, 2549, น. 11 - 39)

3.6.3.1) เป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ พัฒนาตำบล หมู่บ้าน และชุมชนตามนโยบายกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

3.6.3.2) เป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนฐานราก มีความอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้สามารถ แก้ไขปัญหา อำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

3.6.3.3) เป็นองค์กรที่มีผู้แทนประชาชนเข้าไปบริหารงาน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิก สภา อบต. และฝ่ายบริหาร คือ นายก อบต. ด้วยการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบทำให้การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาตำบล หมู่บ้าน ตรงกับความ ต้องการอันแท้จริงของประชาชน

3.6.3.4) เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแก่ประชาชนในขอบเขตที่ไม่กว้างขวางมากนักทำให้ประชาชนมองเห็น ภาพรวมอย่างชัดเจน และมีส่วนร่วมได้ไม่ยาก

3.6.3.5) เป็นการสร้างผู้นำทางการเมือง ที่จะเข้าสู่เวที การเมืองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งในระดับชาติต่อไป

3.6.3.6) เป็นการส่งเสริมการใช้สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ตามระบอบประชาธิปไตย

3.6.4) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพระราชบัญญัติสภา ตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546) บัญญัติเรื่อง รายได้องค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังต่อไปนี้

3.6.4.1) ภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ได้แก่ ภาษีบำรุง ท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล อากรประทานบัตรใบอนุญาต และอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียม และจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล กฎหมายที่ดิน ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

3.6.4.2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

3.6.4.3) รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้อื่น ๆ ได้แก่ รายได้ จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภค ขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงิน และทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศ ให้รายได้อื่นตามที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ และรายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

3.6.4.4) เงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ ได้แก่ กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคล การกู้ตามข้อ (4.1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการกู้ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

3.6.4.5) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำ ใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลโดยองค์การภายในองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์การภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบลโดยสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(1) การกำกับดูแลก่อนกระทำการใช้มาตราต่าง ๆ ได้แก่การอนุญาต การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ องค์การบริหาร ส่วนตำบล ต้องขออนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน การให้ความเห็นชอบก่อนนำ แผนพัฒนาตำบลไปใช้ ก่อนนำร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไปใช้เป็นข้อบังคับ ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกำกับดูแลขณะทำการ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจควบคุม กำกับ ดูแล การบริหาร กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) การกำกับดูแลโดยองค์การภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ การอนุมัติ โดยนายอำเภอ ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจัดทำ ในรูปของแผนงาน หรือโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบล หากเห็นว่าถูกต้องก็อนุมัติแล้วส่งคืน ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อ และประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต่อไป แต่ต่อนายอำเภอเห็นสมควรให้แก้ไขประการใด สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องพิจารณา ทบทวนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายนั้น การอนุญาต ได้แก่ การอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการประชุมสามัญวิสามัญออกไปอีก หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลออกไปอีก ตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่ต่ำกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ การให้ความเห็นชอบเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัด ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ของร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างเดิม

และเสนอต่อนายอำเภออีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนายอำเภอจะต้องส่งร่างข้อบังคับนั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไป ถ้าเห็นชอบนายอำเภอจะเป็นผู้ลงนามอนุมัติ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายต่อไป นอกจากนี้ ยังให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจง หรือสอบสวน ตลอดจน เรียกรายงาน และเอกสาร ใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบ ซึ่งช่วยให้นายอำเภอสามารถใช้ มาตรการกำกับ ดูแลอื่น ๆ เป็นไปโดยถูกต้อง

สรุป องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หมายถึง รูปแบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงาน ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2.3.1 ความหมายของการบริหารงานพัสดุ

การจัดการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ส่วนราชการซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ

ธีรยุทธ สำราญทรัพย์ (2551, น. 50) ได้ให้ความหมาย การบริหารพัสดุ หมายถึง การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ และควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2558 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งไม่ได้กำหนดเรื่อง การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบ และควบคุมงานไว้

เพ็ญศรี แสงวรินทร์ (2551, น. 12) กล่าวว่า การบริหารงานพัสดุ หมายถึง การนำเอาวิทยาการ หรือศิลปะในการบริหารงานมาใช้ในการจัดการพัสดุ หรือดำเนินการเกี่ยวกับของใช้ที่สิ้นเปลือง เพื่อสนับสนุน และสนองความต้องการในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือโครงการให้ดำเนินไปตามเป้าหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ ให้เกิดประสิทธิภาพ และประหยัด

สมบูรณ์ อุตสาหจิตต์ (2553, น. 12) กล่าวว่า การบริหารงานพัสดุ หมายถึง การนำทักษะการบริหารมาใช้ในการจัดการพัสดุให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และรวดเร็ว ตามกฎระเบียบคำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุน และสนองความต้องการในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือโครงการให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ (2560, น. 13) พัดุดหมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1. การจัดซื้อจัดจ้าง หมายความว่า การดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ-จ้าง เช่าแลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. สินค้า หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินอื่นใด รวมทั้งงานบริการที่รวมอยู่ในสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น

3. งานบริการ หมายความว่า งานจ้างบริการ งานจ้างเหมาบริการ งานจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์จากบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล แต่ไม่หมายความรวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ การรับขนในการเดินทางไปราชการ หรือไปปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐงานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

สรุปได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ คือ การดูแลจัดการที่เกี่ยวกับพัสดุ และครุภัณฑ์ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ตั้งแต่การกำหนดความต้องการ การจัดซื้อ จัดหา การจัดส่ง การเก็บรักษา การจำแนกแจกจ่าย และการจำหน่ายออกจากระบบ ให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และการตรวจสอบได้

2.3.2 แนวทางการบริหารงานพัสดุ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2550, น. 75 - 81) ได้ให้แนวคิดในการบริหารสินทรัพย์
แนวใหม่ ไว้ดังนี้

1. การบริหารสินทรัพย์ในความหมายที่กล่าวถึงนี้ จะมุ่งเน้นสำหรับสินทรัพย์
ที่เป็นสินทรัพย์ ถาวร ซึ่งจะแบ่งเป็นสองส่วน คือ

1.1 การบริหารสินทรัพย์ประเภทวัสดุและครุภัณฑ์ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า พักตร์)

1.2 การบริหารสินทรัพย์ประเภทที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง

2. การบริหารสินทรัพย์ประเภทพัสดุ และครุภัณฑ์ (ต่อไปนี้จะเรียกว่าพัสดุ)

การบริหารพัสดุ เป็นการดำเนินการหลังจากที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดหามาเป็นที่เรียบร้อยแล้วเป็น
ขั้นตอนของการแจกจ่ายสินทรัพย์การบริหารงานแจกจ่ายพัสดุ (Distribution Management) การบริหารงาน
แจกจ่ายพัสดุเป็นกระบวนการดำเนินงานที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการ บริหารสินทรัพย์
ซึ่งมีกิจกรรมต่าง ๆ ประกอบด้วย 4 งานหลัก คือ

2.1 การควบคุมพัสดุ

2.1.1 งานที่ 1 การควบคุมพัสดุ (Inventory Control) การควบคุมพัสดุเป็น
การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการพัสดุ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติงาน และเพื่อให้เกิดการประหยัด

2.1.1.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายความว่า จะต้องมีการพัสดุที่
ต้องการใช้ให้เพียงพออยู่ตลอดเวลา มีจำนวนไม่มากและไม่น้อยจนเกินไป

2.1.1.2 ประหยัด (Economy) หมายถึง การเตรียมการเก็บพัสดุด้วย
จำนวนที่น้อยที่สุดแต่จะต้องเพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการคิดจำนวนพัสดุ
ให้พอดีดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักการคิดคำนวณ หรือการสั่งพัสดุอย่างประหยัด และ
มีหลักใหญ่ ๆ อยู่ 2 ประการ ที่จะต้องคำนึงถึง คือ ค่าใช้จ่ายการจัดการและค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา

2.1.2 งานที่ 2 การบริหารงานคลังพัสดุ และการเก็บรักษา การบริหารงาน
คลังพัสดุ และการเก็บ รักษาพัสดุ จำเป็นต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อที่จะให้การ
รับพัสดุ การเก็บรักษา การจ่ายพัสดุ มีความประหยัด และมีประสิทธิภาพการบริหารงานคลังพัสดุ
และการเก็บรักษา จะประกอบด้วยกิจกรรม 2 ส่วน คือ

2.1.2.1 การจัดการงานคลังพัสดุ (Depot Operation)

2.1.2.2 การเก็บรักษาพัสดุ (Storage Operation)

2.1.3 งานที่ 3 การซ่อมบำรุง (Maintenance) การซ่อมบำรุง หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายที่จะรักษาพัสดุให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ซึ่งหมายถึง การทำความสะอาด การตรวจสอบสภาพทั่วไป การใช้ การให้บริการ การวัด และการทดสอบ ตลอดจน การซ่อมแซม การตัดแปลงแก้ไข รวมทั้งการรวบรวมข้อมูล เพื่อการวิเคราะห์และประเมินค่าในการใช้ และการซ่อมบำรุง

2.1.4 งานที่ 4 การจัดจำหน่ายพัสดุ การจัดจำหน่ายพัสดุ หมายถึง การตัดยอดพัสดุออกจากบัญชี คุมโดยการดำเนินการ ปลดพัสดุในครอบครองของหน่วยงานภาครัฐนั้น ออกจากความรับผิดชอบด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การโอน การบริจาค การแลกเปลี่ยนการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น การแปรสภาพ หรือทำลาย ฯลฯ

2.1.4.1 การบริหารสินทรัพย์ประเภทที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง สินทรัพย์ประเภทที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง จะมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนกับพัสดุในเรื่องของรูปแบบของสินทรัพย์ และลักษณะ การครอบครอง ดังนั้นการบริหารสินทรัพย์ประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้างให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากสำหรับหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตามที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

2.2 การบริหารงานพัสดุ

งานพัสดุมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทุกแห่ง ทั้งนี้ เพราะพัสดุหมายถึง เครื่องใช้ หรือเครื่องทุ่นแรง สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง เครื่องใช้สำนักงาน ตลอดจนอุปกรณ์การสอน การจัดการด้านพัสดุ จึงมีบทบาทสำคัญในการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอย่างมาก เปรียบเสมือนกองทัพที่ต้องการทหารฝ่ายส่งกำลังบำรุงนั่นเอง โดยที่งานพัสดุทั้งระบบเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่พัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องช่วยแบ่งเบาความรับผิดชอบของผู้บริหาร และในเวลาเดียวกันผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่พัสดุจะมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพราะการจัดการในเรื่องงานพัสดุเป็นความสำคัญในด้านการส่งกำลังบำรุงให้แก่การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินไปด้วยดี นอกจากนั้นยังต้องมีส่วนร่วมในการจัดการควบคุมการใช้ การเก็บรักษา การจำหน่าย จ่ายโอน หรือแลกเปลี่ยน ครุภัณฑ์ เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดูแลให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการอีกด้วย ส่วนการคลังซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุ จึงดำเนินการ โครงการพัฒนางานพัสดุขึ้น เพื่อชักจูงแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการและพร้อมกันนี้ จะเป็นโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยน ความรู้ ประสบการณ์ และช่วยกันให้ความเห็นในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล

วีระศักดิ์ นิลโคตร (2551, น. 16) กล่าวว่า กระบวนการบริหารพัสดุโดยทั่วไป จะมีขั้นตอนการบริหารที่คล้ายคลึงกัน แตกต่างกันไปบ้างก็เพียงรายละเอียดปลีกย่อยเล็กน้อยเท่านั้น แต่ทุกรูปแบบก็มีวัตถุประสงค์ในการบริหารพัสดุตรงกัน คือ ต้องการบริหารพัสดุให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การพัสดุเป็นปัจจัยส่งเสริมการบริหารงานขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ให้มากที่สุด เช่นเดียวกัน การบริหารพัสดุ จึงเป็นกิจกรรมที่องค์การจะต้องปฏิบัติต่อพัสดุเพื่อให้พัสดุเอื้อต่อการบริหารงานขององค์การให้มากที่สุด

ศรัณย์พร ณ ศรีโต (2554, น. 14) กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานพัสดุเป็นสิ่งจำเป็นมาก เนื่องจากพัสดุเป็นทรัพยากรทางการบริหารของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบ เพื่อให้มีการใช้พัสดุอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด มีจำนวนเพียงพอ มีพัสดุที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการและทันต่อความต้องการ การได้รับการสนับสนุนพัสดุจากองค์การที่ปฏิบัติงานจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารพัสดุหรือขั้นตอนในการบริหารพัสดุ อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติงานดำเนินการ

สรุปได้ว่า การบริหารพัสดุ หมายถึง การดำเนินการตามกระบวนการความต้องการใช้พัสดุนับตั้งแต่การประเมินความต้องการใช้งาน การจัดหาพัสดุที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ และการเก็บรักษาไว้ในสถานที่ปลอดภัย ทั้งนี้ในส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้กำหนดโดยเคร่งครัดโดยอาศัยหลักการจัดการที่ดี

2.3.3 ขอบข่ายการบริหารงานพัสดุ

การบริหารพัสดุ เป็นงานที่มีลักษณะกว้างขวางเกี่ยวข้องกับงานอื่นทุกประเภททุกระดับทุกหน่วยงานมีความจำเป็นต้องใช้วัสดุ และครุภัณฑ์เป็นเครื่องมือประกอบการทำงานทั้งสิ้น โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐบาลจะมีการจัดซื้อ จัดหาพัสดุประเภทต่าง ๆ กิจเป็นจำนวนมาก จำนวนแสนล้านบาท ถือเป็นหน่วยงานที่มีการจัดซื้อรายใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการจัดซื้อ จึงมีผลกระทบต่อผลผลิต การจำหน่ายต่อเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมในหลาย ๆ ด้าน ขอบเขตของการบริหารพัสดุ จึงเป็นการดำเนินการ โดยการใช้ความรู้และศิลปะในการบริหารมาจัดการประสิทธิภาพขอบเขตของการบริหารพัสดุโดยทั่วไปให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงาน คือ การมุ่งการประหยัด ประโยชน์ประกอบด้วย การจัดหา การแจกจ่าย และควบคุมการบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ ดังมีรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ คือ

หวน พินรุพันธ์ (2548, น. 68 - 70) กล่าวว่า ขอบข่ายของงานพัสดุนั้น ครอบคลุมทั้งพัสดุครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง แต่ในงานพัสดุดังกล่าวการบริหารส่วนตำบลนั้น จะครอบคลุมเฉพาะวัสดุและครุภัณฑ์เท่านั้น ทั้งนี้เพราะยังมีงานอาคารสถานที่อีกงานหนึ่งที่แยกออกไป และยังได้ให้ความหมายว่า วัสดุ หมายถึง สิ่งของซึ่งโดยสภาพย่อมสิ้นเปลือง หรือสลายตัวไปในระยะเวลาอันสั้น เพราะการใช้

หรือการบริโภค ทรัพย์สิน หมายถึง สิ่งของ ซึ่งตามปกติมีลักษณะเดียวกันที่คงทนถาวรมีอายุการใช้งาน ยืนนาน

1. การจัดหาพัสดุ

วินิจฉัย วีรยางกูร (2539, น. 178) กล่าวว่า การจัดหา หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดซื้อ หมายถึง การดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุที่มีคุณภาพถูกต้อง ในปริมาณที่ถูกต้อง ในเวลาที่ถูกต้อง ในราคาที่ถูกต้อง และจากแหล่งขายที่ถูกต้อง ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุ เพื่อใช้ในหน่วยงาน

2. การเช่า ได้แก่ การเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สถานที่เพื่อใช้ในกิจการ

3. การโอน ได้แก่ การโอนพัสดุเหลือใช้ เพื่อนำไปใช้งานอื่น

4. การขอยืม ซึ่งรวมถึงการขอยืมพัสดุประเภทใช้คงรูป และประเภทใช้สิ้นเปลืองระหว่างหน่วยราชการ ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น

5. การจ้าง ได้แก่ การจ้างทำของ จ้างแรงงาน และจ้างเหมาต่าง ๆ

6. การทำการผลิตเอง หรือจัดทำขึ้นเอง ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น ผลิตของถูกกว่าซื้อ หรือเพื่อป้องกันความลับรั่วไหล เป็นต้น

7. การแลกเปลี่ยน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ให้กระทำได้เฉพาะครุภัณฑ์ประเภทเดียวกัน เช่น รถยนต์นั่งกับรถยนต์นั่ง เครื่องพิมพ์ดีดกับเครื่องพิมพ์ดีด และตู้เหล็กกับตู้เหล็ก เป็นต้น

8. การรับบริจาค ซึ่งกระทำโดยมูลนิธิ ธุรกิจเอกชน และอื่น ๆ แล้วแต่กรณี

9. การยึด ซึ่งปกติมักทำในยามสงคราม หรือกรณีฉุกเฉิน

2. การจัดหาพัสดุ มีความหมายกว้างกว่าคำว่า การจัดซื้อ ทั้งนี้เพราะได้เพิ่มการรับผิดชอบอื่นเข้าไปในการจัดซื้อที่เคยปฏิบัติมาก่อนการจัดหานั้นมีเป้าหมายให้ได้มาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การซื้อ การเช่า การซ่อมแซมของเดิมให้ใช้ได้การผลิตขึ้นเอง การเปลี่ยน การโอน การได้มาของวัตถุคิบบ วัสดุ อุปกรณ์ของใช้ต่าง ๆ นั้น มีขอบข่ายกว้างกว่าการได้มาซึ่งการซื้อ นอกจากนั้นคำว่า การจัดหายังครอบคลุมกิจกรรมที่มากกว่าการจัดซื้อหน้าทำงานที่อยู่ในขอบเขตของการจัดหา ได้แก่ การจัดซื้อ การรับ และตรวจรับของที่นำส่ง

2.1 วิธีการจัดหาที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

2.1.1 ง่ายต่อการปฏิบัติ

2.1.2 สามารถเข้าใจได้ง่าย ใช้ภาษาง่าย ๆ และสั้น ๆ

2.1.3 มีความยืดหยุ่นพอสมควร และเลือกใช้ให้เหมาะสม

2.1.4 ประหยัด

คำว่า การจัดหาซึ่งครอบคลุมกิจกรรมที่มากกว่าการจัดซื้อหน้าทำงานที่อยู่ในขอบเขตของการจัดหา ได้แก่ การจัดซื้อ การรับ และตรวจรับของที่นำส่ง

2.2 การจัดหาพัสดุ ควรถือหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.2.1 จัดหาพัสดุให้ได้คุณสมบัติที่ถูกต้อง (The Right Quality)

2.2.2 จัดหาพัสดุให้ได้จำนวนที่ถูกต้อง (The Tight Quantity)

2.2.3 จัดหาพัสดุให้ได้ในราคาที่เหมาะสม (The Right Price)

2.2.4 จัดหาพัสดุให้ได้ในเวลาที่ต้องการ (The Right Time)

2.3 ขั้นตอนในการจัดหาพัสดุ มีดังต่อไปนี้

2.3.1 การศึกษาถึงความต้องการใช้ในพัสดุ โดยศึกษาถึง

2.3.1.1 พักตร์ที่ต้องการมีคุณสมบัติอย่างไร

2.3.1.2 พักตร์ที่ต้องการมีจำนวนเท่าไร

2.3.1.3 พักตร์ที่ต้องการมีราคาหน่วยละเท่าไร

2.3.1.4 พักตร์ที่ต้องการควรส่งมอบเมื่อไร

2.3.1.5 พักตร์ที่ต้องการมีคุณสมบัติอย่างไร

2.3.2 การกำหนดรายละเอียด และคุณสมบัติที่ต้องการถ้าเป็นพัสดุที่ใช้ในสำนักงานควรคำนึงถึงคุณภาพ และความต้องการของผู้ใช้พัสดุนั้นเป็นหลัก สินค้าที่มีมาตรฐาน (Standardization) กำหนดไว้จะเป็นการง่ายต่อการปฏิบัติ ถ้าพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะจะต้องรวมคุณลักษณะเฉพาะ (Specification) หรือความสามารถในการปฏิบัติงาน หรือประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น

2.3.2.1 ลักษณะเฉพาะ ถ้าใช้รายละเอียดทางเทคนิค และสามารถทำการทดสอบได้ควรระบุคุณสมบัติเหล่านั้นด้วย

2.3.2.2 วัสดุที่ใช้ในการสร้าง ควรกำหนดส่วนประกอบ ถ้ามีหน่วยงานใดกำหนดมาตรฐานไว้ ควรระบุคุณสมบัติเหล่านั้นด้วย

2.3.2.3 ความสามารถในการทำงาน

2.3.2.4 การกำหนดลักษณะ หรือความต้องการของผู้ใช้ควรจะเป็นกลาง ๆ

2.3.3 การแสวงหาแหล่งพัสดุ หรือแหล่งจำหน่ายพัสดุ เมื่อฝ่ายจัดหาได้ทราบจำนวน และคุณลักษณะความต้องการแล้วจะต้องแสวงหาแหล่งผลิตที่ดีที่สุด โดยทั่วไปควรจะมีการเตรียมล่วงหน้า เพื่อให้ทราบว่าแหล่งใดมีสินค้าอะไรขาย แหล่งใดผลิตพัสดุดีที่สุด

แหล่งที่จะหาความรู้ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจหาได้จากฝ่ายจัดหาที่เก็บรวบรวมไว้เป็นสมุดคู่มือรายการ พัสตุนิยมตามวารสาร

2.3.4 การศึกษาวิธีที่เหมาะสมในการได้มา ซึ่งพัสตุนีเนื่องจากการจัดหา พัสตุนสามารถทำได้หลายวิธี และการจัดหาพัสตุนยังหมายถึงการซ่อมแซมพัสตุนเก่าเพื่อให้ใช้การได้ การยืม การเช่า การรับโอน การแลกเปลี่ยน และการจัดซื้อ การจัดหาโดยการจัดซื้อจัดได้ว่าเป็นวิธีการ ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงที่สุด ดังนั้นการจัดหาโดยวิธีการจัดซื้อ จึงควรเลือกเป็นวิธีสุดท้ายเมื่อไม่สามารถ จัดหาโดยวิธีอื่นอย่างได้ผลดีแล้วในภาครัฐกิจการจัดหาที่สำคัญและปฏิบัติอยู่เป็นประจำก็ได้แก่ การจัดซื้อ ดังนั้นก่อนที่จะตัดสินใจซื้ออะไรก็ตามควรพิจารณาคำถามเหล่านี้ก่อน

2.3.5 การตรวจรับ การตรวจรับพัสตุนควรใช้บุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับพัสตุน และควรศึกษารายละเอียดของสัญญา และคุณลักษณะของพัสตุนที่จัดซื้อและต้องตรวจสอบโดยถือสัญญา

3. การควบคุม แจกจ่าย และการบำรุงรักษา

การควบคุม และแจกจ่ายพัสตุน เป็นขั้นตอนในการดำเนินงาน หลังจากการจัดหาพัสตุน เข้ามาไว้ในครอบครอง แล้วเริ่มต้นจากขั้นตอนรับพัสตุนเข้ามาเก็บรักษา ซึ่งจะต้องมีการควบคุม และ การจ่ายให้แก่หน่วยผู้ใช้ที่ขอเบิกมา โดยการจัดส่งไปให้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ขั้นตอนการจ่าย มีงานที่ เกี่ยวข้อง คือ การควบคุมพัสตุน และการเก็บรักษาพัสตุน

วิมล ชันท์ชลา (2547, น. 148) ได้กล่าวไว้ว่า การควบคุมพัสตุน หมายถึง การดูแล ความเคลื่อนไหว และดูแลการใช้พัสตุน และการหาวิธีการประหยัดงบประมาณด้านพัสตุน ได้แก่ การยืมควบคุมพัสตุน โดยการลงบัญชีวัสดุ ลงทะเบียนครุภัณฑ์ และการหาตัวรับผิดชอบทางแพ่ง โดยมีวิธีการ ดังนี้

1. การลงทะเบียนพัสตุน หมายถึง การจัดทำบัญชีควบคุมวัสดุ ทะเบียนครุภัณฑ์ โดยให้เลขที่ หรือรหัสประจำตัวพัสตุน โดยแยกเป็นประเภทและชนิด รวมไปถึงการจัดเก็บพัสตุน ให้เรียบร้อย ปลอดภัยครบถ้วนถูกต้องตรงตามบัญชี หรือทะเบียนพัสตุนไม่ว่าจะรับมาด้วยการบริจาค หรือจัดซื้อ หรือจัดจ้าง หรือวิธีใดก็ตาม จะต้องทำบัญชี หรือทะเบียน เพื่อควบคุมพัสตุนนั้น วัสดุ ให้จัดทำบัญชีวัสดุ ครุภัณฑ์ให้จัดทำทะเบียนครุภัณฑ์

2. การจัดทำบัญชีวัสดุ จะต้องมียุทธศาสตร์เอกสารแสดงรายรับ - จ่าย มาประกอบ โดยจัดเรียงเอกสาร ดังกล่าว ตามลำดับ ตามวัน เวลา ในแต่ละปีงบประมาณ

3. แนวปฏิบัติในการจัดทำบัญชีวัสดุ

3.1 บัญชีวัสดุ ในแต่ละบัญชีให้ใช้ควบคุมพัสตุน 1 รายการ หรือแต่ละ หมายเลขรหัสวัสดุ

3.2 การลงบัญชีวัสดุ จะต้องทำด้วยความละเอียดรอบคอบ และจำเป็นต้องรวดเร็วทันเวลา เพื่อให้ยอดวัสดุคงเหลือถูกต้องตามความเป็นจริงเสมอ และเก็บเอกสารตัวจริงการรับ - จ่ายไว้ตรวจสอบด้วย

3.3 การลงรับ - จ่าย ในบัญชีวัสดุจะต้องลงด้วยหมึก

3.4 เอกสารใดที่จะทำให้ยอดวัสดุคงเหลือเปลี่ยนแปลงไป จะต้องนำมาลงบัญชีวัสดุโดยชักช้า

3.5 การเก็บบัญชีวัสดุ ให้เก็บเรียงตามลำดับหมายเลขวัสดุ ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่ม และประเภทวัสดุ

3.6 ควรจะบันทึกยอดรวม การรับ - จ่าย ตลอดจนสถิติ และข้อมูลอื่น ๆ ไว้เพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมและจัดหา

4. การลงบัญชีวัสดุ มี 2 วิธี ดังนี้

4.1 การลงบัญชีก่อนจ่าย หมายถึง เจ้าหน้าที่จะตัดยอดบัญชีของวัสดุขอเบิกก่อนจะจ่ายวัสดุออกไป วิธีนี้ทำให้ยอดวัสดุถูกต้องตามความเป็นจริงตลอดเวลา

4.2 ลงบัญชีหลังจ่าย หมายถึง เจ้าหน้าที่พัสดุจะดำเนินการจ่ายวัสดุก่อนแล้วจึงนำเอกสารใบเบิกพัสดุมาตัดยอดบัญชีวัสดุภายหลัง

5. การแก้ไขบัญชีที่ลงผิดพลาด

5.1 ห้ามขูด ลบ หม่า แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงตัวเลขโดยไม่ได้รับอนุญาต

5.2 ถ้าลงบัญชีผิดในบรรทัดสุดท้ายให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดทั้งบรรทัดแล้วลงรายการใหม่ในบรรทัดต่อไป

5.3 ถ้าลงบัญชีวัสดุผิดไม่กระทบกระเทือนยอดคงเหลือให้ขีดฆ่าเฉพาะส่วนที่ผิดแล้วแก้ไขข้อความที่ถูกต้องลงไป

5.4 ถ้ายอดคงเหลือไม่ถูกต้อง และเป็นการผิดพลาดที่เกิดขึ้น บรรทัดก่อน ๆ ให้เขียนคำว่า “ลงผิด” ในช่องรับ หรือจ่ายที่ว่างอยู่ และขกรายการที่ผิดจากบรรทัดก่อนมาลงในบรรทัดว่างถัดไปโดยใช้หลักฐานเดิมแต่ใช้ วัน เดือน ปี ที่แก้ไขแล้วลงจำนวนรับ หรือจ่าย เมื่อปรับยอดแก้ไขที่ผิดพลาดแล้วให้เขียนคำว่า “แก้ไข” ลงในช่องรับ หรือจ่ายที่ว่างอยู่ เพื่อเป็นที่สังเกต และยืนยันในข้อผิดพลาด

5.5 การขีด หม่า แก้ไข ต้องลงลายมือชื่อผู้แก้ไขกำกับทุกครั้ง การขีดฆ่าต้องใช้หมึก และเมื่อขีดฆ่าแล้วจะต้องอ่านข้อความที่ขีดฆ่าให้ชัดเจน

6. วิธีการลงบัญชีวัสดุ

6.1 การรับวัสดุเจ้าหน้าที่จะต้องเก็บสำเนาหนังสือการบริจาค หรือสำเนาใบส่งของ 2 ฉบับ พร้อมทั้งเลขที่เอกสารรับวัสดุ เพื่อนำไปเป็นเอกสารอ้างอิงในการลงบัญชี

6.2 การจ่ายพัสดุ เมื่อมีผู้มาเบิกพัสดุไปใช้เจ้าหน้าที่พัสดุต้องเตรียมในเบิกวัสดุ ซึ่งต้องมีสำเนาใว้อย่างน้อยหนึ่งชุดให้ผู้เบิก ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุต้องตรวจสอบว่า ผู้เบิกได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้มีสิทธิ์หรือไม่

7. วิธีการทะเบียนครุภัณฑ์ เมื่อหน่วยงานได้รับครุภัณฑ์ จะต้องลงทะเบียนครุภัณฑ์ดังกล่าว พร้อมทั้งให้รหัสครุภัณฑ์ นอกจากนั้นจะต้องเขียนรหัสครุภัณฑ์ให้ตรงกับทะเบียนด้วย เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ และป้องกันมิให้สับสนว่า รหัสครุภัณฑ์ซึ่งลงไว้ในทะเบียน ได้แก่ ครุภัณฑ์ประเภทใดในกรณีที่ยืมครุภัณฑ์จากผู้อื่นมาใช้ไม่ต้องลงทะเบียนครุภัณฑ์ เพราะกรรมสิทธิ์ในครุภัณฑ์ไม่ได้โอนเป็นของผู้ยืม

8. ทะเบียนทรัพย์สินตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐตามข้อเสนอของคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ โดยแผนหนึ่ง คือ แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณการเงิน การบัญชี และการพัสดุ ซึ่งเป้าหมายการปรับเปลี่ยนระบบบัญชีส่วนราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังจะเปลี่ยนหลักการบัญชีภาครัฐจากระบบบัญชีที่ใช้เกณฑ์เงินสด คือ บันทึกรายการบัญชีเฉพาะเมื่อมีรายการรับ - จ่ายเงินสด เป็นบัญชีคงค้างหรือเกณฑ์พึงรับพึงจ่ายรวมทั้งต้องบันทึกแสดงรายการและมูลค่าทรัพย์สิน หนี้สินในระบบบัญชีด้วยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้ส่วนราชการได้มีการเตรียมข้อมูลด้านทรัพย์สินทะเบียนคุมทรัพย์สินถาวรประเภทครุภัณฑ์ อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ไม่ว่าจะจัดซื้อ หรือจัดหามาโดยเงินงบประมาณ หรือเงินนอกงบประมาณ ตลอดจนทรัพย์สินที่ได้มาจากการรับบริจาคได้วางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการลงทะเบียนทรัพย์สินไว้ ดังนี้

8.1 หลักเกณฑ์และวิธีการ

8.1.1 ที่ดินในส่วนที่หน่วยงานมีกรรมสิทธิ์ให้ตีราคาตามราคาทุนที่ซื้อหรือได้มาสำหรับที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุให้ใช้ราคาประเมินตามเกณฑ์ของกรมธนารักษ์ ตามที่ปรากฏในรายการส่ง - รับ ที่ราชพัสดุขึ้นทะเบียน (แบบ ทบ. 9) ในกรณีมีปัญหาการประเมินราคาที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุให้ประสานงานกับธนารักษ์จังหวัด

8.1.2 อาคารสิ่งปลูกสร้างที่นำมาใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานให้ตีราคาโดยใช้เกณฑ์ราคาทุนทั้งส่วนที่มีกรรมสิทธิ์ และไม่มีกรรมสิทธิ์

8.1.3 ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่จะตีราคาต้องมีราคาทุนที่ซื้อ หรือได้มาในราคาต่อหน่วย หรือต่อชุด หรือต่อกลุ่มไม่ต่ำกว่า 30,000 บาท

9. วิธีการตีราคา วิธีการตีราคาครุภัณฑ์ อุปกรณ์ อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ให้ดำเนินการ ดังนี้

9.1 อาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ให้ตีราคาตามราคาทุนที่ซื้อ หรือได้มา และคำนวณค่าเสื่อมราคาด้วยวิธีเส้นตรงตามจำนวนปีที่คาดว่าจะใช้งาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาคาร และสิ่งปลูกสร้างรายการใดที่ไม่อยู่ในวิสัยที่จะคืนหาราคาทุน เพื่อตีราคาได้ให้คำนวณหามูลค่าอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างด้วยวิธีการหาพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์แล้วคูณด้วยราคาค่าก่อสร้างแล้วให้คำนวณค่าเสื่อมราคาด้วยวิธีเส้นตรง เพื่อหามูลค่าทรัพย์สินสุทธิเพื่อบันทึกควบคุม อาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างรายการใดที่หมดอายุการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว แต่ได้ปรับปรุงซ่อมแซมจนสามารถใช้งานต่อไปได้อีกให้ถือราคาทุนที่ปรับปรุงและอายุการใช้งานที่จะใช้ต่อไปได้เป็นเกณฑ์ในการตีราคา

9.2 การตีราคาทรัพย์สินประเภทครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ เพื่อหาราคาสูทธิทางบัญชี เพื่อบันทึกควบคุมในระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง หรือเพื่อเตรียมการไว้ดำเนินการทางบัญชีในปีต่อไปให้ตีราคาเฉพาะครุภัณฑ์อุปกรณ์ที่ซื้อ หรือได้มาไม่เกิน 5 ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เพื่อลดภาระการดำเนินงานตาม ข้อ 9.3 โดยให้คำนวณค่าเสื่อมราคาด้วยวิธีเส้นตรงเพื่อหามูลค่าสุทธิที่จะต้องแสดงในงบการเงินตามระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง และพิจารณามูลค่าสุทธิที่ได้แต่ละรายการว่า มีมูลค่าเท่ากับ หรือสูงกว่า 30,000 บาท หรือไม่ มูลค่าครุภัณฑ์ และอุปกรณ์สุทธิรายการใดเท่ากับหรือสูงกว่าต้องบันทึกควบคุมทรัพย์สินรายการดังกล่าวในระบบบัญชีในปีที่เริ่มปฏิบัติตามระบบบัญชีคงค้าง ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์รายการใดมีมูลค่าสุทธิต่ำกว่าไม่ต้องบันทึกเป็นทรัพย์สินในระบบบัญชี

9.3 ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ที่ไม่สามารถตีราคาตาม ข้อ 9.2 ได้ให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินราคาตามมูลค่ายุติธรรม และบันทึกควบคุม เช่นเดียว 9.4 ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ที่สูญหายให้ส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบ หรือไม่ต้องรับผิดชอบตัวเลขของผู้รับผิดชอบ ดูแลรักษาทรัพย์สิน แล้วจึงดำเนินการเรียกชดเชย หรือจำหน่ายทรัพย์สินออกจากทะเบียน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามควรแก่กรณีต่อไป

9.3.1 การบำรุงรักษาแบบป้องกัน (Preventive Maintenance) คือ การดูแลรักษาพัสดุขณะใช้งานเป็นการป้องกันมิให้เกิดการชำรุดเสียหายจนพัสดุใช้การไม่ได้หลักในการบำรุงรักษาแบบป้องกัน คือ ต้องหมั่นตรวจสอบสภาพถ้ารู้สึกผิดปกติต้องรีบค้นหาสาเหตุทันที และแก้ไขตั้งแต่แรก คอยทำความสะอาดขั้นพื้นฐานให้แน่น เติมน้ำ เติมน้ำมัน และหล่อลื่นเสมอ แล้วแต่กรณีการบำรุงรักษาแบบป้องกัน จึงเป็นวิธีการซ่อมบำรุงรักษาที่มีความสำคัญมากที่เจ้าหน้าที่และ

ผู้บังคับบัญชาจะต้องเอาใจใส่เพราะเป็นวิธีการบำรุงรักษาที่เสียค่าใช้จ่ายน้อย ลดภาระงาน ลดข้อขัดแย้ง และอุปสรรคในการทำงาน

9.3.2 การบำรุงรักษาแบบแก้ไข (Repair หรือ Curative Maintenance)

คือ การซ่อมพัสดุที่อยู่ในสภาพใช้การไม่ได้ให้กลับคืนสู่สภาพที่สามารถใช้งาน ได้คืออีก เป็นการนำครุภัณฑ์ที่ชำรุดเสียหายแล้วมาทำการซ่อมแซมแก้ไขให้กลับคืนสภาพใช้งานได้ ซึ่งการบำรุงรักษา นี้จะต้องจัดเครื่องมือ ชิ้นส่วนซ่อม และความชำนาญของเจ้าหน้าที่ให้มีพร้อมเพียงพอ และมีความสามารถเพิ่มขึ้น การบำรุงรักษาจึงเป็นขั้นตอนที่มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนอื่น ๆ ตั้งแต่การจัดหา ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการควบคุมคุณภาพของพัสดุที่จัดหา เพื่อไม่ทำให้เกิดปัญหาการชำรุดเสื่อมสภาพก่อนกำหนดการวางแผนการบำรุงรักษาจะต้องทำไปพร้อม ๆ กับการจัดหาพัสดุ มีการจัดฝึกอบรมผู้ใช้ให้รู้จักการใช้ และบำรุงรักษาพัสดุอย่างถูกวิธี การบำรุงรักษา จึงมีความหมายกว้าง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541) กล่าวถึง หลักการเก็บรักษาพัสดุไว้ ดังนี้

1. มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

- 1.1 จัดหาครุภัณฑ์ใช้สำหรับจัดเก็บวัสดุ
- 1.2 จัดวัสดุให้เป็นหมวดหมู่ โดยจัดตามหมวดในบัญชี หรือทะเบียน
- 1.3 การจัดวางตู้และชั้นวางของไม่ควรวางติดผนัง เพื่อสะดวกในการทำ

ความสะอาด

2. หลักการสุขาภิบาล ห้องเก็บ หรือคลังพัสดุ จะต้องมีความเหมาะสมแตกต่างหากเป็นเขต

หวงห้ามให้กำเนิดเรื่องแสงสว่าง การระบายอากาศ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

3. หลักความปลอดภัยควรยึดหลัก ดังนี้

3.1 ห้องเก็บพัสดุจะต้องแข็งแรงและมีชนิดพอสสมควร ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้นที่เข้าไปได้

3.2 ให้ใช้กุญแจห้องที่แข็งแรง คุณภาพดีเก็บไว้ 2 ชุด คือ เจ้าหน้าที่จัดเก็บ และหัวหน้าหน่วยพัสดุ

3.3 จัดให้มีเครื่องดับเพลิงขนาดเล็กไว้ในห้องเก็บพัสดุ เพื่อป้องกันอัคคีภัย และให้ตรวจสอบเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ใช้ในห้องพัสดุว่ามีการชำรุดเสื่อมสภาพอย่างไรบ้าง

3.4 การจัดเก็บไม่ควรกองหรือตั้งของไว้จำนวนมาก เพราะอาจทำให้ชื้นหัก หรือทรุดเอียงและล้ม

4. หลักการรักษาคณภาพวัสดุ

วัสดุบางชนิดหากเก็บไว้นานเกิน ควรจะทำให้เสื่อมสภาพใช้งานไม่ได้ ซึ่งบางอย่างมีอายุการใช้งานจำเป็นต้องตรวจสอบอยู่เสมอให้มีการเบิก - จ่าย ให้มีการใช้งานทันที และไม่ควรมีการซื้อคราวละมาก

5. หลักการควบคุมปริมาณห้องจัดเก็บ ซึ่งมีใช้คลังพัสดุ จะต้องมีการจัดเก็บพัสดุให้พอดีกับพื้นที่ห้อง ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ควรตรวจสอบปริมาณการเก็บอย่างสูงอย่างต่ำเท่าใดด้วย ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ควรตรวจปริมาณที่เพียงพอต่อการเบิกจ่ายใช้สอยหากจำนวนพัสดุน้อยลงสมควรเสนอให้มีการจัดซื้อจัดหาเพิ่มเติม

สรุปได้ว่า การควบคุมพัสดุเป็นการเก็บรักษาพัสดุ การเบิก จ่ายพัสดุ และการตรวจสอบพัสดุประจำปีที่ต้องกระทำเป็นขั้นตอน และหลักฐานการดำเนินงานเป็นลายลักษณ์อักษร

4. การจำหน่าย

การจำหน่าย เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการบริหารพัสดุ หมายถึง การตัดยอดวัสดุครุภัณฑ์ออกจากบัญชีเป็นการดำเนินการปลดพัสดุที่อยู่ในความครอบครองออกจากความรับผิดชอบของส่วนราชการ (สุนา สิทธิเลิศประสิทธิ์, 2539)

วนิดา ลีวนานนท์ชัย (2534) กล่าวว่า การจำหน่ายอาจจะกระทำได้โดยการโอน การให้ การขาย หรือการทำลาย การจำหน่ายพัสดุ เป็นกรรมวิธีที่สะท้อนให้เห็นแนวปรัชญาในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การหาวิธีใช้ประโยชน์จากพัสดุจนถึงวาระสุดท้ายของการหลีกเลี่ยงความสิ้นเปลืองในด้านการบำรุงรักษา และสามารถหมุนเวียนพัสดุใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าเข้ามาใช้ได้ทันกับความต้องการอยู่เสมอ โดยมีรายละเอียดการปฏิบัติ ดังนี้

1. ก่อนการจำหน่ายเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำรายงานเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาว่าใช้วิธีการใด ปฏิบัติอย่างไร

2. เมื่อได้รับอนุมัติให้จำหน่ายแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการสั่งการ

3. การจำหน่ายโดยวิธีการขาย ให้ดำเนินการขายโดยวิธีขายทอดตลาดก่อน ถ้าไม่ได้ผลดีให้นำวิธีที่กำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่การขายพัสดุที่มีราคารวมกันไม่ถึง 100,000 บาท จะขายโดยวิธีตกลงราคาไม่ต้องขายทอดตลาดก็ได้ และการขายให้กับส่วนราชการให้ขายโดยวิธีตกลงราคา

4. การจำหน่ายโดยวิธีอื่น คือ แลกเปลี่ยน โอน แปรสภาพทำลายนั้น จะต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกำหนดไว้

5. เงินที่ได้จากการจำหน่ายพัสดุให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือข้อตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือ

6. กรณีที่พัสดุสูญไป โดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบ แต่ไม่สามารถใช้ได้ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือมีตัวพัสดุอยู่แต่จำหน่ายโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลให้จำหน่ายพัสดุนั้นเป็นสูญตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

6.1 ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อ หรือได้มารวมกันไม่เกิน 200,000 บาท ให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

6.2 ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 200,000 บาท ให้อยู่ในอำนาจกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

7. เมื่อดำเนินการจำหน่ายพัสดุเสร็จสิ้นแล้วให้เจ้าหน้าที่พัสดุลงจ่ายพัสดุนั้น ออกจากบัญชี หรือทะเบียนทันทีแล้วแจ้งให้กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ลงจ่ายพัสดุนั้น

8. กรณีพัสดุของทางราชการชำรุด เสื่อมคุณภาพ หรือสูญไปก่อนการตรวจสอบพัสดุประจำปี และให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความผิดทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ หรือตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 จนเสร็จสิ้น แล้วก็ให้ดำเนินการจำหน่าย และลงจ่ายทะเบียนได้ โดยวิธีการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ด้วย

2.3.4 หลักการการดำเนินงานจัดจ้างภาครัฐ

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง และสรุปการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

2.3.4.1 แนวคิดความคุ้มค่า

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2560, น. 17) การจัดซื้อจัดจ้าง หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 8 คุ้มค่า หมายถึง โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้าง ต้องมีคุณภาพ หรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสม และชัดเจน

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ (2544, น. 17 - 18) กล่าวถึง หลักความคุ้มค่า ได้แก่ ความพึงพอใจของผู้รับบริการความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพทั้งทางด้านปริมาณ และคุณภาพ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546, น. 60 - 64) ได้สรุปสาระสำคัญอันเป็น หลักพื้นฐานของธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและ การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมรวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ให้มีความยั่งยืน

1. แนวทางการดำเนินการตามหลักความคุ้มค่า
 - 1.1 ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรต้องให้ความสำคัญ
 - 1.2 ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้สั้น หรือเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว เพื่อให้สะดวก และรวดเร็ว
 - 1.3 ปฏิบัติงานอย่างประหยัดทรัพยากรประหยัดเวลาภายในระยะเวลา ที่เหมาะสม
 - 1.4 กำหนดมาตรฐานการทำงานในหน้าที่ และเป้าหมายให้ชัดเจน
 - 1.5 สร้างระบบความคุ้มค่า และรายงานผลการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อการตรวจสอบ
 - 1.6 นำเครื่องมือที่ทันสมัยมาใช้ในการทำงาน
 - 1.7 เปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะวิธีการต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความคุ้มค่า
 - 1.8 รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลภายนอก เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงาน ในองค์กร
 - 1.9 ให้ความสำคัญกับระบบติดตามประเมินผล และควรประกาศ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ
 - 1.10 ใช้ระบบการประเมินการปฏิบัติงาน (RBM) และใช้การจัดสรร งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพิจารณางบประมาณในโครงการ
 - 1.11 จัดสรรงบประมาณตามผลสัมฤทธิ์ของงาน
 - 1.12 ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า
 - 1.13 ให้รางวัลหน่วยงาน / กลุ่ม / บุคลากรที่ดำเนินการในวิธีดังกล่าว ได้อย่างถูกต้องคุ้มค่าที่สุด
2. ตัวชี้วัดในหลักความคุ้มค่า
 - 2.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 - 2.2 ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2.2.1 ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

2.2.2 ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

กระทรวงศึกษาธิการ (2547, น. 105 - 106) ได้สรุปหลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้านหลักความคุ้มค่า (Cost - Effectiveness or Economy) ได้แก่ การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สถาบันวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า (2548, น. 21 - 56) ได้สรุปหลักธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านหลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดสิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

1. การประหยัด หมายถึง

- 1.1 การทำงาน และผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- 1.3 การมีผลผลิต หรือบริการได้มาตรฐาน
- 1.4 การมีการตรวจสอบภายใน และการจัดทำรายงานการเงิน
- 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- 3.1 การมีนโยบายแผนวิสัยทัศน์พันธกิจ และเป้าหมาย
- 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
- 3.4 ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

สรุปได้ว่า หลักสำคัญของความคุ้มค่า หมายถึง พัสตุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพ หรือ คุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารที่เหมาะสม และชัดเจน

2.3.4.2 แนวคิดความโปร่งใส

บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ (2544, น. 17 - 18) กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นผลจากการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ด้านหลักความโปร่งใส ได้แก่ การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐเกณฑ์ ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2546, น. 60 - 64) ได้สรุปสาระสำคัญ อันเป็นหลักพื้นฐานของธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ด้านหลักความโปร่งใส ความหมายของความโปร่งใส คือ การสร้างความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันของคนในองค์กร โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสดูตรวจสอบได้ เช่น บุคลากรในองค์กรรู้ขั้นตอนวิธีการทำงานที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ภายในองค์กร จะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงานบริหารเงิน บริหารคน และ มีการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร เช่น มีการกระจายข่าวรายวัน หรือรายสัปดาห์ให้สมาชิกในองค์กร ได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์กร

1. แนวทางในการสร้างความโปร่งใสในองค์กร

1.1 สำรวจความเห็นชอบของบุคลากรในหน่วยงานในเรื่องความโปร่งใส ที่ต้องการจากบุคลากร

1.2 บุคลากรตระหนักในความสำคัญ และปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ปกครอง พ.ศ. 2539

1.3 ปรับปรุงระบบเอกสารระบบสารสนเทศให้เป็นระเบียบ สะดวกต่อการใช้งาน และการสืบค้นตรวจสอบของประชาชน

1.4 จัดทำเอกสารคู่มือเกี่ยวกับให้บริการของส่วนราชการที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการติดต่องานของหน่วยงานประชาชน

1.5 มีระบบประชาสัมพันธ์ภายใน และภายนอกองค์กร

1.6 สร้างทัศนคติที่ดีในการให้บริการข้อมูลข่าวสาร และตอบข้อสงสัย
ของประชาชน

2. ตัวชี้วัดความโปร่งใส

2.1 สำนวความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการ

2.2 จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือเรียนการถูกสอบสวนลดลง

2.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

2.4 องค์กรมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อ

สาธารณะ

กระทรวงศึกษาธิการ (2547, น. 105 - 106) ได้สรุป หลักการพื้นฐานการบริหาร
กิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความโปร่งใส (Transparency)
ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร
ทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงมาตรงไปด้วยภาษา
ที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความ
ถูกต้องชัดเจน

สถาบันวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า (2548, น. 21 - 56) ได้สรุปหลัก
ธรรมาภิบาลของสถาบันพระปกเกล้า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกิจการ
บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้านความโปร่งใส (Transparency) ประกอบไปด้วย หลักการย่อย 4 หลักการ
คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้างหน่วยงานมีความ โปร่งใส ด้านการให้ทุนหน่วยงานมี
ความโปร่งใส ด้านการให้โทษหน่วยงานมีความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้างประกอบด้วยพฤติกรรม ดังนี้

1.1 มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ
คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

1.2 โปร่งใสเห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน

1.3 ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การทำงาน

1.4 มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่

มากขึ้น

1.5 มีการตั้งกรรมการ หรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

1.6 มีฝ่ายบัญชีที่เข้มแข็ง

2. ความโปร่งใสด้านให้คูปองประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้
 - 2.1 มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
 - 2.2 มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
 - 2.3 มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื้อสตัคซ์
 - 2.4 มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย
3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้
 - 3.1 มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
 - 3.2 มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
 - 3.3 มีการลงโทษจริงจังก่อนหน้าตามเหตุแห่งการกระทำผิด
 - 3.4 มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
 - 3.5 หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
 - 3.6 มีการปรามผู้ต่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
 - 3.7 มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว
4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยประกอบด้วยพฤติกรรม ต่อไปนี้
 - 4.1 ประชาชนได้เข้ามารับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ
 - 4.2 ประชาชน และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดทำการให้สัมปทานการออกกฏระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ
 - 4.3 ประชาชนสื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้นมีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2560, น. 17) การจัดซื้อจัดจ้าง หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 8 โปร่งใส หมายถึง โดยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

สรุปได้ว่า หลักความ โปร่งใส หมายถึง การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน

2.3.4.3 แนวคิดการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ชูป กาญจนประกร (2520, อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธุ์, 2547, น. 254) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ว่าเป็นแนวคิด หรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงาน ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการ ได้ผลสูงสุดคุ้มกับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากร ในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2538, อ้างถึงใน รัชยา ศิริวัฒน์, 2547, น. 14 - 15) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในระบบราชการ หมายถึง ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งวัดได้หลายมิติ ดังนี้ มิติค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนการผลิต (Inputs) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรคน เงิน วัสดุ และเทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ้มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด มิติกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานได้มาตรฐาน ถูกต้องรวดเร็ว มิติของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ได้แก่ การทำงานมีคุณภาพเป็นประโยชน์ ต่อสังคมเกิดผลกำไร ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงาน อีกทั้งลูกค้าพึงพอใจในบริการ

พิภพ วังเงิน (2547, น. 10) ได้อธิบายถึง การวัดหรือประเมินความมีประสิทธิภาพ ขององค์การว่าการวัดความมีประสิทธิภาพไม่ควรวัดเพียงเฉพาะปริมาณผลผลิตที่ได้ออกมา หรือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องวัดขนาดความสำเร็จด้วยว่าบรรลุผลสำเร็จดีขนาดไหน โดยวัดใน 2 ด้าน คือ

1. วัดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจผลผลิตที่ทำได้ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่
2. วัดความสามารถขององค์การว่าช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก ทุกตำแหน่งหน้าที่ระดับชั้นให้ดีขึ้น และช่วยตอบสนองความต้องการได้เพียงใด

วิมลน์ โกษาแสง (2548, น. 43) กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึง การทำงานที่มุ่งให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์การกำหนดไว้

กันตยา เพิ่มผล (2550, น. 4) ประสิทธิภาพ หมายถึง สิ่งที่ป้อนเข้าหลาย ๆ อย่างนั้นประกอบกันได้ดีเพียงใด หรืองานที่ทำนั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพียงไหน ซึ่งก็คือ ความสามารถในการทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้นจากสิ่งที่ป้อนเข้าไปขั้นต่ำสุดนั้น หมายถึง การรักษาระดับการผลิต ที่มีคุณภาพสูง โดยใช้เวลาน้อยลง หรือมีการสูญเสียเกิดขึ้นน้อย เป็นต้น

วีระยุทธ ชาติกาญจน์ (2551, น. 8 - 9) ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้ โดยนำ ปัจจัยนำเข้าหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึง การดำเนินกิจกรรมขององค์การมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ตามกำหนดเวลาภายใต้ทรัพยากรที่เหมาะสม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับมวลชนด้วย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2560, น. 17) การจัดซื้อจัดจ้าง หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 8 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายถึง โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุล่วงหน้า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีกำหนดเวลาที่เหมาะสมโดยมีการประเมิน และเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

Simon (1960, อ้างถึงใน อรรถวุฒิ ตัญชนาวิทย์, 2544, น. 9) กล่าวว่า ถ้างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุดให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลิตผล (Output) ที่ได้รับออกมา ซึ่งสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพเท่ากับผลผลิต ถ้าเป็นหน่วยงานราชการของรัฐจะบอกความพึงพอใจของผู้รับบริการเข้าไปด้วยเขียนเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E = ประสิทธิภาพของงาน (Efficient)

O = ผลผลิต หรือผลงานที่ได้รับออกมา (Output)

I = ปัจจัยนำเข้า หรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)

S = ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

Gibson and Others (1982, pp. 10 - 15) นิยามประสิทธิผลว่า ประสิทธิผลเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้นการกระทำ หรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นกับว่าผลที่ได้รับตรงนั้นตรงครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อยเพียงใด

Hoy and Miskel (1991, p. 379) ได้กล่าวถึง ประสิทธิผล หมายถึง ผลสำเร็จที่บรรลุตามจุดประสงค์ขององค์กรทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

สรุปตามแนวคิดประสิทธิผลที่กล่าวมาข้างต้น ประสิทธิผล หมายถึง การทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ

2.3.4.4 แนวคิดการตรวจสอบได้

เจริญ เจษฎาวัดย์ (2546) อรรถาธิบายว่า การตรวจสอบได้ เป็นกระบวนการตรวจสอบ วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน หรือคณะบุคคล หรือส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบ และมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และรายงานผลนั้น สื่อความต่อผู้รับประโยชน์ หรือผู้ใช้บริการตรวจสอบที่มีส่วนได้เสีย

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2560, น. 17) การจัดซื้อจัดจ้าง หมายความว่า การดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ โดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 8 ตรวจสอบได้ หมายถึง โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ในแวดวงบริหารรัฐกิจอาจแบ่งความหมาย “การตรวจสอบได้” ได้เป็น 2 แนวทางคือ

1. ความหมายแบบแคบ / คั้งเดิม

Romzek (1998, อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) เห็นว่า การตรวจสอบได้ที่เน้นเพียงการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา มาตรฐานของกระบวนการทำงานนั้นล้าสมัย และไม่สอดคล้องกับกระแสของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันที่เน้นผลงาน ซึ่งเห็นว่า ความหมายคั้งเดิมนี้แคบเกินไป

2. ความหมายแบบกว้าง

ในความหมายที่ใช้ปัจจุบัน การตรวจสอบได้ มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถาม หรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด Jabbara and Dwivedi (1989, อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) กล่าวว่า การตรวจสอบได้ ไม่ได้จำกัดความหมายเพียงความถูกต้องทางกฎหมายของพฤติกรรมข้าราชการ หรือหน่วยงาน หากให้ความสนใจในมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านจริยธรรม มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ มิติด้านหน่วยงาน หรือการบริหาร และมิติด้านการเมือง ซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตรวจสอบได้จากการค้นคว้าเอกสารเห็นได้ว่า นักวิชาการแปลความหมาย Accountability แตกต่างกันไป อาทิ

Ackerman (2005) ได้ให้คำนิยามของ การตรวจสอบได้ไว้ว่า “กระบวนการเชิงรุก ที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐใช้ เพื่อบอกกล่าว และให้เหตุผลต่อการดำเนินการ และพฤติกรรมของตนรวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ และการกระทำดังกล่าว และเพื่อการถูกลงโทษต่อไป” (Proactive Process by Which Public Officials Inform About and Justify Their Plans of Action, Their Behavior

and Results and are Sanctioned Accordingly) และนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบได้ของภาครัฐ โดยระบุองค์ประกอบหลักของการตรวจสอบได้ ดังนี้

1. ผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบได้ ประกอบด้วย หน่วยงานที่ต้องได้รับการตรวจสอบ (หน่วยงาน และข้าราชการภาครัฐ) และผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ (ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง)
2. สิ่งที่ภาครัฐต้องสามารถตรวจสอบได้ คือ การปฏิบัติงาน การกระทำ และผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ (Effective Performance) และการดำเนินการตามระเบียบกฎเกณฑ์ (Rule Following)
3. กลไกการตรวจสอบได้ คือ กลไกที่ใช้ในกระบวนการตรวจสอบภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐต้องให้ข้อมูลข่าวสาร คำอธิบาย และให้เหตุผลในการปฏิบัติงาน การกระทำ และผลลัพธ์จากการดำเนินการต่อประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ / หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และการที่ประชาชน / เจ้าหน้าที่ / หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบที่จะให้รางวัล หรือลงโทษ

สรุปได้ว่า การตรวจสอบได้ หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้ หรือการที่ข้าราชการหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถาม หรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมการกระทำของตนหรือของหน่วยงานได้ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรวมไปถึงการมีความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ

2.4 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

2.4.1 ประวัติอำเภอจตุรพักตรพิมาน

เมืองจตุรพักตรพิมาน ตั้งเมื่อ พ.ศ. 2545 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จตุรพักตรพิมาน แปลว่า ที่อยู่ของเทพเจ้าผู้มีสี่หน้า ซึ่งตั้งชื่อให้สอดคล้องกับนามเจ้าเมืองจตุรพักตรพิมาน คือ ท้าวพรหม หรือสุพรหม และชื่อเดิมของชื่อเมืองที่ชื่อว่า “บ้านเมืองหงส์” ท้าวพรหม (สุพรหม) เป็นบุตรของพระรัตนวงศา (คำสิงห์) เจ้าเมืองสุวรรณภูมิรับราชการที่เมืองสุวรรณภูมิ ตำแหน่งผู้ช่วยราชการเมือง มีบรรดาศักดิ์เป็นหลวงพรหมพิทักษ์ เมื่อบิดาเห็นว่าหลวงพรหมพิทักษ์ มีอายุ 22 ปีเศษ เหมาะสมที่จะเป็นเจ้าเมืองได้ จึงมีใบบอกกราบทูลขอหลวงพรหมพิทักษ์เป็นเจ้าเมือง และยกบ้านเมืองหงส์ เป็นเมืองจตุรพักตรพิมานพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกบ้านเมืองหงส์เป็นเมืองจตุรพักตรพิมาน ให้หลวงพรหมพิทักษ์

เป็นพระธาดาอำนวยการเจ้าเมืองจตุรพักตรพิมาน ขึ้นกับเมืองสุวรรณภูมิ เมื่อ พ.ศ. 2425 ดังระบุไว้ใน การแต่งตั้งขุนนางไทยในรัชการที่ 5 ว่า “ให้หลวงพรหมพิทักษ์ผู้ช่วยราชการเมืองสุวรรณภูมิเป็น พระธาดาอำนวยการเจ้าเมืองจตุรพักตรพิมาน ซึ่งแต่ก่อนเรียกว่าบ้านเมืองหงส์ แขวงเมืองสุวรรณภูมิ โปรดเกล้าฯ ให้ยกเป็นเมืองนั้นขึ้นแก่เมืองสุวรรณภูมิ ได้บังคับบัญชาทั่วเพี้ย กรมการแลราษฎร บรรดาอยู่ในเขตแขวงเมืองจตุรพักตรพิมานทั้งสิ้นและให้ฟังคำบังคับบัญชาพระรัตนวงศา เจ้าเมือง สุวรรณภูมิ แต่ที่เป็นยุคธรรมเลขอบด้วยราชการตั้งแต่วันที่ 2 ๓ 7 ปีมะเมีย จัตวาศก เป็นปีที่ 15 ของ ดวงตาที่ประทับนี้ ประจำการแผ่นดินสยาม พ.ศ. 2425” หน้าที่ของเจ้าเมืองที่ต้องทำโดยสม่ำเสมอ คือการเก็บภาษีอากรส่งไปยังเมืองสุวรรณภูมิ ซึ่งเป็นเมืองที่เมืองจตุรพักตรพิมานต้องขึ้นสังกัดอยู่ การลงโทษผู้กระทำผิดนั้น ขโมยที่ถูกจับได้และการไปถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาปีละ 2 ครั้ง ที่เมือง สุวรรณภูมิ เมืองจตุรพักตรพิมาน เป็นเมืองขึ้นกับเมืองสุวรรณภูมิ ตั้งแต่ พ.ศ. 2425 จนถึง พ.ศ. 2443 ทางราชการได้ยุบเมืองจตุรพักตรพิมาน ลงเป็นอำเภอขึ้นกับเมืองร้อยเอ็ด เพราะเห็นว่าอยู่ใกล้เมือง ร้อยเอ็ด (ประมาณ 26 กิโลเมตร) กว่าเมืองสุวรรณภูมิ (ระยะทางจากเมืองจตุรพักตรพิมานห่างจาก เมืองสุวรรณภูมิประมาณ 50 ก.ม.) มีพระธาดาอำนวยการ เป็นนายอำเภอคนแรก (พ.ศ. 2443) และมีนายอำเภอได้รับแต่งตั้งย้ายสลับเปลี่ยนตามระเบียบราชการมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

มีประวัติความเป็นมาของอำเภอจตุรพักตรพิมาน มีปรากฏอยู่ใน ประชุมพงสาวดารภาคที่ 4 ว่าพระรัตนวงศา (คำสิงห์) เจ้าเมืองสุวรรณภูมิ มีใบบอกขอตั้งเมืองหงส์ เป็นเมืองของหลวงพรหม พิทักษ์ (ท้าวพรหม หรือ สุพรหม) ผู้ช่วยราชการเมือง บุตรของพระรัตนวงศา (คำสิงห์) เจ้าเมืองสุวรรณภูมิ และขอพระศรีวราชา (สอน) ผู้น้องเป็นอุปฮาดเมืองจตุรพักตรพิมาน วันจันทร์ ขึ้น 12 ค่ำ เดือน 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกบ้านเมืองหงส์เป็นเมืองจตุรพักตรพิมานให้หลวงพรหมพิทักษ์ (สุพรหม) เป็นพระธาดาอำนวยการ เจ้าเมือง พระราชทานเครื่องยศตามบรรดาศักดิ์ และพระธาดาอำนวยการ ได้อพยพครอบครัวไปตั้งที่ว่าการเมืองอยู่ที่บ้านเปลือยหัวช้าง ทางห่างกันกับบ้านเมืองหงส์ ประมาณ 90 เส้น หาได้ไปตั้งที่ว่าการเมืองอยู่บ้านเมืองหงส์ตามพระกระแสตราโปรดเกล้าฯ ไม่พระธาดาอำนวยการ (หลวงพรหมพิทักษ์) กับพระศรีราชา(สอน) อุปฮาดพี่น้องทั้งสองนี้ เป็นผู้ตั้งเมืองจตุรพักตรพิมาน และเป็นบุตรพระรัตนวงศา (คำสิงห์) สืบเชื้อสายจากพระขัติยวงศา (สีลัง) เจ้าเมืองร้อยเอ็ดเมือง จตุรพักตรพิมานนี้ ต่อมาได้ยุบลงเป็นอำเภอขึ้นกับจังหวัดร้อยเอ็ด และเรียกว่า อำเภอหัวช้างอยู่ระยะหนึ่ง และได้เปลี่ยนชื่อกลับมาเป็นอำเภอจตุรพักตรพิมาน จนทุกวันนี้

2.4.2 สภาพทั่วไป และข้อมูลพื้นฐาน

ลักษณะที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของจังหวัดร้อยเอ็ด บนถนนสายร้อยเอ็ด จตุรพักตรพิมาน - เกษตรวิสัย ห่างจากตัวจังหวัดร้อยเอ็ด ระยะทางประมาณ 26 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานครระยะทางประมาณ 536 กิโลเมตร มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอศรีสมเด็จ และอำเภอเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศใต้ ติดต่อกับ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ อำเภอเมืองสรวง จังหวัดร้อยเอ็ด

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

2.4.3 ลักษณะดิน ส่วนใหญ่เป็นดินทราย มีเนื้อที่ทั้งหมด 522.00 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 326,241 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่การเกษตร ดังนี้

พื้นที่นา	192,763	ไร่
พื้นที่ทำไร่	7,481	ไร่
พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น	5,272	ไร่
พื้นที่ปลูกผัก	825	ไร่
พื้นที่ปลูกไม้ดอกไม้ไม้ประดับ	37	ไร่
พื้นที่ปลูกหม่อนไหม	425	ไร่
พื้นที่เลี้ยงสัตว์หรือปลูกป่า	13,758	ไร่

2.4.4 ลักษณะทางการปกครอง

การปกครองออกเป็น 13 ตำบล มีจำนวน 163 หมู่บ้าน มีเทศบาลตำบล 7 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง

2.4.5 รายชื่อผู้บริหาร หัวหน้าสำนัก / ผู้อำนวยการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนทั้งสิ้น 162 คน

ตารางที่ 2.1

รายชื่อผู้บริหาร หัวหน้าสำนัก / ผู้อำนวยการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอคูรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด

ที่	ชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนประชากร (คน)		รวม
		ผู้บริหาร	ปลัด / หัวหน้าสำนัก / ผอ. และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง	
1	เทศบาลตำบลคูรพักตรพิมาน	4	11	15
2	เทศบาลตำบลหัวช้าง	4	10	14
3	เทศบาลตำบลคงแดง	4	13	17
4	เทศบาลตำบลโคกล่าม	4	8	12
5	เทศบาลตำบลหนองผือ	4	9	13
6	เทศบาลตำบลเมืองหงส์	4	8	12
7	เทศบาลตำบลลิ้นฟ้า	4	9	13
8	องค์การบริหารส่วนตำบลอีง่อง	4	7	11
9	องค์การบริหารส่วนตำบลศรีโคตร	4	7	11
10	องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำใส	4	7	11
11	องค์การบริหารส่วนตำบลคงกลาง	4	7	11
12	องค์การบริหารส่วนตำบลป่าสังข์	4	7	11
13	องค์การบริหารส่วนตำบลคูน้อย	4	7	11
รวมทั้งสิ้น				162

หมายเหตุ. ปรับปรุงจาก รายชื่อผู้บริหาร หัวหน้าสำนัก / ผู้อำนวยการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอคูรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด, โดย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด, 2561, ร้อยเอ็ด : สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดร้อยเอ็ด.

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 งานวิจัยในประเทศ

ชัยพร วันหลัง (2550, น. 116) ศึกษาสภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตอีสานใต้ ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุและเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุที่มีต่อสภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตอีสานใต้ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตอีสานใต้ มีความคิดเห็นต่อสภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง ตามกระบวนการบริหารคุณภาพ 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติ การตรวจสอบและการปรับปรุงแก้ไข โดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับมาก ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ พบว่า ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษา และประสบการณ์งาน ด้านพัสดุแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อสภาพการดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตอีสานใต้ มีความคิดเห็นแตกต่างกัน

เสาวลักษณ์ เลิศฐิติกุล (2551, น. 98 - 113) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยการเงินและบัญชี งานคลัง และพัสดุ คณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการในหน่วยการเงินบัญชี งานคลัง และพัสดุ คณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในปี 2549 ได้แก่ รองคณบดีฝ่ายบริหาร เลขานุการคณะผู้ปฏิบัติงานในหน่วยการเงินและบัญชี บุคลากรของคณะเกษตรศาสตร์ในระดับภาควิชาหน่วยงาน ศูนย์ สถานี จำนวน 25 คน การศึกษาครั้งนี้ใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการประชุมกลุ่ม จากนั้นนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์แจกแจงความถี่และสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการ โดยการตรวจสอบยืนยันข้อมูล ผลการศึกษา พบว่าสภาพ และปัญหาการบริหารจัดการในหน่วยการเงิน และบัญชี งานคลัง และพัสดุ คณะเกษตรศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ด้านโครงสร้างองค์การแบ่งเป็นหน่วยการเงินและหน่วยบัญชี ไร้อย่างชัดเจนแต่การแบ่งขอบเขตภาระงานของผู้ปฏิบัติงานนั้น ได้จัดแบ่งกันเองตามความเหมาะสมในแง่ของผู้รับบริการ ยังไม่มีความชัดเจน ด้านผู้ปฏิบัติงาน พบว่า การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมีน้อย ต่างฝ่ายต่างรับผิดชอบงานของตนเอง หัวหน้าหน่วยไม่ได้แสดงบทบาทหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ ดูแลร่วมงานอย่างเหมาะสม การให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบทางด้านการเงินยังไม่ค่อยแม่นยำ จะแนะนำให้ติดต่อกองคลังทำให้ปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่องเกิดความล่าช้า ด้านงาน และภารกิจ พบว่า การรายงานการเงิน พบว่าความผิดพลาดของตัวเลข บางครั้งไม่ทราบแหล่งที่มาของข้อมูล และการส่งรายงานล่าช้า ด้านเทคโนโลยี

พบว่าผู้ปฏิบัติงานได้รับการสนับสนุนคอมพิวเตอร์ใช้งานอย่างพอเพียงแต่มีปัญหาเรื่องระบบสารสนเทศของคณะ

เพื่อศรี แสงวารินทร์ (2552, น. 127 - 132) ศึกษาการปฏิบัติงานพัสดุของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดระยอง ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานพัสดุ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านพัสดุ แห่งละ 2 คน จำนวน 49 แห่ง โดยผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง 98 คน ตรวจสอบความตรงโดยผู้เชี่ยวชาญ 3 ท่าน และตรวจสอบความเที่ยง ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของครอนบาช (Cronbach Alpha Coefficient) = 0.84 ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2551 นำข้อมูลมา (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ค่ามัธยฐาน (Median) ค่าต่ำสุด (Minimum) ค่าสูงสุด (Maximum) ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 86.7 อายุเฉลี่ย 34.6 ปี (S.D. = 5.6) สถานภาพสมรส สมรส ร้อยละ 67.3 ระดับการศึกษา ระดับปริญญาตรี หรือสูงกว่าร้อยละ 70.4 ตำแหน่งงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านพัสดุ ร้อยละ 53.1 รายได้เฉลี่ย 118098.8 บาท 6.7 ปี (S.D. = 3528.3) ประสบการณ์ที่ปฏิบัติงาน ด้านพัสดุ 6.7 ปี (S.D. = 4.1) ระดับการปฏิบัติงานการบริหารงานพัสดุของกลุ่มตัวอย่างพบว่าในภาพรวมองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการปฏิบัติงานการบริหารงานพัสดุ มีการปฏิบัติตามที่สุด ร้อยละ 98.0 รองลงมา ด้านการจำหน่ายพัสดุออกจากบัญชี ร้อยละ 92.2 ด้านการจัดหาพัสดุ ร้อยละ 87.5 ด้านการแจกจ่ายพัสดุ ร้อยละ 83.8 ด้านการกำหนดความต้องการ ร้อยละ 82.3 และด้านที่มีการปฏิบัติน้อยที่สุดอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการบำรุงรักษาพัสดุ ร้อยละ 70.4 ปัญหา และอุปสรรคที่พบส่วนใหญ่ คือ ด้านการกำหนดความต้องการ ร้อยละ 23.4

ลัดดาวัลย์ วงศ์ธรรม (2552, น. 112 - 116) ได้ศึกษา สภาพ และปัญหาการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษาพบว่า บุคลากรที่มีตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารพัสดุ โดยรวมและขั้นตอนการวางแผนแตกต่างกัน เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ดจำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ภูมิภาค ประสิทธิภาพ และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดร้อยเอ็ด มีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารพัสดุตามกระบวนการบริหารคุณภาพ 4 ขั้นตอน โดยรวมแล้วอยู่ระดับปานกลาง บุคลากรที่อายุและตำแหน่งงานต่างกัน จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารพัสดุแตกต่างกันส่วนระดับการศึกษา ภูมิภาค ประสิทธิภาพ และขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกันขั้นตอนการปฏิบัติงานพัสดุไม่แตกต่างกัน

โดยรวมแล้วรายด้านไม่แตกต่างกัน ส่วนปัญหาการบริหารงานพัสดุที่พบ ได้แก่ การไม่เข้าใจในวิธีการปฏิบัติงานพัสดุและดำเนินการไม่ตรงตามระเบียบพัสดุ

ณัฐสิทธิ์ ภูเต็ง (2554) ได้ศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปัว จังหวัดน่าน ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับระดับการปฏิบัติในการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปัว จังหวัดน่าน จำแนกเป็นรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านการเตรียมการจัดหาพัสดุ ด้านการจัดหาพัสดุ และด้านการบำรุงรักษา ซ่อมแซมและจำหน่ายพัสดุ สรุปว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าระดับการปฏิบัติในการบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอปัว จังหวัดน่าน ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และทุกด้านอยู่ในระดับมาก ซึ่งด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการบำรุงรักษาซ่อมแซมและจำหน่ายพัสดุ รองลงมา คือ ด้านการจัดหาพัสดุ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการเตรียมการจัดหาพัสดุ ตามลำดับ

มาลัยทิพย์ ฐานิสสรณ์ (2554) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการจัดทำประกาศในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - GP) ของหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการจัดทำประกาศในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - GP) ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยนำผลการวิจัยที่ได้และข้อเสนอแนะมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนา และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มากยิ่งขึ้น กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ตำแหน่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 180 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยผ่านผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา และภาษา แล้วรวบรวมข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ด้วยการแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยเชิงพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) พร้อมทั้งหาค่าความน่าเชื่อถือของเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยค่า Cronbach's Alpha เพื่อทดสอบสมมติฐานการวิจัย ผลการวิจัยพบว่า มีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพการจัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยรวมอยู่ในระดับมาก จากข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยสรุปได้ว่า หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุยังขาดความเสมอภาคในการพัฒนาและฝึกอบรมด้านกฎระเบียบ ข้อบังคับ และความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมถึงการอบรมด้านเทคโนโลยี มีความต้องการในด้านวัสดุอุปกรณ์ด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเพียงพอในการปฏิบัติงาน ต้องการความชัดเจนในนโยบาย บทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในอนาคต และต้องการให้ผู้บังคับบัญชาเห็นความสำคัญให้ความสำคัญเป็นธรรมเนียม และความโปร่งใส

สนธยา สร้อยจำปา (2555, น. 130 - 135) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการพัฒนาบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนากระบวนการพัฒนาในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยใช้กลยุทธ์การประหม่อมุ่มย่อย และการกำกับติดตาม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร ทั้งทางด้านบุคลากรและระบบงาน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เกิดความรู้ความเข้าใจ มีขั้นตอน วิธีการที่ชัดเจนในการปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องตามระเบียบ เป็นระบบมากยิ่งขึ้น มีความมั่นใจ และตั้งใจในการปฏิบัติงานแต่ในการดำเนินงานพัสดุเป็นการปฏิบัติงานที่มีข้อมูลเอกสารหลักฐานมาก และต้องง่ายต่อการตรวจสอบ อาศัยความต่อเนื่องและขั้นตอนการดำเนินงานซ้ำ ๆ จึงควรที่จะควรนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยจัดเก็บและประมวลผลข้อมูล แต่สภาพปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้ จึงควรส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ในการพัฒนาโปรแกรมระบบงานพัสดุให้เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเอง หรือนำโปรแกรมสำเร็จรูปมาประยุกต์ใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลของตนเองได้อย่างเหมาะสมต่อไป

นิชกุลธิ์ โสภาสวรรณ์ (2556, น. 15) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานตามกรอบแนวคิดของไลเคิร์ธ และประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government Procurement) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ วัตถุประสงค์
 1) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานตามกรอบแนวคิดของ ไลเคิร์ธ และประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government Procurement) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ 2) เพื่อเปรียบเทียบลักษณะของบุคลากรกับประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government Procurement) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพการบริหารงานตามกรอบแนวคิดของไลเคิร์ธกับประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government Procurement) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ใช้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 204 ตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระบบจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยนำผลที่ได้มาวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการหา ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เปรียบเทียบความแตกต่างด้วยค่า t - test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One Way ANOVA) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้วยสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson Correlation) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบปกติ (Multiple Regression Analysis) ด้วยวิธี Enter ผลการวิจัยพบว่า 1) กลุ่มตัวอย่างมีประสิทธิภาพการบริหารงานตามกรอบแนวคิดของไลเคิร์ธ ด้านการตัดสินใจมากที่สุด รองลงมา คือ การควบคุมการปฏิบัติงาน ภาวะผู้นำ การปฏิสัมพันธ์และ

อิทธิพลที่มีต่อกัน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและการฝึกอบรม การกำหนดเป้าหมายหรือ การสั่งการ การติดต่อสื่อสาร และแรงจูงใจ สำหรับประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีหลัก ความชัดเจนในการปฏิบัติงานมากที่สุด รองลงมา คือ ความโปร่งใส การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ หลักความคุ้มค่า และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ

2) การเปรียบเทียบลักษณะของบุคลากรกับประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ลักษณะของบุคลากรด้านตำแหน่งมีผล ต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

3) ประสิทธิภาพการบริหารงานตามกรอบ แนวคิดของไลเคิร์ธ มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ร้อยละ 67.4 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

เบญญาภา ยาโตปมา (2556) ได้ศึกษา การบริหารพัสดุอย่างมีประสิทธิภาพของสำนัก ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาการบริหารพัสดุอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม และเพื่อเปรียบเทียบการบริหารพัสดุของหน่วยงานในสังกัดสำนักปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล สมมุติฐานการวิจัย คือ ผู้ปฏิบัติงาน ด้านพัสดุ และผู้ใช้บริการงานพัสดุมียปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารพัสดุ ของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวม ข้อมูลเป็นแบบสอบถามนำมาวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติ t - test, F - test และการทดสอบรายคู่โดยใช้วิธี Least Significant Difference (LSD) ผลการวิจัย พบว่า การบริหารงานพัสดุจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคลต่างกันมีประสิทธิภาพการบริหารพัสดุ ของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแตกต่างกัน ได้แก่ สำนัก อายุ และ ประสบการณ์การทำงาน ลักษณะส่วนบุคคลที่ไม่ต่างกัน ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษา ไม่มีผลต่อการ บริหารพัสดุอย่างมีประสิทธิภาพของสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มลฤดี รัตนคุณ (2558, น. 246 - 258) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน พักตร์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็น เกี่ยวกับปัจจัยกระบวนการบริหารมีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานพัสดุ ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับมาก เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ การรายงาน รองลงมา คือ การงบประมาณ ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ย

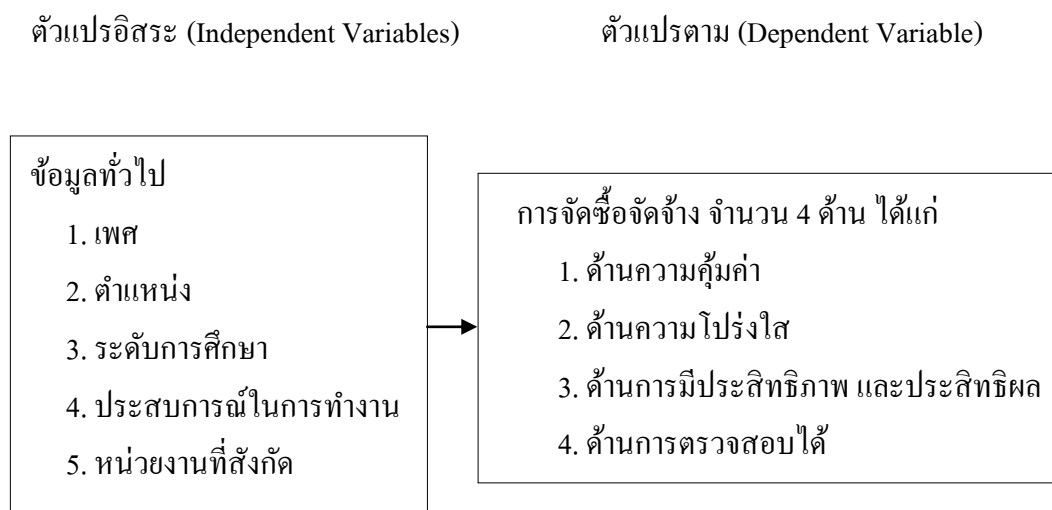
น้อยที่สุด คือ การจัดคนเข้าทำงาน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ก็ยังอยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย โดยภาพรวมแล้ว อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ด้านปริมาณงาน รองลงมา คือ ด้านเวลา ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านคุณภาพงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ก็ยังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทดสอบสมมติฐาน ระดับประสิทธิภาพการบริหารงานพัสดุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างค่าเฉลี่ยด้วยวิธีการ t - test ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .05 พบว่า พนักงานส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดหนองคาย ที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานพัสดุโดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

ชุดิมา สีสวัสดิ์ (2559, น. 51) ได้ศึกษา สภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลและเปรียบเทียบความคิดเห็นสภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี จำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน ในการศึกษาี้ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 183 คน และเปิดตาราง Krejcie and Morgan ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 127 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิอย่างเป็นสัดส่วน กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 71.70 อายุอยู่ในช่วง 31 - 40 ปี ร้อยละ 45.70 สถานภาพสมรส ร้อยละ 63.00 การศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 65.40 และประสบการณ์ในการทำงานอยู่ระหว่าง 1 - 5 ปี ร้อยละ 34.60 เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ได้ค่าความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ .98 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t และการทดสอบค่า F ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย พิจารณาเป็นรายด้าน เรียงตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการวางแผน ด้านการจำหน่าย ด้านการบำรุงรักษา ด้านการแจกจ่าย และการควบคุม และด้านการจัดหา 2) การเปรียบเทียบระดับสภาพปัญหาในการใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี จำแนกตามเพศ สถานภาพสมรส และประสบการณ์ในการทำงานที่แตกต่างกัน เห็นว่าสภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุทั้งในภาพรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน การเปรียบเทียบความคิดเห็น

ที่มีต่อสภาพปัญหาการใช้บริการงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคอนมดแดง จังหวัดอุบลราชธานี จำแนกระดับการศึกษา โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอจตุรพักตรพิมาน จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตรวจสอบได้มาเป็นตัวแปรตาม ดังนี้



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย